

Sabrina Ellebrecht, Ralf Poscher,  
Stefan Jarolimek, Stefan Kaufmann (Hg.)

# **DIE POLIZEI IN DER OFFENEN GESELLSCHAFT**

Zum polizeilichen Umgang  
mit Vielfalt und Diversität

**[transcript]** Gesellschaft der Unterschiede

Sabrina Ellebrecht, Ralf Poscher, Stefan Jarolimek, Stefan Kaufmann (Hg.)  
Die Polizei in der offenen Gesellschaft

**Sabrina Ellebrecht** (Dr. phil.), geb. 1980, ist Soziologin und Senior Researcher am Max-Planck-Institut zur Erforschung von Kriminalität, Sicherheit und Recht. Sie ist auch Gastwissenschaftlerin am Centre for Security and Society der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, wo sie von 2019 bis 2024 für das Projekt »ZuRecht« verantwortlich war. Ihre Forschungsinteressen liegen in der politischen Soziologie, der Sicherheits-, Polizei- und Diskriminierungsforschung.

**Ralf Poscher** (Prof. Dr.), geb. 1962, ist seit 2019 Direktor der Abteilung für Öffentliches Recht am Max-Planck-Institut zur Erforschung von Kriminalität, Sicherheit und Recht in Freiburg. Seine Forschungsschwerpunkte liegen im Verfassungs- und Verwaltungsrecht, insbesondere mit Bezug zum Sicherheitsrecht und zur Rechts-  
theorie.

**Stefan Jarolimek** (Prof. Dr.), geb. 1976, ist seit 2015 Professor für Kommunikationswissenschaft an der Deutschen Hochschule der Polizei (DHPol) in Münster. Er forscht und publiziert zum Berufsfeld Kommunikation in der Polizei, zu Strategischer Kommunikation und Extremismus.

**Stefan Kaufmann** (Dr. phil.), geb. 1961, ist apl. Professor am Institut für Soziologie der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg und wissenschaftlicher Leiter der Forschung am Centre for Security and Society. Seine Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen soziologische Sicherheitsforschung, Technik- und Organisationssoziologie.

Sabrina Ellebrecht, Ralf Poscher, Stefan Jarolimek, Stefan Kaufmann (Hg.)

## **Die Polizei in der offenen Gesellschaft**

Zum polizeilichen Umgang mit Vielfalt und Diversität

**[transcript]**

Diese Publikation wurde durch die Stiftung Mercator gefördert.

### **Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <https://dnb.dnb.de/> abrufbar.



Dieses Werk ist lizenziert unter der Creative Commons Attribution 4.0 Lizenz (BY). Diese Lizenz erlaubt unter Voraussetzung der Namensnennung des Urhebers die Bearbeitung, Vervielfältigung und Verbreitung des Materials in jedem Format oder Medium für beliebige Zwecke, auch kommerziell.

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Die Bedingungen der Creative-Commons-Lizenz gelten nur für Originalmaterial. Die Wiederverwendung von Material aus anderen Quellen (gekennzeichnet mit Quellenangabe) wie z.B. Schaubilder, Abbildungen, Fotos und Textauszüge erfordert ggf. weitere Nutzungsgenehmigungen durch den jeweiligen Rechteinhaber.

### **Erschienen 2025 im transcript Verlag, Bielefeld**

© **Sabrina Ellebrecht, Ralf Poscher, Stefan Jarolimek, Stefan Kaufmann (Hg.)**

Umschlaggestaltung: Maria Arndt, Bielefeld

Umschlagabbildung: Hildegard Brinkel

Lektorat: Katrin Herbon

Druck: Majuskel Medienproduktion GmbH, Wetzlar

<https://doi.org/10.14361/9783839468302>

Print-ISBN: 978-3-8376-6830-8

PDF-ISBN: 978-3-8394-6830-2

Buchreihen-ISSN: 2702-9271

Buchreihen-eISSN: 2702-928X

Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier mit chlorfrei gebleichtem Zellstoff.

# Inhalt

---

<b>Geleitwort</b> .....	9
-------------------------	---

## **Vorwort**

<i>Sabrina Ellebrecht, Ralf Poscher, Stefan Jarolimek, Stefan Kaufmann</i> .....	11
--	----

## **Teil 1 – Die Polizei in der offenen Gesellschaft**

### **Die Polizei in der offenen Gesellschaft – Einleitung**

<i>Sabrina Ellebrecht</i> .....	17
---------------------------------	----

### **Wie antidemokratische Ideologien Institutionen und Zivilgesellschaften das Leben schwer machen und eine würdebasierte Prävention ihnen vorbeugen kann**

<i>Andreas Zick</i> .....	35
---------------------------	----

### **Diskriminierung. Ein Fall für die Polizei**

<i>Doris Liebscher</i> .....	51
------------------------------	----

## **Teil 2 – Empirische Befunde und Diskussionen aus den Teilprojekten**

### **Personalwerbung und -auswahl**

#### **»Ey, ich bin jetzt nicht euer Quotentürke«**

Umgang der Polizei mit Diversität in der Nachwuchswerbung

<i>Maike Kreyenborg</i> .....	67
-------------------------------	----

### **Diskriminierungsrisiken beim Zugang zum Polizeidienst**

Die Auswahlverfahren der Polizeien zwischen Bestenauslese und Benachteiligung <i>Sabrina Ellebrecht</i> .....	87
--	----

### **Drei Probleme, eine Lösung?**

Möglichkeiten einer repräsentativen Personalgestaltung in der deutschen Polizei <i>Laura Wisserr</i> .....	123
---	-----

## **Interkulturelle Kompetenz und Rassismuskritik**

### **»IK« im Masterstudiengang an der Deutschen Hochschule der Polizei**

<i>Stefan Jarolimek</i> .....	143
-------------------------------	-----

### **›Interkulturelle Kompetenz‹-Trainings**

Status quo und Handlungsempfehlungen <i>Kristin Weber</i> .....	151
--	-----

### **Welche interkulturelle Kompetenz benötigen Polizist:innen?**

Argumente für eine menschenrechtliche und diskriminierungskritische Ausrichtung interkultureller Aus- und Fortbildungsmaßnahmen <i>Albert Scherr</i> .....	175
--	-----

### **Polizeiarbeit rassistisch gestalten**

Ein Maßnahmenkatalog <i>Biplab Basu und Karim Fereidooni</i> .....	191
---	-----

## **Polizeialltag**

### **»Hinter der Lage«**

Kollektives Erfahrungswissen in Polizeiausbildung und -alltag <i>David Czudnochowski</i> .....	203
---	-----

### **Der polizeiliche Kontaktbeamte in Nordrhein-Westfalen**

Aufgaben und Herausforderungen, Erfolge und Grenzen der Tätigkeit <i>Dirk Sauerborn</i> .....	237
--	-----

## **Öffentlichkeitsarbeit**

### **Diskurse um Migration und Sicherheit**

Sprechen und Handeln der Polizei am Beispiel des »Hans-Bunte-Falls«

*David Czudnochowski* ..... 257

## **Teil 3 – Organisation und Differenz**

### **Demokratische Resilienz der Polizei in einer pluralen Gesellschaft?**

*Stefan Kaufmann* ..... 291

### **»Bis zur Handlungsunfähigkeit vergeistigt«**

Das Reflexionsdilemma der Polizei

*Rafael Behr* ..... 313

### **Polizei und Zivilgesellschaft**

Erfolgskritische Aspekte der polizeilichen Gesellschafts- und Bürgerorientierung

*Udo Behrendes* ..... 331

## **Anhang**

**Autorinnen und Autoren** ..... 359





## Geleitwort

---

Wir leben in einer diversen Gesellschaft. Mehr als ein Viertel der deutschen Bevölkerung hat einen Migrationshintergrund (Mikrozensus 2022) – mit steigender Tendenz. Zugleich sehen wir, dass auch der Anteil an Menschen, die sozioökonomisch benachteiligt sind, zunimmt. Wachsende Diversität und häufig damit einhergehende Benachteiligungen betreffen alle Bereiche der Gesellschaft – auch die Sicherheitsbehörden.

Die Polizei ist eine der wichtigsten staatlichen Organisationen zur Gewährleistung von Recht und Sicherheit. Sie steht vor der Herausforderung, ihr Handeln in einer sich zunehmend diversifizierenden Gesellschaft so auszurichten, dass Rechtsansprüche für alle gelten und dass ein gleichwertiger Rechtsschutz für alle gewährleistet ist. Insbesondere gegenüber Menschen, die sich in einer vulnerablen Situation befinden, ist es für die Polizei in ihrer Machtposition zentral, glaubwürdig zu handeln.

Leider hat die Vergangenheit gezeigt, dass Sicherheitsbehörden ihren Verpflichtungen nicht immer gerecht werden. Untersuchungen zum NSU, der rechtsextreme Anschlag in Hanau und wiederkehrende Vorfälle rechtsextremer Chatgruppen innerhalb der Polizei haben strukturelle Defizite aufgedeckt. Diese Defizite gefährden nicht nur Personen, die in unserer Gesellschaft bereits Diskriminierung erfahren, wie Menschen mit Zuwanderungsgeschichte, People of Color (BiPoC) oder sozioökonomisch benachteiligte Menschen. Sie stellen auch eine ernsthafte Bedrohung für unsere Demokratie dar.

Trotz der Bedeutung des Themas und Empfehlungen unterschiedlicher NSU-Untersuchungsausschüsse zum Ausbau interkultureller Kompetenzen in der Polizei, gibt es nach wie vor einen großen Handlungsbedarf. Bisher durchgeführte Forschungsprojekte haben sich zumeist nur auf ein Bundesland bezogen und sind veraltet. Vor diesem Hintergrund hat das Center for Security and Society (CSS) an der Universität Freiburg mit der DHPol in Münster ein Forschungs- und Transferprojekt entwickelt, dessen Ergebnisse in diesem Sammelband zusammengetragen werden.

Die Stiftung Mercator tritt seit vielen Jahren für demokratische Werte ein. Im Bereich »Teilhabe und Zusammenhalt in einer diversen Gesellschaft« verfolgt sie das

Ziel, die Teilhabe benachteiligter Gruppen in unserer Gesellschaft zu fördern. Dort, wo mit großer Deutungshoheit ausgestattete Menschen einschneidende Entscheidungen über andere Menschen treffen, ist das Herstellen von Chancengerechtigkeit besonders herausfordernd und wichtig. Dies gilt vor allem für Bereiche mit hohem Machtgefälle wie Bildung, Gesundheit, Justiz – und Polizei. Aus diesem Grund haben wir uns 2019 dafür entschieden, das Vorhaben des CSS an der Universität Freiburg mit der DHPol in Münster zu fördern. Das Projekt untersuchte den Umgang aller 16 Landespolizeien mit Diversität in Bezug auf Nachwuchssicherung, Ausbildung und Training, den Polizeialltag sowie Öffentlichkeitsarbeit. Es handelt sich um die erste bundesweite Erhebung, die interdisziplinär die Thematik angeht und die Unterstützung aller 16 Landespolizeien sowie des Bundes genießt. Das Projekt hat nicht nur, wie man diesem Band entnehmen kann, in engem Kontakt mit der polizeilichen Praxis geforscht, sondern Ergebnisse auch in den Polizeien diskutiert und sich für stetigen Austausch engagiert. Für diese bedeutende Arbeit möchten wir uns herzlich beim Projektteam des Center for Security and Society an der Universität Freiburg sowie der Deutschen Hochschule der Polizei bedanken.

Seit Anfang dieses Jahres fördern wir – auf dem Austausch durch »ZuRecht – die Polizei in der offenen Gesellschaft« aufbauend – das Projekt »Demokratiestarke Polizei«. Das in Kooperation mit dem Verein »Gegen Vergessen – für Demokratie e.V.« und der Polizeiakademie Niedersachsen umgesetzte Vorhaben zielt darauf ab, die Demokratiewerk und den Umgang mit Diversität innerhalb der Polizei in ganz Deutschland zu stärken. Zu diesem Zweck setzen wir das erfolgreiche Pilotmodell aus Niedersachsen fort und qualifizieren bis zu 300 »Demokratiepaten« in weiteren Landespolizeien. Diese speziell geschulten Polizist:innen sind für die Förderung der Diversität in ihren Dienststellen verantwortlich, initiieren kleine Projekte zur Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft und fördern die Qualifizierung der Mitarbeitenden.

Wir sind zuversichtlich, dass dieser Sammelband einen wertvollen Beitrag zur Sensibilisierung und Veränderung leisten wird. Er wird dazu beitragen, das Bewusstsein für die Notwendigkeit des Abbaus von Diskriminierung und den positiven Umgang mit Diversität in der Polizeiarbeit zu schärfen.

*Essen, im Juni 2024*

*Christiane von Websky*

*(Leiterin Bereich Teilhabe und Zusammenhalt der Stiftung Mercator)*

*Katja Lenz*

*(Projektmanagerin Bereich Teilhabe und Zusammenhalt der Stiftung Mercator)*

# Vorwort

---

*Sabrina Ellebrecht, Ralf Poscher, Stefan Jarolimek, Stefan Kaufmann*

## 1. Einleitung

Unsere Gesellschaft wird vielfältiger. Menschen mit unterschiedlichen Lebensstilen und Werten, verschiedener Religion und Herkunft leben in Deutschland und sollen gleichermaßen die Chance haben, an der Gesellschaft teilzuhaben. Wie der Zugang zum Bildungssystem ist auch die Gleichbehandlung durch Recht und Verwaltung dafür zentral. Das Forschungsprojekt »ZuRecht – Die Polizei in der offenen Gesellschaft« untersuchte, wie die Polizei in ganz unterschiedlichen Bereichen – von der Nachwuchssicherung, über Ausbildung und Training, hin zum Streifendienst und der Öffentlichkeitsarbeit – mit Vielfalt und Differenz umgeht. Dabei ging es beispielsweise um Diversität in den eigenen Reihen, um die Nennung von Herkunftskategorien in der polizeilichen Öffentlichkeitsarbeit, sowie um die Frage, wie die Polizei in einer pluralisierten Gesellschaft gewährleisten kann, allen gleichermaßen gerecht zu werden, auch beispielsweise jenen, die des Deutschen unkundig sind.

Im Austausch mit den Polizeien des Bundes und der Länder widmete sich das interdisziplinäre Forschungsprojekt »ZuRecht« zwischen 2019 und 2024 der leitenden Frage, wie die Polizei in einer pluralisierten Gesellschaft aufgestellt und ausgebildet sein sollte. Dieser Band versammelt zentrale Ergebnisse aus den Teilprojekten, Beiträge von Mitgliedern des Projekt-Beirats sowie die beiden Keynote-Vorträge der Abschlusskonferenz vom 16. Mai 2023 in Berlin.

## 2. Projektidee, Ziele und Verlauf

Als übergeordnetes, analytisches Ziel hatten wir formuliert, personelle, institutionelle und organisationskulturelle Hürden zu identifizieren, die den Umgang der Organisation mit Diversität und ein entsprechendes professionelles Selbstverständnis ihrer Mitglieder erschweren. Dies wurde in drei Arbeitsbereichen aus kommunikationswissenschaftlicher, soziologischer und rechtswissenschaftlicher Perspektive konkretisiert:

Der erste Arbeitsbereich »Eignung und Repräsentation« setzte an dem Spannungsfeld an, dass die Polizei bei der Auswahl ihres Personals insbesondere die Eignung für den Polizeiberuf feststellen soll, das Ergebnis der Personalauswahl aber auch dahingehend bewertet wird, ob die Zusammensetzung des Personals relevante gesellschaftliche Gruppen repräsentiert. Die drei Teilprojekte beleuchteten einerseits die Nachwuchswerbung, und andererseits die Selektionsmechanismen in den Auswahlverfahren. Eine juristische Arbeit klärte aus verfassungsrechtlicher Sicht, ob »Eignung« vor dem Hintergrund einer pluralen Gesellschaft repräsentativ auszulegen ist.

Unter der Überschrift »Wissen und Information« setzte sich der zweite Arbeitsbereich einerseits mit Wissensbeständen auseinander, die durch Ausbildung und Erfahrungen des Polizeialltags handlungsleitend werden. Andererseits wurden Diskriminierungsrisiken in der Polizeiarbeit durch Bezeichnungen oder aufgrund von Sprache untersucht. In diesem Arbeitsbereich gab es vier Teilprojekte. Eine kommunikationswissenschaftliche Studie evaluierte die Interkulturellen Trainings der polizeilichen Bildungseinrichtungen. Die soziologische Studie widmete sich der polizeilichen Sozialisation und Wissensvermittlung in Ausbildung, Praktikum und Berufsalltag. Die juristische Studie analysierte die Entstehungsgeschichte und Auslegungsmöglichkeiten des Grundsatzes »Amtssprache Deutsch«. Ein viertes interdisziplinäres Teilprojekt widmete sich der Herkunftsnennung im Rahmen der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit der Polizei.

In einem dritten zusammenführenden Arbeitsbereich, »Organisation und Differenz«, setzte sich das Projekt mit grundsätzlichen Aspekten und spezifischen Anforderungen auseinander, die sich durch die Pluralisierung der Gesellschaft für die Polizei ergeben. Der vierte Arbeitsbereich diente dem »Austausch« mit den Polizeien. Es wurden fortlaufend Eindrücke und Ergebnisse mit den Behörden, aber auch mit Studierenden der Polizeihochschulen diskutiert.

Die Einschränkungen der Corona-Pandemie zwischen 2020 und 2022 haben die Projektarbeiten beeinflusst. Teilnehmende Beobachtungen, sowie persönliche Interviews in den Behörden wurden verzögert und zum Teil ganz abgesagt. Den Wissenschaftler:innen im Projekt sei an dieser Stelle unsere Anerkennung für ihre Beharrlichkeit und die Arbeit unter erschwerten Bedingungen ausgesprochen.

Die Forscher:innen standen für die empirischen Untersuchungen sowie für die Diskussion der Ergebnisse im Austausch mit mehreren Landespolizeien, dem Bundeskriminalamt und der Bundespolizei. Diese Kontaktmöglichkeiten wären ohne die Unterstützung unseres Projektes durch das Präsidialbüro der Deutschen Hochschule der Polizei nicht so vielfältig gewesen. Die Zusagen aller 16 Landesinnenministerien sowie des BMI bedeuteten in der Forschungspraxis jedoch nicht, Zugang zu Daten oder zum Feld zu erhalten. Diese Zugänge wurde im zweiten Schritt von den Forscher:innen in den Teilprojekten angebahnt, was unterschiedlich kompliziert und ergiebig war. Umso mehr danken wir allen, die mitgemacht haben, die uns

beobachten ließen, uns Fragen beantwortet und sich Zeit genommen haben. Auch allen, die uns Gelegenheit gaben, über die gewonnenen Erkenntnisse zu diskutieren, möchten wir ganz herzlich danken.

### 3. Interventionen durch den Beirat

Der Beirat setzte sich aus insgesamt 23 Mitgliedern, Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern sowie Praktikerinnen und Praktikern zusammen. Sie haben die Entwicklung und Umsetzung des Projekts nicht nur in regelmäßigen Treffen, sondern auch mit individueller Gesprächs- und Diskussionsbereitschaft unterstützt. Den Beiratsmitgliedern verdanken wir manchen Feldzugang und eine vertiefte fachkritische Beratung in den einzelnen Arbeitsbereichen. Das Projekt-Team wie auch die Stiftung Mercator danken den Mitgliedern des Beirats herzlich für Ihr konstruktives Engagement!

- Dr. Marwan Abou Taam (Landeskriminalamt Rheinland-Pfalz; Humboldt-Universität zu Berlin)
- Mariam Ahmed (Stiftung Mercator)
- Dr. Mounir Azzaoui (Stiftung Mercator)
- Prof. Dr. Rafael Behr (Hochschule der Akademie der Polizei Hamburg)
- Thilo Cablitz (Polizeipräsidium Berlin)
- Dr. Peter Faesel (Polizeiakademie Niedersachsen)
- Prof. Dr. Karim Fereidooni (Ruhr-Universität Bochum)
- Prof. Dr. Naika Foroutan (Humboldt-Universität zu Berlin)
- Dr. Anna Katharina Jacob (CAPITALENT GmbH)
- Frank Lonny (Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen)
- Prof. Dr. Anna Katharina Mangold LL.M. (Cambridge) (Europa-Universität Flensburg)
- Dr. Michaela Meier-Ebert (DHPol, später: Hochschule der Polizei Rheinland-Pfalz)
- Thomas Model (Akademie der Polizei Hamburg)
- Thomas Müller (Polizei Bremen a.D., Amnesty International)
- Kerstin Peters (Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen)
- Prof. Dr. Lars Rademacher (Hochschule Darmstadt)
- Frank Rohmann (Polizei Düsseldorf)
- Dr. Benjamin Rusteberg (Albert-Ludwigs-Universität Freiburg)
- Dirk Sauerborn (Polizei Nordrhein-Westfalen)
- Prof. Dr. Albert Scherr (Pädagogische Hochschule Freiburg)

- Dr. Alexander Schmelzer (Bundespolizeiinspektion Magdeburg)
- Peter Schmidt (Hessisches Ministerium des Innern und für Sport)
- Prof. Dr. Stefan Strohschneider (Friedrich-Schiller-Universität Jena)

#### **4. Dank**

Dieses Projekt in seiner Ausgestaltung und auch die Besetzung des Beirats wären nicht zustande gekommen ohne die kompetente Beratung von Dr. Mounir Azzaoui. Ein herzlicher Dank gilt auch seiner Nachfolgerin in der Funktion der Projektmanagerin, Mariam Ahmed. Sie hat das Projekt bis zur Abschlussveranstaltung im Mai 2023 betreut und der Veranstaltung mit persönlichen und analytischen Worten einen eindringlichen Auftakt gegeben.

Entscheidend zu den Möglichkeiten des Projektes beigetragen haben Prof. Dr. Hans-Jürgen Lange und Dr. Michaela Meier-Ebert, die das Projekt sowohl in der Entstehungsphase als auch die Kontaktaufnahme zu den Innenministerien und Polizeien durch Ihre Fürsprache unterstützt haben.

Ein herzlicher Dank gilt Hildegard Brinkel für die grafische Gestaltung der Projektwebsite ([www.projekt-zurecht.de](http://www.projekt-zurecht.de)) sowie des Logos. Für das Lektorat dieses Band gilt Katrin Herbon der Dank der Herausgeber:innen und Autor:innen.

Wir danken weiter der Bibliothek des Max-Planck-Instituts zur Erforschung von Kriminalität, Sicherheit und Recht die uns insbesondere in den Zeiten der Einschränkungen der Corona Pandemie weiterhin den Weg zur Literatur offenhielt und uns auf unvergleichliche Weise unterstützt hat.

Dieser Dank gilt gleichfalls der Fachbibliothek der Deutschen Hochschule der Polizei, durch die es möglich wurde, auch in Verschlussachen Einsicht zu nehmen.

Für die alltägliche Unterstützung des Projekts, seiner Veranstaltungen, den anfallenden Transkriptionen und dieser Publikation gilt unser Dank: Christina Bott, Jurek Fischer, Kerrin Marpe, Rosalie Oetinger, Alina Radchenko sowie für die Verwaltung und das (motivationale) Management: Friederike Schreiber und Dr. Nicholas Eschenbruch.

# **Teil 1 – Die Polizei in der offenen Gesellschaft**





# Die Polizei in der offenen Gesellschaft – Einleitung

---

Sabrina Ellebrecht

## 1. Einleitung

»Eure Polizei wird den Fall nicht lösen«, mit diesen Worten wird ein Mann zitiert, den Journalisten wenige Tage nach dem Mord an Halit Yozgat im April 2006 in der Nähe des Tatorts befragen. Warum sich die Journalisten an diesen Mann wenden, bleibt unklar. Allerdings wird rhetorisch eine Nähe zum Mordopfer vermittelt: Der Mann wird als älterer Türke beschrieben, der ein paar Häuser weiter wenige Tage nach der Tat in einer Zeitung blättert und keinesfalls »über die Schüsse von nebenan« reden wolle. Im Laufe des Artikels werden Freunde und Familienangehörige weiterer Opfer der Česká-Mordserie zu »Landsleuten« stilisiert, bei denen die Ermittler vermuten, dass sie eine »vage Ahnung« zu den Hintergründen der Mordserie hätten. Niemand von ihnen wolle aber scheinbar reden, obwohl sie »ziemlich Angst« hätten. Gegen Ende des Artikels heißt es dann: »Aber so groß die Angst auch sein mag – niemand weiht die Polizei ein. Die schwer durchdringbare Parallelwelt der Türken schützt die Killer.« (Der Spiegel 2006)

Aus heutiger Sicht ist der Artikel nur schwer zu ertragen; der Elefant im Raum gar zu groß. Zum einen, weil ein rassistisches Tatmotiv für die Morde nicht diskutiert wird, obwohl es sich beim Lesen des Artikels wiederholt aufdrängt. Zum anderen, weil die nur allzu deutliche Ethnisierung der Opferfamilien, die Sortierung in Fremde und Einheimische eine doppelte Vulnerabilität offenbart: sie werden weniger geschützt und stärker verdächtigt.<sup>1</sup> So hätte aus der Zuschreibung zu einer ethnischen Gruppe im besten Fall die Forderung nach erhöhtem Schutz abgeleitet werden können. Tatsächlich folgte darauf aber eine kollektive Verdächtigung als schweigende Helfershelfer.

Der Spiegel-Artikel offenbart, wie vorurteilsbehaftet der Blick selbst kritischer Journalisten in den 2000er Jahren noch war. Hätte ein türkischer Journalist einen differenzierteren Artikel geschrieben? Und hätte eine heterogenere Polizei weniger einseitig ermittelt und rassistische und fremdenfeindliche Tatmotive systematisch

---

1 Die englische Begriffspaar *underprotected and overpoliced* bringt diese doppelte Vulnerabilität auf den Punkt.

in Betracht gezogen? Diese Vermutung liegt zumindest einigen der Empfehlungen des NSU-Untersuchungsausschusses zu Grunde. »Denn Vielfalt«, so heißt es im 2. Bericht des Ausschusses, »steht einem homogenen Binnenklima entgegen und fördert innovatives und flexibles Organisationshandeln, das den NSU-Ermittlungen offensichtlich gefehlt hat« (Deutscher Bundestag 2013: 1036).

Wird ein homogenes Binnenklima als Risiko für vorurteilsgeleitete Polizeiarbeit herausgestellt, dann stellt sich die Frage nach dem Umgang der Polizei mit Vielfalt und Diversität nicht länger als ein Thema von »Gutmenschentum und Gedöns« (Lautmann 2007: 97). Auch geht es dabei nicht um *soft skills*, sondern um Innere Sicherheit und »die Unantastbarkeit der Überzeugung, dass Minderheiten eigene Rechtsansprüche haben, über die Mehrheiten nicht verfügen können« (Deutscher Bundestag 2013: IV). Dies zu gewährleisten ist Aufgabe von Staat und Polizei. Dieser Schutzauftrag, so das Ergebnis des Untersuchungsausschusses, wurde nicht erkannt und nicht wahrgenommen.

Vor diesem Hintergrund ist der Verweis auf die »gesellschaftliche Vielfalt« einzuordnen, der den Empfehlungen für die Polizei in dem Bericht vorangestellt ist. Dort heißt es: »Deutschlands Gesellschaft ist vielfältig – diese Vielfalt müssen die Polizeibehörden widerspiegeln, mit dieser Vielfalt müssen sie kompetent umgehen« (Deutscher Bundestag 2013: 862). Empfohlen wird erstens eine Diversifizierung des polizeilichen Personals. Dazu sollen auch die Bemühungen intensiviert werden, »junge Menschen unterschiedlicher Herkunft für den Polizeiberuf zu gewinnen« (ebd.). Zweitens soll ein »fester und verpflichtender Bestandteil der Polizeiausbildung« zum »professionellen Umgang mit gesellschaftlicher Vielfalt« befähigen (Deutscher Bundestag 2013: 864). Obwohl umstritten, hat sich in diesem Zusammenhang Interkulturalität als Thema von Aus- und Fortbildung in der Polizei etabliert.<sup>2</sup> Die zwei Empfehlungen, die den Umgang der Polizei mit Vielfalt betreffen, zielen auf die Personal- und Wissensbestände der Organisation.<sup>3</sup>

Die Verortung der *Polizei in der offenen Gesellschaft*, die wir für das Projekt »Zurecht« gewählt haben, geht vor diesem Hintergrund auf drei Beweggründe zurück: *Erstens* greifen wir die Idee der Korrigierbarkeit und Kritisierbarkeit auf, die der Philosoph Karl Popper als essenziell für eine offene Gesellschaft betrachtet. Nach Popper (1945/2003) zeichnet sich eine offene Gesellschaft dadurch aus, dass sie in der

2 Für eine kritische Bestandsaufnahme vgl. Atali-Timmer 2021, sowie die Beiträge im Abschnitt »Interkulturelle Kompetenz und Rassismuskritik« in diesem Band für die verschiedenen Perspektiven.

3 Die beiden genannten Empfehlungen dienen einem Struktur- und Mentalitätswandel in den Sicherheitsbehörden. Sie sollen langfristig dazu beitragen, der Empfehlung Nr. 1 nachzukommen, die lautet: »In allen Fällen von Gewaltkriminalität, die wegen der Person des Opfers einen rassistisch oder anderweitig politisch motivierten Hintergrund haben könnten, muss dieser eingehend geprüft und diese Prüfung an geeigneter Stelle nachvollziehbar dokumentiert werden.« (Deutscher Bundestag 2013: 861)

Lage ist, Machthaber ohne die Anwendung von Gewalt auszustauschen, zu kritisieren und Machtverhältnisse zu reformieren. Die Bereitschaft zur Selbstkorrektur gilt in einer offenen Gesellschaft für all ihre Institutionen, die demokratisch mit Macht ausgestattet wurden, und damit auch für die Polizei. So trauen wir der Polizei Kritik und Reformen zu und fragen nach den Kompetenzen im Umgang mit Vielfalt und Diversität.<sup>4</sup>

Mit der Verortung der Polizei in der offenen Gesellschaft ging es dem Projekt *zweitens* um eine Positionierung zur Migrationsgesellschaft. Dem Projekt lag das Verständnis zugrunde, dass Migration ein integraler Bestandteil der deutschen Gesellschaft ist. Migration prägt die demografische Zusammensetzung, weshalb Diskussionen um Teilhabe, Zugehörigkeit und Identität zum gesellschaftlichen Selbstverständnis zählen (El-Mafaalani 2019). Für die Polizei bedeutet dies, dass ihre Aufgaben und ihr Mandat sich verändern, da sich das demographische Spektrum der Gesellschaft verändert (Lautmann 2007: 90). *Drittens* zielte die Verortung der Polizei in der offenen Gesellschaft auch auf eine Offenheit oder Öffnung der Polizei selbst, damit Polizist:innen sich nicht als eine geschlossene Gemeinschaft (als ein »Drinnen«) verstehen, dessen Umwelt (»Draußen«) sich als multikulturelle Anomie darstellt und zu ihrem Gegenspieler wird. Dies stünde einem kompetenten Umgang mit Vielfalt entgegen.

Im Folgenden wird kurz skizziert, welchen Weg die Themen Vielfalt und Diversität in der Polizei bisher genommen haben. Daran anschließend komme ich auf die Diagnose einer vielfältigen Gesellschaft zurück. Der Analyse der Pluralisierung der Gesellschaft folgt die Vorstellung der Beiträge dieses Bandes.

## 2. Von der Interkulturellen Öffnung zur Frage von Schutz und Teilhabe

### 2.1 Spieglein, Spieglein an der Wand, wer ist Polizei in diesem Land?<sup>5</sup>

Wenn es um die Themen Vielfalt und Diversität in der Polizei geht, gibt es kaum eine Metapher, die so ausdauernd angeführt wird, wie die Beschreibung der Polizei als Spiegelbild der Gesellschaft. Dabei wird sie unterschiedlich gebraucht: mal relativierend fast apologetisch, mal vergemeinschaftend, mal distinguierend, und schließlich integrationspolitisch oder auch repräsentativ. Als es etwa Anfang der

---

4 Inwieweit die Institution Polizei reformierbar ist, ist Gegenstand einer umfangreichen (insbesondere US-amerikanischen) Debatte, für die deutschsprachige Diskussion siehe etwa Loick (2018), sowie Heitmeyer (2022) und Pichl 2022.

5 Unter diesem Titel habe ich zusammen mit Laura Wisser zu Beginn des Projektes unsere Teilprojekte vorgestellt (Ellebrecht/Wisser 2020).

1990er Jahre zu einer Häufung von Gewalt und Misshandlungen gegenüber Ausländern in Polizeiwachen kam, räumte Hannovers Polizeipräsident in einem Interview ein, dass »es mit einzelnen Beamten Probleme« gebe. Die Polizei sei »eben ein Spiegel der Gesellschaft« (Der Spiegel 1994: 64). Ein solch relativierender Verweis verfängt bis heute. So heißt es bspw. im Abschlussbericht der Polizeistudie MEGAVO (2024: 117): »Menschenfeindliche Positionen [...] lassen sich wie in der Gesamtbevölkerung auch in der Polizei feststellen.«<sup>6</sup> Obwohl in der Studie eine Vielzahl von Argumenten genannt werden, die die Besonderheiten dieser Berufsgruppe ausmachen, wird die Zusammenfassung relativierend formuliert. Das mag mit dem Anliegen zusammenhängen, die Polizei als Teil der Gesellschaft zu beschreiben. So weist Behr (2009: 162) auf eine vergemeinschaftende Lesart der Spiegelbildmetapher hin: Die Metapher gehöre »zum gängigen Repertoire von Polizeiverantwortlichen und Gewerkschaftsvertretern«, die »möglicherweise« sagen wollten, »dass die Polizei aus der Mitte der Gesellschaft kommt und kein exotisches Gebilde« sei.

Es gibt auch offizielle Stimmen, die sich von der Idee der Spiegelbildmetapher abgrenzen: »Ich wehre mich grundsätzlich immer gegen den Begriff, wir wären ein Spiegelbild der Gesellschaft«, wird bspw. der Präsident des LKA Baden-Württemberg 2019 in einem Interview zitiert, »denn dann bräuchten wir kein Auswahlverfahren.« Und er ergänzt: »Von dem Satz halte ich gar nichts. [...] Das kann nicht unser Anspruch sein. Unser Anspruch muss höher liegen – deutlich höher.« (Badische Zeitung 2019) Unterstrichen wird, dass Polizist:innen hohen Anforderungen entsprechen müssen, die nicht jede:r in der Gesellschaft erfüllt; die Polizei könne deshalb kein Spiegel der Gesellschaft sein, ohne den eigenen Standard zu senken. Diese Lesart wird oft als Gegenargument zu »politisch gewollten Quoten« angeführt.<sup>7</sup> In der politischen Öffentlichkeit schließlich rückt die Spiegelbildmetapher stetig näher an die integrationspolitische These, dass eine proportionale Repräsentanz aller gesellschaftlich relevanten Gruppen in der Polizei, der Justiz und der öffentlichen Verwaltung insgesamt integrativ wirke (Behr 2016, Abou-Taam 2014). Seit den Empfehlungen des NSU-Untersuchungsausschusses hat sich dieser Ansatz weiterentwickelt – von einer integrativen Wirkung zur »Funktionsbedingung« (Seibel 2016: 77) für Verwaltung in einer Demokratie. Die Spiegelbildmetapher wird zur Aufforderung einer repräsentativen Polizei.

---

6 »Es gibt mehrere Gruppen der Gesellschaft, denen Mitarbeitende der Polizei weniger vorurteilsbehaftet gegenüberstehen als Mitglieder der Wohnbevölkerung es tun. Abwertungstendenzen gegenüber Asylsuchenden sind jedoch in der Polizei eher etwas stärker verbreitet. Innerhalb der Polizei konnten bisher relativ wenig Unterschiede ausgemacht werden.« (MEGAVO 2024: 117)

7 Für weitere Beispiele dieser Lesart vgl. die Aussagen aus den Expert:inneninterviews bei Maike Kreyenborg in diesem Band, S 79–80.

## 2.2 Zwei Gründe für eine repräsentative Polizei<sup>8</sup>

Welcher Bezug zwischen Polizei und Gesellschaft kommt in der Idee einer repräsentativen Polizei zum Ausdruck? Um welche Art der Repräsentation geht es mit Blick auf die Polizei? Wen oder was repräsentiert sie? Und ist eine Unterrepräsentation von gesellschaftlichen Gruppen im Personalbestand der Polizei überhaupt problematisch? Als Zwangsinstitution ist und kann die Polizei keine Interessenvertretung sein, wie etwa Parteien oder das Parlament. Polizist:innen sollen vielmehr Situationen und Vorfälle ohne Ansehen der Person immer gleich bewerten: es gelten der Gleichbehandlungsgrundsatz und das Neutralitätsgebot. Polizist:innen repräsentieren nicht einzelne Gruppen, sondern das staatliche Gewaltmonopol; sie sind »die exekutive Seite des Rechtssystems« (Jasch 2019: 227) und damit beauftragt, Verstöße gegen die Rechtsordnung zu ahnden und abzuwehren. Dazu sind ihnen die legitimen Gewaltmittel im Staat anvertraut.

Die *Gewaltlizenz* lässt die demographische Zusammensetzung der Polizei relevant werden und kann als demokratietheoretischer Grund *für eine repräsentative Polizei* angeführt werden. Die Tatsache, dass Polizist:innen zur Erfüllung ihrer Aufgaben unmittelbaren Zwang und gewaltförmige Mittel anwenden dürfen, unterscheidet sie von anderen Organisationen im Sicherheitsbereich (Doddall 2023, Herrnkind/Scheerer 2003). Wenn die Polizei sich nun ausschließlich aus einer gesellschaftlichen Gruppe, einem Milieu oder einer Klasse rekrutierte, wären die legitimen Gewaltmittel des Staates (nur) einer Gruppe überantwortet. Zweifel an der unparteilichen Anwendung der Gewaltmittel wären bei stark ungleicher Verteilung dieser machtvollen Ämter wahrscheinlich. Auch das Risiko von Klientelismus und Machtmissbrauch wäre erhöht. Das bedeutet im Umkehrschluss: Heterogenität sorgt für Legitimität.

Polizeiliche Aufgaben sind im Rechtstext als Gefahrenabwehr und Strafverfolgung beschrieben, allerdings weist Jasch (2019: 230) darauf hin, dass die »gesellschaftliche Rolle der Polizei [...] mit diesen Stichworten [...] nur unzureichend beschrieben« ist. Denn die »Vielzahl von kontrollierenden, helfenden, Konflikte regelnden, individuelle und kollektive Probleme lösenden Tätigkeiten« (ebd.) lasse sich in den Begriffen Gefahrenabwehr und Strafverfolgung kaum erkennen. Aus dieser »Arbeitsperspektive« ist die Polizei eine Organisation mit enorm viel, sehr heterogenem Publikumskontakt. Und da macht es einen Unterschied, »wer es da mit wem zu tun kriegt«.

Vor diesem Hintergrund und in Anlehnung an die Theorie der repräsentativen Bürokratie lautet der *zweite Grund für eine repräsentative Polizei*, dass *Gleichbehandlung wahrscheinlicher ist, wenn soziale Nähe das polizeiliche Ermessen informiert*. Die soziale

---

8 Die Abschnitte 2.2 und 2.3 gehen auf bereits veröffentlichte Beiträge zurück; vgl. Ellebrecht 2022 und Ellebrecht et al (2023).

Nähe und das dadurch verfügbare soziale und kulturelle Verstehen kann als Korrektiv der differenziellen Operationslogik der Polizei gedacht werden. Nach Loick (2018) beschreibt die differenzielle Operationslogik den Umstand, dass unterschiedliche Bevölkerungsgruppen sehr unterschiedlichen Polizeikontakt im Alltag haben, von ihr verschieden adressiert werden und sie entsprechend anders wahrnehmen. Die differenzielle Operationslogik geht häufig zu Lasten von Minderheiten und vulnerablen Gruppen (ebd.: 9–11; klassisch: Feest/Blankenburg 1972). In ihrer differenziellen Operationslogik ist die Polizeiarbeit also *per se* anfällig für vorverurteilende, stereotype Wahrnehmungen und benachteiligende Praktiken. Vor diesem Hintergrund ist es plausibel, dass soziale Nähe und soziales Verstehen dazu beitragen können, Ungleichbehandlung durch die Polizei abzumildern. Gleichzeitig fordert ein solcher Ansatz den Grundsatz unparteilicher Polizeiarbeit deutlich heraus, denn dadurch kann ebenso Ungleichbehandlung, Bevorzugung und positive Diskriminierung entstehen. Dennoch: das ausgleichende Moment einer repräsentativ zusammengesetzten Polizei ist darauf bezogen, dass soziale Ungleichheiten oder kulturelle Unterschiede nicht dadurch polizeilich relevant werden, dass in den patrouillierenden oder ermittelnden Teams das notwendige soziale oder kulturelle Wissen fehlt. Es ist zu diskutieren, ob solche Kompetenzen gelernt und trainiert werden können, oder ob sie teilweise oder gänzlich an die Identität und Sozialisation von Personen geknüpft sind. Insgesamt ist jedoch davon auszugehen, dass soziale Repräsentation – also die Idee, dass eine Polizei, die der Gesellschaft entspricht, deren legitime Gewaltmittel ihr übertragen wurden – zunächst einmal das Zutrauen in eine angemessene und faire Polizeiarbeit erhöht. Umgekehrt gerät die Polizei unter Legitimationsdruck, wenn bestimmte Gruppen in ihren Reihen in einem solchen Maße unterrepräsentiert sind, dass der polizeiliche Blick sie als fremd, störend oder gar gefährlich definiert, oder aber sich für ihren Schutz nicht zuständig fühlt.

### 2.3 Vielfalt und Diversität als Themen der Polizei?

Weder Vielfalt noch Diversität sind Themen, die von den Polizeien aktiv auf die Agenda gesetzt wurden. In den 1990er Jahren diskutierte die deutsche Gesellschaft vielmehr kontrovers über die Frage, ob Deutschland ein Einwanderungsland sei und in diesem Zusammenhang über eine »multiethnische Polizei«. Interkulturelle Öffnung war das Schlagwort, mit dem zunächst insbesondere die Frage verbunden war, ob Ausländer als Beamte des deutschen Staates in den Polizeidienst rekrutiert werden können. Öffnung bedeutete entsprechende Ausnahmen zum Beamtengesetz, nicht aber eine Änderung der Normalitätserwartung einer ethnozentrischen Polizei. Nach gewalttätigen Übergriffen auf Ausländer in Polizeiwachen wurde nicht nur eine Stärkung der Interkulturalität der Polizei durch Personal und Bildungsformate für notwendig erachtet, sondern auch wissenschaftliche Untersuchungen zu fremdenfeindlicher Gewalt und ausländerfeindlichen Einstellungen

von Polizisten. Erste Forschungsprojekte in den 1990er Jahren thematisierten die Fremdenfeindlichkeit der deutschen Polizei sowie polizeiliche Belastungssituationen.<sup>9</sup>

Als die Begrifflichkeit Diversität in den 2000er-Jahren auf die Organisation traf, wurde sie in Deutschland meist englischsprachig als *diversity* und *diversity management* verwendet. Im Vordergrund stand ein Ansatz, den die US-amerikanische Literatur als »*access-and-legitimacy paradigm*« beschrieben hat (vgl. Thomas/Ely 1996) und der hierzulande zunächst als Managementkonzept aufgegriffen wurde. Personelle Vielfalt wurde marktwirtschaftlich angepriesen, ihr Nutzen für den Erfolg von Unternehmen und Organisationen propagiert. Auch in den Polizeiorganisationen wurden zunächst Nützlichkeitsargumente formuliert: Es wurden und werden Sprach-, Kultur- und Milieukenntnisse herausgestellt, die bei der Bewältigung von Einsätzen als vorteilhaft gedeutet werden. Die Ambivalenz solch funktionaler Verwendungen reicht von mehr, positiv konnotierter, Responsivität bis zum Vorwurf einer »Migrantenpolizei« (vgl. Abou-Taam 2014). Darüber hinaus wird der demographische Wandel als Sachzwang und Grund für die Diversifizierung des polizeilichen Personals angeführt. Neben dem Nutzen für die Polizeiorganisation wird in diesen Beschreibungen auch deutlich, dass die »Neuen« der Organisation gewissermaßen »angepriesen« werden müssen, auch wenn es mittlerweile bereits vorkommt, dass sie als »begehrte Personalressource« (Behr 2016: 145) tituiert werden. Im Zentrum von Forschungsprojekten stand nun der Umgang der Organisation mit Migrant:innen im Innenverhältnis der Organisation.

2006 kommt Behr in seiner Analyse der Polizeikultur zu dem Ergebnis, dass *cop culture* und Diversitätskultur sich diametral gegenüberstehen. In den einschlägigen Analysen der Polizeiforschung steht insbesondere der Gleichbehandlungsgrundsatz der Polizei einem Diversitätsklima entgegen (Klimke 2020; Behr 2016, 2006). »Während eine Organisation mit Diversitätskultur die individuellen Erwartungen und Fähigkeiten ihrer Mitglieder akzeptiert und fördert, arbeitet die Polizeiorganisation hingegen mit dem Grundsatz, alle ihre Mitglieder gleich zu behandeln.« (Klimke 2020) Der Gleichbehandlungsgrundsatz übersetzt sich dabei in eine Assimilationskultur für all jene, die der Organisation vormals nicht als Standardmitglied galten und die als »Fremde«, »Andere« oder allgemein als »Träger von Diversitätsmerkmalen« in die Polizei integriert werden. Aus »den Neuen« werden durch Einheitslaufbahn, Generalverwendbarkeit und Homogenitätskultur schlicht Polizisten. Klimke (2020) argumentiert, dass der Gleichbehandlungsgrundsatz sowohl Integrationschancen bereithält als auch Ausschlüsse erzeuge. Behr hingegen verbindet diese Spannung

---

9 Eine umfassende Darstellung der Forschungsarbeiten der 1990er Jahre mit ihren zentralen Ergebnissen und weiteren Literaturhinweisen findet sich in der Untersuchung von Hans-Joachim Asmus und Thomas Enke (2016: 9–36) zum Umgang der Polizei mit migrantischen Opfern.



mit einer Grundsatzentscheidung: »Entweder will man Vielfalt, dann muss man die Fixierung auf die Gleichbehandlung aufgeben oder man will Gleichbehandlung, dann muss man Abschied vom Diversitätsideal nehmen.« (Behr 2016: 21) Auch bei Staller und Koerner (2024: V) klingt noch eine gewisse Unvereinbarkeit an, wenn es heißt Diversität sei »Problem und Lösung zugleich«.

Im Anschluss an die Empfehlungen des NSU-Untersuchungsausschusses (Deutscher Bundestag 2013) wird Vielfalt – der Begriff Diversität wird in diesem Zusammenhang zunächst nicht verwendet – immer deutlicher zu einer Art Korrektur-Konzept. Vielfalt avanciert zum Baustein gegen Diskriminierung und Rassismus in der und durch die Polizei. Dabei hat sich in den letzten Jahren Diversität als Begrifflichkeit neben Vielfalt etabliert und zwar stetig deutlicher mit einem Verweis auf das Antidiskriminierungsrecht und die dadurch geschützten Kategorien. Diese werden teilweise als Diversitätsdimensionen in den Behörden und in der Polizeiforschung aufgegriffen (Brussig et al. 2022; Staller/Koerner 2024). Im Zuge dieser Entwicklung wird deutlich, dass der Gleichbehandlungsgrundsatz nicht länger als Gegenteil von Diversität markiert werden kann. Denn das Antidiskriminierungsrecht bringt die durch den Gleichbehandlungsgrundsatz geschützten Kategorien in Stellung und trägt sie als Erwartung des Diskriminierungsschutzes an die Polizei heran.

### **3. Die Pluralisierung der Gesellschaft und der Gleichbehandlungsgrundsatz**

Die Gesellschaft wird vielfältiger. Für eine Organisation, deren Funktionslogik und Mandat auf dem Gleichbehandlungsgrundsatz beruht, ist das eine Herausforderung. Denn der Umgang mit Diversität und Unterschieden kann dazu führen, dass die Polizei Unterschiede machen muss, um im Sinne der Gleichwürdigkeit zu agieren. Folgt man der österreichischen Philosophin Isolde Charim (2018) beschreibt Pluralisierung nicht nur eine zunehmende gesellschaftliche Vielfalt, sondern ein gewandeltes Verhältnis von Staat und politischem Subjekt. Im Anschluss an Charim lassen sich drei idealtypische Gesellschaftsportraits nach den Bezügen ihrer Mitglieder unterscheiden<sup>10</sup>: Charim beschreibt die Pluralisierung der Gesellschaft als eine Begegnungszone, in der nicht etwa das positive Gemeinsame das Miteinander strukturiert, sondern die Differenz. Sie bezeichnet dies als »negatives Gemeinwesen« und schreibt dazu: »Die Verbindung besteht nur darin, dass die Partikularismen sich aneinander relativieren« (ebd.: 212). In diesem Relativieren liegt meines

---

10 Die Charakterisierung der Pluralisierung in Abgrenzung zur Moderne geht auf Charim (2018) zurück, die drei Gesellschaftsportraits stellen eine eigene Weiterentwicklung dar.

Erachtens das ›Neue‹ der pluralisierten Gesellschaft als einer Gesellschaft der Verschiedenen, die sich von einer Gesellschaft der Ähnlichen und einer Gesellschaft der Anderen unterscheidet.

*Die Gesellschaft der Ähnlichen.* In der modernen Gesellschaft, in der unser Rechtsverständnis begründet ist, werden Unterschiede nicht aneinander *relativiert*, sondern *abstrahiert*. Diese Abstraktion kennen wir seit der Französischen Revolution: Das moderne politische Subjekt erlangt als Bürger im Staat abstrakte Gleichheit. Die abstrakte, politische Gleichheit gründet darauf, dass über Herkunft, soziale Stellung und andere partikuläre Bestimmungen gewissermaßen ›hinweggesehen‹ wird. Diese Unterschiede sind im politischen Raum gleicher Bürger nicht relevant, sie werden abstrahiert. Denn vor dem Gesetz sind alle Bürger gleich, ohne Ansehen der Person und der gesellschaftlichen Position. Soziale Ungleichheit wird im politischen Raum durch eine abstrakte rechtspolitische Gleichheit überwunden. Dies kann als *die* große Errungenschaft der modernen Gesellschaft und als Grundgedanke der öffentlichen Verwaltung angesehen werden. Dieser Mechanismus abstrakter Gleichheit wird durch die vorgestellte Wertegemeinschaft, durch die Nation, erleichtert. Es ist, idealtypisch gesprochen, *die Gesellschaft der Ähnlichen*. Die Arbeit der Polizei in dieser Gesellschaft der Ähnlichen sichert die Bürgerrechte, hat den Schwerpunkt in der Rechtssicherheit der Bürger:innen und setzt gemeinsame Regeln gegenüber allen durch. Der Zugang zum Recht für alle wird in hohem Maße durch Verfahren, Bürokratie und Standardisierung organisiert.

*Die Gesellschaft der Anderen.* In der Gesellschaft der Anderen, wieder idealtypisch gedacht, gibt es jene, die das Ähnlich-Sein verweigern und dennoch – und aufgrund dieses prekären Status – im politischen Raum ihre Rechte einfordern. Merkmale wie bspw. Geschlecht, sexuelle Orientierung oder *race* werden nicht abstrahiert, sondern betont. Eingefordert wird ein besonderer Schutz, und das Recht auf faktisch gleiche soziale Teilhabe, auf Gleichberechtigung des Nicht-Ähnlichen. In der Gesellschaft der Anderen behauptet das Individuum sich, seine Identität und politische Rolle *aufgrund* eines unveräußerlichen Merkmals<sup>11</sup>, ohne Anpassung oder Einordnung. In der Gesellschaft der Anderen wird die vergemeinschaftende Wirkung einer Abstraktion von Unterschieden zurückgewiesen. Soziale Ungleichheit soll nicht durch Differenzblindheit überwunden, sondern durch Anerkennung und Ausgleich kompensiert werden. Die Arbeit der Polizei in dieser Gesellschaft konkretisiert sich darin, dass die Polizei die körperliche Unversehrtheit und die individuellen Rechte einzelner schützt. Dies weicht insofern von dem abstrakten Gedanken der Gleichbehandlung ab, als dass einzugestehen ist, dass reale Nachteile, Verletzlichkeiten und Gefahren für einige Gruppen und Personen stärker existieren als für andere. Für die Polizeiarbeit hieße das in der Konsequenz, dass sie sich positioniert, par-

---

11 Die Unveräußerlichkeit bestimmter Merkmale ist dabei selbst Teil der Debatte.

teilich würde, indem sie die einen aufgrund ihres Differenzmerkmals aktiv vor den anderen schützt.

*Die Gesellschaft der Verschiedenen.* Die Gesellschaft der Verschiedenen umschreibt schließlich, wieder idealtypisch, die pluralisierte Gesellschaft. Diese löst die Gesellschaft der Ähnlichen und Anderen nicht ab. Beide existieren weiterhin und gleichzeitig. In der pluralisierten Gesellschaft aber – und das war ja mein Ausgangspunkt – relativieren sich die Partikularismen, die Differenzmerkmale der Einzelnen aneinander. Die Differenz wird nicht abstrahiert, nicht kompensiert, sondern berücksichtigt.<sup>12</sup> Für die Polizei bedeutet das, dass sie Verletzlichkeiten wie Unkundigkeit der Sprache in das Ermessen einbeziehen sollte, wenn sie allen gleichermaßen gerecht werden will. Das ist durchaus ein Spagat, denn sie muss Unterschiede machen, um im Sinne einer Gleichwürdigkeit zu handeln. Es käme zu einer Priorisierung von Menschenrechten in der Polizeiarbeit. Die Herausforderung dabei, Gleichbehandlung diskriminierungssensibel zu gestalten, liegt in einer Relativierung von Recht durch Kultur und partielle Anliegen.

Die Polizei als eine der wichtigsten staatlichen Organisationen zur Gewährleistung von Recht und Sicherheit steht in einer pluralisierten Gesellschaft vor der besonderen Herausforderung, ihr Handeln so auszulegen, dass Rechtsansprüche auch de facto für alle gelten und alle gleichermaßen vor Straftaten geschützt werden. In unterschiedlichen Teilprojekten widmete sich das Projekt »ZuRecht« der Bedeutung, die die Polizei für die Umsetzung des Gleichheitsgrundsatzes in einer pluralisierten Gesellschaft hat. Wie sie mit dieser Herausforderung umgeht, ist Gegenstand der Beiträge in diesem Band.

#### 4. Zu den Beiträgen

Das Projekt profitierte von einer Vielzahl unterschiedlicher Methoden, Forschungsansätzen und Positionen. Widerstreitende Positionen und Begrifflichkeiten konnten und sollten nicht immer aufgelöst werden und stehen in diesem Band wie auch im Feld von Polizei und Polizeiforschung nebeneinander.

#### Teil 1 – Die Polizei in der offenen Gesellschaft

Der erste Teil führt mit dem Geleitwort der Stiftung Mercator, dem Vorwort der Herausgeber:innen und dieser Einleitung in das Projekt und seine zentralen Anliegen ein. Bei den Beiträgen von Andreas Zick und Doris Liebscher handelt es sich um die

---

12 Für den Entwurf einer offenen, inklusiven Gesellschaft und einer Ausgestaltung von Pluralität vgl. Emcke (2016: 205–240).

jeweils überarbeitete Version ihrer Keynote-Vorträge, die sie auf der Abschlusskonferenz des Projektes am 16. Mai 2023 in Berlin gehalten haben. Sie bilden – auch in diesem Band – den Rahmen für die Projektergebnisse.

*Andreas Zick* zeigt auf, dass antidemokratische Ideologien und menschenfeindliche Einstellungen sowohl zivilgesellschaftliche Akteure als auch öffentliche Institutionen wie die Polizei unter Druck setzen und zunehmend gefährden. Die Polizei kümmere sich um die Wut und den Hass gegen staatliche Institutionen und angefeindete Personen und werde »zugleich immer stärker in Konflikte eingebunden«. Unter Rückgriff auf die Mitte-Studie verdeutlicht Zick, wie ein neuer Nationalpopulismus mit völkisch-autoritär-rebellischer Orientierung u. a. die Wahrscheinlichkeit für eine Delegitimierung des staatlichen Gewaltmonopols erhöht. Angriffe auf die Demokratie würden als legitime Rebellion gedeutet. Charakteristisch für radikale Einstellungen sei ein destruktives Misstrauen gegenüber dem Staat und eine geringe »Mentalisierungsfähigkeit« gegenüber Mitmenschen. Stärker noch als politische Einstellungen wirken Feindbilder und Rassismen, da sie oft breiter geteilt werden und subtiler wirken. Wichtige Elemente der politischen Sozialisation in Gesellschaft und Polizei sind deshalb eine Erinnerungskultur, die Ursachen von Menschenfeindlichkeit ebenso präsent hält wie die Gegenmittel. Zick beschreibt den Ansatz einer würdeorientierten Präventionsarbeit.

*Doris Liebscher* stellt in ihrem Beitrag die Arbeit der »Ombudsstelle der Landesstelle für Gleichbehandlung – gegen Diskriminierung, Berlin« vor. Anhand von Daten und Beispielen zu Beschwerden, die die LADG-Ombudsstelle erreicht haben, zeigt sie, dass Polizei ein Bereich von vielen ist, in denen Diskriminierung relevant wird. Polizist:innen können einerseits von Diskriminierungen durch Vorgesetzte, Kolleg:innen oder Bürger:innen betroffen sein, andererseits kann polizeiliches Handeln diskriminieren, etwa durch Herabwürdigungen oder auch Unterlassungen, wenn bspw. Anzeigen wegen sexueller Belästigung oder rassistischer Diskriminierung nicht aufgenommen werden. Liebscher betont das Wechselverhältnis zwischen einer positiven Haltung zum Diskriminierungsschutz sowie dem Umgang der Polizei mit Beschwerden innerhalb der Behörde und diskriminierungssensibler Polizeiarbeit nach außen. Das LADG sei ein Gesetz gegen Diskriminierung und nicht gegen die Polizei, Beschwerden könnten dafür genutzt werden, strukturelle Veränderungen anzugehen.

## **Teil 2 – Empirische Befunde und Diskussionen aus den Teilprojekten**

Der zweite Teil des Bandes präsentiert zentrale empirische Ergebnisse der Teilprojekte sowie Anregungen und Beiträge aus dem Beirat. Er ist entlang der Schwerpunktthemen im Projekt untergliedert: Personalwerbung und -auswahl; Ausbildung, Training und Interkulturelle Kompetenz; Polizeialltag; Öffentlichkeitsarbeit.

*Maïke Kreyenborg* präsentiert die Ergebnisse ihrer Evaluation der Rekrutierungskonzepte. Sie untersucht zum einen, ob die Polizeien mittels strategischer Kommunikationskonzepte um Nachwuchs werben und zum anderen, inwiefern Diversität dabei berücksichtigt wird. Kreyenborg unterstreicht die Bedeutung professioneller Nachwuchswerbung für die Polizeiorganisation und konstatiert, dass die Polizeien zwar »strategischer arbeiten als sie dokumentieren«, dies aber nicht auf Dauer gestellt ist. Eine zukunftsgerichtete Professionalisierung sei nicht möglich, da es an »konstantem strategischem Vorgehen und der Evaluation gesetzter Ziele« fehle. Drei Aspekte bedingen diesen Mangel: (1) das Fehlen schriftlicher, strategischer Kommunikationskonzepte, (2) eine oberflächliche Definition von Zielgruppen und (3) die fehlende Möglichkeit von Wissenstransfer und Evaluation. Diversität werde in der Nachwuchswerbung bei allen Polizeien bedacht, Sorge aber intern für Diskussion.

*Sabrina Ellebrecht* gibt Einblicke in die Auswahlverfahren deutscher Polizeibehörden und stellt jene Testelemente heraus, die systematisch zulasten migrantischer Bewerber:innen gehen. Als typische Hürden für Bewerber:innen mit Migrationshintergrund beim Zugang zum Polizeidienst konnten Testelemente identifiziert werden, die bereits eine hohe Vertrautheit mit dem Polizeiberuf voraussetzen. Auch selektieren Elemente des Deutschtests Bewerber:innen mit Migrationshintergrund signifikant stärker, und dies trotz eines deutschen Bildungswegs. Die hohe Standardisierung der Auswahlverfahren wirkt sich unterschiedlich aus: In den Personalauswahlgesprächen mildert sie vorurteilsgeleitete persönliche Bewertungen ab und schwächt dadurch Benachteiligungen ab. Gleichzeitig verdeckt sie in den computergestützten Testteilen, wenn Testelemente systematisch zulasten bestimmter Gruppen selektieren.

*Laura Wisser* identifiziert in ihrem Beitrag drei Aspekte, die im gesellschaftlichen und politischen Diskurs als Probleme einer homogenen Polizei benannt werden: Die Homogenität der Polizei stelle erstens ein Problem für die gesellschaftliche Gleichheit sowie zweitens ein Problem ihrer Funktionsfähigkeit dar und begründe drittens ein Legitimationsdefizit. Diese Probleme untersucht sie aus verfassungsrechtlicher Perspektive und diskutiert inwiefern eine repräsentative Personalgestaltung eine Lösung für diese drei Probleme sein kann. Wisser unterstreicht, dass nicht auf zufällige Diversität gesetzt, »sondern auf strukturelle Ungleichheiten« reagiert werden sollte. Denkbar wären sowohl klassische Fördermaßnahmen, Mentoring-Programme und gezielte Förderungen als auch die Aufnahme von »Repräsentativität als zusätzliches Eignungskriterium in den Auswahlprozess«.

*Stefan Jarolimiek* skizziert die Entstehung und die aktuellen Veränderungen der Lehrveranstaltung »Interkulturelle Kommunikation« im Masterstudiengang der Deutschen Hochschule der Polizei (DHPol). Als Verantwortlicher für die Lehrveranstaltung gibt er sowohl Einblick in das Feedback der Studierenden als auch einen Überblick auf bisherige Anpassungen und weitere Pläne. Ein Problem bestehe etwa

darin, dass IK weitestgehend wie »ein Container im großen Containerhafen des Masterstudiengangs« zu verorten ist. Jarolimek macht zwei integrierende Vorschläge: Themen interkultureller Kommunikation würden einerseits vom *Mainstreaming* profitieren, also von einer Integration in andere Trainings- und Lehrinhalte, und andererseits vom *Teamenteaching*, dem gemeinsamen Unterrichten von polizeilichen und zivilen Lehrenden.

*Kristin Weber* hat die Interkulturellen Trainings der Polizeien von Bund und Ländern evaluiert, und dafür Konzepte ausgewertet, Interviews geführt und Seminare teilnehmend beobachtet. Die materialreiche Bestandsaufnahme offenbart eine »starke Heterogenität« der Trainings in Hinblick auf Umfang, Inhalte, und Didaktik. Durch Fragebogenerhebungen in zwei Bundesländern wurde die Wirkung der Seminare untersucht. Zwar gebe es eine grundsätzliche Offenheit gegenüber den vermittelten Inhalten, die Relevanz für den Berufsalltag werde aber mit zunehmendem Abstand zum Seminar geringer beurteilt. Weber weist auf eine Konkurrenz zwischen den in IK-Seminaren vermittelten Lerninhalten und den Erzählungen aus der Praxis hin und empfiehlt eine integrierte und nachhaltige Konzeption, beginnend mit einer kritischen Auseinandersetzung mit dem Begriff der Interkulturellen Kompetenz selbst.

*Albert Scherr* verweist in seinem Beitrag auf eine seit den 1990er Jahren geführte Auseinandersetzung mit der Ausrichtung sowie den Grenzen und Fallstricken interkultureller Pädagogik. Er unterstreicht, dass »ein naives Vertrauen auf die positiven Wirkungen interkultureller Kompetenz nicht tragfähig« sei. Da die Polizei zu ihren Adressat:innen stets in einem asymmetrischen Verhältnis stehe, sei »interkulturelle Sensibilität und Reflexivität [...] zwar zweifellos unverzichtbar«, diese müsse aber menschen- und grundrechtlich orientiert sein, um nicht etwa eine Bestätigung von Stereotypen zu befördern.

*Biplab Basu* und *Karim Fereidooni* formulieren einen Maßnahmenkatalog für rassismuskritische Polizeiarbeit. Um einen »geregelten und souveränen« Umgang mit Rassismus durch die Polizei zu fördern, könne die Organisation Maßnahmen auf unterschiedlichen Ebenen ergreifen, wie etwa überinstitutionell die Kennzeichnungspflicht sowie eine Stärkung der Wissensvermittlung zu gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit. Eine rassismuskritische Perspektive habe nicht das Ziel, Polizeiarbeit zu diskreditieren, sondern den Umgang der Polizei mit Rassismus zu professionalisieren. Dies beginne innerhalb der Behörden: »Rassismussensible Polizeiarbeit im Kontakt mit dem polizeilichen Gegenüber ist nur dann möglich, wenn das Thema auch im Innenverhältnis ernstgenommen wird und verankert ist.«

*David Czudnochowski* beschreibt wie polizeiliches Erfahrungswissen Schritt für Schritt in der handlungspraktischen Ausbildung und später im Arbeitsalltag entsteht. In seiner Analyse dekonstruiert er das polizeiliche Bauchgefühl und verdeutlicht, dass die damit verbundenen Wissensbestände durch drei Merkmale charakterisiert sind: Körperlichkeit, Kollektivität und Distanz zu spezifischen gesellschaft-

lichen Gruppen. Die geteilten Wissensbestände leisten eine hohe Orientierung für das Handeln von Polizist:innen. Auch wenn revierspezifische Deutungsmuster mit diskriminierenden Differenzkonstruktionen arbeiten, werden sie im Einsatz an kollektive Erfahrungen sowie an eine rechtliche Herleitung rückgebunden. Wenn Polizist:innen aufgrund von kategorialen Zuschreibungen agieren, erscheint ihnen dieses diskriminierende Vorgehen also erfahrungsbasiert und rechtmäßig.

*Dirk Sauerborn* berichtet über eine besondere Funktion der Polizei NRW: Dort gibt es den Kontaktbeamten für muslimische Institutionen und interkulturelle Aufgaben (KMI). Diese Beamt:innen verfolgen Ansätze proaktiver Polizeiarbeit, die auf partnerschaftliche Kommunikation mit Vertreter:innen muslimischer Gemeinden und anderer Gruppen setzen. Sauerborns Praxisbericht illustriert die schwierige Balance von *community policing* zwischen Vertrauensbildung und Verdächtigungen, zwischen Offenheit und Grenzziehung. Das Beispiel der KMI verdeutlicht außerdem die konjunkturbedingte Ausstattung solcher Funktionsstellen, denen mal vorderste Priorität im Kampf gegen Extremismus und mal kaum Stellenprozente zugesprochen werden.

*David Czudnochowski* stellt in seinem zweiten Beitrag für diesen Band die Pressearbeit der Polizei während des Freiburger Hans-Bunte-Falls vor und analysiert den Umgang mit Herkunftskategorien der Tatverdächtigen seitens der Polizei. Er greift damit in der exemplarischen Analyse eine Kontroverse auf, die sich seit der Kölner Silvesternacht bis heute zuspitzt: Der Vorwurf der Verschleierung von Informationen auf der einen, und das Erweitern des Sagbaren rassistischer Annahmen, Ausgrenzungen und Sicherheitsrhetoriken auf der anderen Seite. Der analysierte Fall deckt das »Narrativ von sexueller Gewalt als kultureller Eigenschaft der Anderen« auf. Czudnochowski sieht ein Risiko für diskriminierende Pressearbeit darin, dass die Polizeien zu schnell Reputationsmanagement betreiben.

### Teil 3 – Organisation und Differenz

Im dritten Teil werden aufbauend auf den Projektergebnissen übergreifende Analysen präsentiert.

*Stefan Kaufmann* sieht in den Initiativen der Innenministerien und Polizeien für demokratische Resilienz ein Eingeständnis tieferliegender, struktureller Probleme. Denn es werden Programme aufgelegt, statt nur Einzelfälle betrachtet. Kaufmann nimmt den formulierten Anspruch ernst und analysiert, ob und inwiefern der polizeiliche Umgang mit antidemokratischen und extremistischen Haltungen und Aktivitäten den drei Fähigkeiten von Resilienz – Bewältigung, Adaption, Transformation – Rechnung trägt. Einerseits geht es dabei um eine Widerständigkeit gegen rechtsextreme Strukturen in der Polizei. Des Weiteren nennt Kaufmann Anforderungen, an die Polizei, sich zu adaptieren: Polizei müsse sich an die Beobachtung und Kritik der eigenen Arbeit ebenso gewöhnen wie an eine zunehmende gesell-

schaftliche Relevanz von Diskriminierungserfahrungen. Schließlich ziele demokratische Resilienz auf eine Transformation, »die den Dynamiken einer pluralen Gesellschaft Rechnung trägt«. Kaufmann ist skeptisch: so wie die Fehlerkultur (noch) beschaffen sei, ist es Polizist:innen kaum möglich, Diskriminierung, *racial profiling* oder rechtswidrige Polizeigewalt als strukturelle Probleme zu erkennen. Um aber in einer pluralen Gesellschaft als Sicherheitsgarantin zu fungieren, sei in den Polizeien ein weitreichender organisationskultureller Wandel nötig.

*Rafael Behr* analysiert den Umgang der Polizeien mit Kritik und der Erwartung, Fehlverhalten öffentlich zu reflektieren. Fehlerkultur sei zwar eine »angesagte Worthülse«, die damit verbundene Reflexion führe jedoch nur in seltenen Fällen zu einer Revision oder gar zu grundsätzlichen Zweifeln an den polizeilichen Vorgehensweisen. Vielmehr stehe am Ende der Beschäftigung mit Kritik die Immunisierung gegenüber dieser. Durch die ironische Ablehnung – einerseits der Akademisierung der eigenen Profession und andererseits von Reflexion allgemein – verschärfe sich die Dominanzkultur der Polizei und verfestige sich ihre autoritäre Haltung. Deshalb warnt Behr: »Die Verweigerung der Auseinandersetzung mit Kritik und die reflexartige Delegitimierung der Kritiker\*innen sind ein deutliches Zeichen zunehmender Distanzierung des Staates von der Zivilgesellschaft und einer zunehmend autoritären Haltung der Polizei.«

*Udo Behrendes* analysiert das Wechselverhältnis von Polizei und Zivilgesellschaft aus historischer Perspektive. Er deckt Kontinuitäten und Veränderungen auf und spricht sich in seinem Beitrag für eine bürgerorientierte Polizeiarbeit aus. Er benennt vier Hemmnisse auf Seiten der Polizei: (1) Ein rein funktionales Berufsverständnis als »Staatsdiener« führe dazu, dass Beamte sich nur gegenüber anderen Staatsorganen als rechenschaftspflichtig empfinden, nicht aber gegenüber der Zivilgesellschaft. (2) In polizeilichen Basisgruppen führten Stereotypisierungen von Gruppen und Milieus zu konfrontativen und diskriminierenden Einstellungen und Verhaltensweisen gegenüber polizeilich definierten Problemgruppen. Dieser selektive Antagonismus geht nach Behrendes »über die heute vielfach benannten Zuordnungsrahmen wie Rassismus, Klassismus oder gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit« hinaus. (3) In der Polizei dominiere eine »Bekämpfungsmentalität« im Sinne einer wir-gegen-die-Mentalität, die einer Bürgerorientierung entgegenstehe. (4) Schließlich birgt das Arbeiten in einer Gefahrengemeinschaft das Risiko übertriebenen Korpsgeistes und damit das Risiko einer selbstreferenziellen Gruppe, die dazu neigt, Fehlverhalten zu tolerieren. Behrendes schlägt ein zivilgesellschaftliches Monitoring der Polizei vor. Kontrolle könne eine konstruktive Wirkung entfalten, wenn sie proaktiv und nicht nur reaktiv stattfinde.



## Literatur

- Abou-Taam, Marwan (2014): »Interkulturelle Öffnung in der Polizei«, in: Elisabeth Vanderheiden/Claude-Hélène Mayer (Hg.): Handbuch Interkulturelle Öffnung, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, S. 121–131.
- Asmus, Hans-Joachim/Enke, Thomas (2016): Der Umgang der Polizei mit migrantischen Opfern. Eine qualitative Untersuchung, Wiesbaden: VS.
- Badische Zeitung (2019): »LKA-Präsident: Polizei ist kein Spiegelbild der Gesellschaft« vom 03.09.2019.
- Behr, Rafael (2016): Diversität und Polizei: Eine polizeiwissenschaftliche Perspektive, in: Petia Genkova/Tobias Ringeisen (Hg.), Handbuch Diversity Kompetenz. Perspektiven und Anwendungsfelder, Wiesbaden: Springer, S. 557–578, [https://doi.org/10.1007/978-3-658-08594-0\\_65-23](https://doi.org/10.1007/978-3-658-08594-0_65-23).
- Behr, Rafael (2009): »Türkisch reden und Deutsch denken«, in: Liebl, Karlhans (Hg.), Polizei und Fremde – Fremde in der Polizei, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 153–191, <https://doi.org/10.1007/978-3-531-91467-1>.
- Behr, Rafael (2006): Polizeikultur. Routinen – Rituale Reflexionen. Bausteine zu einer Theorie der Praxis der Polizei, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Brussig, Martin/Graevskaia Alexandra/Müller, Benedikt/Weiß, Anja (2022): »Die Vielfalt von Diversity: Handlungsprobleme von Personalverantwortlichen in der Polizei«. in: Antonio Vera/Rafael Behr/Martin Brussig/Anja Weiß (Hg.), Migration und Polizei. Baden-Baden: Nomos, S. 21–60.
- Charim, Isolde (2018): Ich und die Anderen. Wie die neue Pluralisierung uns alle verändert, Wien: Zsolnay.
- Deutscher Bundestag (2013): Beschlussempfehlung und Bericht des 2. Untersuchungsausschusses nach Artikel 44 des Grundgesetzes, Drucksache 17/14600.
- Der Spiegel (1994): »Spiegel der Gesellschaft«, Heft 31/1994, S. 63–64,
- Der Spiegel (2006): »Die Spur der Ceska«, Heft 16/2006, <https://www.spiegel.de/politik/die-spur-der-ceska-a-618e4456-0002-0001-0000-000046637169> (Zugriff 15.09.24).
- Dosdall, Henrik (2023): »Die Organisation der Polizei«, in Maja Apelt/Veronica Tacke (Hg.): Handbuch Organisationstypen, Wiesbaden: Springer, S. 213–234.
- Ellebrecht, Sabrina/Wisser, Laura (2020): »Spieglein, Spieglein an der Wand, wer ist Polizei in diesem Land«, in: Hermann Groß/Peter Schmidt (Hg.), Polizei und Migration, Frankfurt a. M.: Verlag für Polizeiwissenschaft, S. 292–296.
- Ellebrecht, Sabrina (2022): »Organisierte (In-)Differenz. Zur Bedeutung von Diversität und Repräsentation für die Polizei«, in: Daniela Hunold/Tobias Singelstein (Hg.), Rassismus in der Polizei, Wiesbaden: Springer VS, S. 669–691.

- Ellebrecht, Sabrina/Klimke, Daniela/Gericke, Maria (2023): »Dominanzkultur und Diversitätsträger\*innen in der Polizei«, in: Funder, Maria/Grulich, Julia/Hossain, Nina (Hg.), Diversitäts- und Organisationsforschung. Handbuch für Wissenschaft und Praxis, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 473–496.
- El-Mafaalani, Aladin (2019): »Alle an einem Tisch. Identitätspolitik und die paradoxen Verhältnisse zwischen Teilhabe und Diskriminierung«, in: Aus Politik und Zeitgeschichte APuZ 9–11/2019, <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/286512/alle-an-einem-tisch/> (Zugriff 15.09.2024).
- Emcke, Carolin (2016): Gegen den Hass, Frankfurt a.M.: Fischer.
- Feest, Johannes/Blankenburg, Erhard (1972): Die Definitionsmacht der Polizei. Strategien der Strafverfolgung und soziale Selektion. Düsseldorf: Bertelsmann Universitäts-Verlag.
- Heitmeyer, Wilhelm (2022): »Die Polizei als uneinsichtige Institution«, in Daniela Hunold/Tobias Singelstein (Hg.): Rassismus in der Polizei, Springer, S. 561–578.
- Herrnkind, Martin/Scheerer, Sebastian (Hg.) (2003): Die Polizei als Organisation mit Gewaltlizenzen. Möglichkeiten und Grenzen der Kontrolle. Münster: LIT Verlag.
- Jasch, Michael (2019): »Rechtsdurchsetzung durch die Polizei«, in: Christian Boulangier/Julika Rosenstock/Tobias Singelstein (Hg.), Interdisziplinäre Rechtsforschung. Eine Einführung in die geistes- und sozialwissenschaftliche Befassung mit dem Recht und seiner Praxis, Wiesbaden: Springer, S. 227–242.
- Klimke, Daniela (2020): »Die Polizei in der Einwanderungsgesellschaft«, in: Bundeszentrale für politische Bildung. [www.bpb.de/themen/migration-integration/kurzdossiers/migration-und-sicherheit/303141/die-polizei-in-der-einwanderungsgesellschaft/](http://www.bpb.de/themen/migration-integration/kurzdossiers/migration-und-sicherheit/303141/die-polizei-in-der-einwanderungsgesellschaft/) (Zugriff: 15.09.2024).
- Lautmann, Rüdiger (2007): »Gesellschaftliche Diversität verändert die Polizeiorganisation«, in: Karlhans Liebl (Hg.), Kriminologie im 21. Jahrhundert. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 89–105.
- Loick, Daniel (Hg.) (2018): Kritik der Polizei. Frankfurt a.M./New York: Campus.
- MEGAVO (2024): Motivation, Einstellung und Gewalt im Alltag von Polizeivollzugsbeamten, Projektbericht 2021–2024, [https://www.polizeistudie.de/wp-content/uploads/Abschlussbericht\\_MEGAVO.pdf](https://www.polizeistudie.de/wp-content/uploads/Abschlussbericht_MEGAVO.pdf) (Zugriff 15.10.2024)
- Pichl, Maximilian (2022): »Defunding und Rechtsstaat. Über die (rechts-)politischen Strategien im Umgang mit rassistischer Polizeigewalt«, in: Kriminologisches Journal, 4/2022, S. 280–297, <https://doi.org/10.3262/KJ2204280>.
- Popper, Karl R. (1945/2003): Die offene Gesellschaft und ihre Feinde, Band 1, Der Zauber Platons. 8. Aufl. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Seibel, Wolfgang (2016): Verwaltung verstehen. Eine theoriegeschichtliche Einführung, Berlin: Suhrkamp.

Staller, Mario S./Koerner, Swen (2024): Diversität und Polizei. Perspektiven auf eine Polizei der Vielfalt – konkrete Handlungsoptionen und neue Reflexionsmöglichkeiten, Wiesbaden: Springer.

Thomas, David A./Ely, Robin (1996): »Making Differences Matter«, in: Harvard Business Review 74 (5), S. 79–90.

# Wie antidemokratische Ideologien Institutionen und Zivilgesellschaften das Leben schwer machen und eine würdebasierte Prävention ihnen vorbeugen kann<sup>1</sup>

---

Andreas Zick

## 1. Aktuelle Entwicklungen, die ›uns‹ empören könnten

In den verschiedenen Öffentlichkeiten wie auch medialen und politischen Debatten ist derzeit viel von ›Wutbürgern‹ die Rede. ›Empörten‹ erscheinen konfliktäre Themen wie Migration, Flucht, Sicherheit und selbst Demokratie als ›Triggerpunkte‹ (Mau, Lux & Westheuser 2023), die sie geradezu aufsuchen, um ihrer Meinung Ausdruck zu verleihen. Die Stimmung in der Gesellschaft scheint gereizt. Hassreden und -kampagnen auch und gerade gegen staatliche Institutionen nehmen zu, weil sie denen, die sie führen, scheinbar Erfolge versprechen und auch ein Erlebnis bieten, wie die Gewaltforschung zeigt. Auch die Proteste auf der Straße und in den digitalen Räumen scheinen aggressiver und respektloser zu verlaufen, wie diverse Kriminalstatistiken zeigen. Nicht ohne Grund ist das Thema Angriffe auf Rettungsdienste, Polizeien, zivile Sicherheit und andere Institutionen auf den Agenden der politischen Bühne.

Um viele der Angriffe, um die Wut und den Hass, kümmert sich die Polizei, die wichtige Adressatin des Projektes »ZuRecht« ist, auf das die vorliegende Publikation zurückgeht. Sie hat eine besondere Funktion in der Regulierung gesellschaftlicher Konfliktlagen und wird zugleich immer stärker in Konflikte eingebunden. Um

---

1 Der Beitrag ist eine überarbeitete und aktualisierte Fassung der Rede des Autors. Ein großer Dank gilt Dr. Sabrina Ellebrecht, Katrin Herbon und Rosalie Oetinger, die den Redetext erstellt und lektoriert haben. Bei der Überarbeitung wurden die Ergebnisse der aktuellen Mitte-Studie aus dem Jahr 2023 berücksichtigt, die zur Zeit der Rede noch nicht vorlagen. Sie sind seit 2023 veröffentlicht in der Publikation: Zick, Andreas/Küpper, Beate/Mokros, Nico (Hg.) (2023): Die distanzierte Mitte. Rechtsextreme und demokratiegefährdende Einstellungen in der Mitte 2022/23, Bonn: Dietz. Informationen zur Methodik sind zugänglich unter <https://www.fes.de/referat-demokratie-gesellschaft-und-innovation/gegen-rechtsextremismus/mitte-studie-2023> (Zugriff: 18.09.2023).

Angriffe auf die Demokratie kümmert sich auch Politik, kümmern sich Zivilgesellschaft wie auch viele Fördernde von zivilen Projekten. Zugleich werden sie selbst immer stärker zur Zielscheibe von Wut und Empörung. Sie könnten angesichts der Vielzahl der Angriffe zurecht empört sein: empört über die Wut, empört über die mangelnde Zivilcourage, wenn sie angegriffen werden, empört über die Lasten, die sie nicht schultern können oder müssten. Die Empörung wäre auch nachvollziehbar, so sie denn zivil bleiben würde, wenn die Beobachtungen bedacht würden. Hinter dem, was auf der Straße, im Alltag, auf den diversen öffentlichen Bühnen und hinter den Gardinen als Wut, Empörung und Angriffe auf Grundwerte, Normen und Regeln erscheint, stecken zum großen Teil demokratiefeindliche wie antidemokratische Ideologien, die in die Mitte der Gesellschaft drängen und dort geteilt werden. Diese sind Gegenstand von Untersuchungsreihen, die wir am Institut für Interdisziplinäre Konflikt- und Gewaltforschung (IKG) der Universität Bielefeld und in Kooperation mit anderen Forschenden und Menschen aus der forschungsnahen Zivilgesellschaft durchführen. Zentrale Ergebnisse sollen im Folgenden in gebotener Kürze berichtet werden, um einen Anhaltspunkt zu liefern, welche Ideologien in der Mitte die Stabilität der Demokratie gefährden und wo eine Prävention schon in der Mitte ansetzen kann.

Dabei muss mit Blick auf demokratiegefährdende Angriffe und den Bericht über empirische Beobachtungen zu Gefährdungspotenzialen berücksichtigt werden, dass die Gesellschaft, genauer die deutsche Gesellschaft, sich gerade in einem besonderen Prozess befindet. Krisen und neue nationale wie globale Herausforderungen berühren die Frage nach antidemokratischen Erscheinungen. Was woanders als ›Trumpismus‹ erscheint (Morgan et al. 2017), steckt hierzulande Menschen an. Die Coronapandemie hat zudem sichtbar gemacht, wie viele Menschen Verschwörungsmythen anhängen und/oder sich abgehängt fühlen. Um einen Ausschnitt einer möglichen Zeitdiagnose zeichnen und Präventionsgrundsätze ableiten zu können, orientiert sich der vorliegende Bericht an vier Thesen, die im Folgenden mit empirischen Beobachtungen unterfüttert werden:

- a) Demokratien und ihre Institutionen sind in Zeiten von Krisen und Ungewissheit besonders gefordert und zugleich werden sie dann besonders infrage gestellt.
- b) Ein neuer Nationalpopulismus hat die Mitte mit Ideologien und Mythen über die Gesellschaft mobilisiert. Das ist eine neue Herausforderung für Prävention und Intervention.
- c) Ausgrenzungen und Herabwürdigungen von Gruppen und destruktive Konfliktregulation durch Radikale werden in der toleranten Mitte verdeckt wie vergessen.
- d) Es können neue Wege und Räume der Prävention und Verhinderung entwickelt werden.

## 2. Eine neue Generation rechtsextrem orientierter Personen

### **These 1: Demokratien und Institutionen sind in Zeiten von Krisen und Ungewissheit besonders gefordert und werden zugleich besonders infrage gestellt.**

Wir leben in Zeiten von Polykrisen. Das Konzept hat der Wirtschaftshistoriker Adam Tooze vorgeschlagen, um damit zu betonen, dass viele Krisen sich gegenseitig beeinflussen, sei es die Inflation, die Klimakrise, Migrationskrisen oder Demokratiekrise. Dem lässt sich leicht zustimmen, aber bei allen Krisendiagnosen sollte nicht vergessen werden, was Krisen ausmacht. Krisen sind Momente und Zeiten, in denen sich Stabilität und Normalität aufzulösen scheinen. Die Zukunft ist ungewiss oder erscheint so. Entscheidungen sind notwendig, aber sie scheinen zugleich auch überhaupt nicht sicher, wie der Historiker Reinhart Koselleck betont (Koselleck 1973). Es kommen Routinen abhanden. Regeln und Normen können nicht mehr einfach aufgerufen werden bzw. greifen nicht mehr. Die Wahrnehmung der Brüchigkeit der bisherigen Ordnung, Unzufriedenheit und Misstrauen machen sich breit und die Wahrscheinlichkeit erhöht sich, dass Gruppen nach harten Regeln und klaren Entscheidungen rufen, obgleich genau das nicht möglich ist. Demokratien und Institutionen sollten gerade in Krisenzeiten Angriffe auf ihre Normen identifizieren und Normverschiebung verstehen. Das ist wichtig, weil zentrale Modi der Weiterentwicklung von Demokratien aufgrund der Krisenbelastungen schwerer zu garantieren sind: die konstruktive Konfliktregulation und die Teilhabe und Inklusion von Menschen aufgrund der Belastungen in Krisenzeiten.

Mit Blick auf die föderale und von Interessensausgleich orientierte Demokratie kommt es dann umso mehr auf eine Mitte an, die sich an Grundrechten wie dem Prinzip der konstruktiven Konfliktaustragung orientiert. Zu der Mitte können dabei alle Bürgerinnen und Bürger gehören, die sich an dem Prinzip orientieren. Die Mitte ist eine historisch gewachsene Kraft, die für Normorientierung sorgen sollte (Borchmeyer 2017). Diese Mitte – zu der auch die Polizeien gehören – gerät in Krisenzeiten in die Gefahr, Grundnormen und -werte zumindest zeitweilig infrage zu stellen und sich für Einstellungen zu öffnen, die sie von der Demokratie wegbewegt. Es ist das Anliegen der folgenden Analyse, genau auf diese Sollbruchstellen bzw. die Gefahr zu schauen und Öffnungen in der Mitte für eine Demokratiedistanz zu identifizieren. Dazu werden Ergebnisse aus der Mitte-Studie berichtet, die von der Friedrich-Ebert-Stiftung gefördert wird. Sie ist im Kern eine repräsentative Bevölkerungsumfrage unter mehr als 2.000 Personen, die vor allem im Januar und

Februar 2023 durchgeführt wurde. Die Studie ist erschienen unter dem Titel »Die distanzierte Mitte«.<sup>2</sup>

Wird die Studie in den Blick genommen und zunächst die *Selbsteinschätzung der Mitte* beachtet, ließe sich zunächst festhalten, dass die Mehrheit der Deutschen eine stabile Demokratieorientierung aufweist: So meinen 87 Prozent der Befragten, »[i]n einer Demokratie sollte die Würde und Gleichheit aller an erster Stelle stehen«. Aber, es ist auch festzustellen: Im Jahr 2020/21 waren es 88, im Jahr 2018/19 noch 93 Prozent. Mehr als jede zweite befragte Person (57 Prozent) ist der Meinung »Die deutsche Demokratie funktioniert im Großen und Ganzen ganz gut«. Dieser Aussage stimmten 2018/19 noch 65 Prozent der damaligen Stichprobe zu. Tatsächlich nehmen auch mehr Befragte als zuvor wahr, dass »die Demokratie in erheblichem Maße gefährdet ist« (39 Prozent, 2018/19: 34 Prozent). Die Meinungsmuster ließen sich zusammenfassen als Indikator einer stabilen Demokratienähe und -bindung der Befragten. Allerdings sind sie eben auch rückläufiger und zugleich nehmen die Befragten stärker als zuvor eine Gefährdung der Demokratie wahr.

Wie angegriffen die Demokratie ist, lässt sich auch jenseits von Einstellungen an objektiven Zahlen zu politisch motivierten Gewalttaten, Anschlägen auf demokratische Institutionen, Hasstaten gegen Vertreter:innen und Repräsentant:innen des Staates, Amts- und Würdenträger:innen wie auch der Sicherheit aufzeigen. In der Dezemberausgabe des Magazins Deutsche Polizei habe ich mitten in der Pandemie, die von Lockdowns, einer Distanz zwischen Menschen und massiven Protesten gegen die Regeln geprägt war, ein Interview zur politischen wie gesellschaftlichen Gewalt gegeben. Ich war erstaunt, welches Titelbild die Redaktion wählte, als das Heft erschien (vgl. Abb. 1). »Verrohung der Gesellschaft. Ein Sturm zieht auf«, so lautete der Aufmacher.

Die Gewerkschaft der Polizei bemühte sich mit dem Heft, sowohl die Zahlen an politisch motivierten Taten als auch die Erfahrungen von Angriffen gegen die Polizei anzusprechen und zu verstehen. Tatsächlich waren diese Zahlen allein im Hellfeld laut Bundeskriminalamt signifikant gestiegen. Die meisten Taten (21.964) konnten damals als rechtsextrem motivierte Taten identifiziert werden. Ebenso viele Taten (21.339) konnten nicht eindeutig zugeordnet werden, weil sie aus neuen ideologischen Milieus stammten. Im Jahr 2022 stiegen die Zahlen erneut an. Solche manifesten Taten haben Ursachen, die auch in Einstellungen und nicht nur demokratietheoretisch begründet sind. Daher liegt die Frage nahe, wie verbreitet rechtsextreme Orientierungen in der Mitte sind, die solchen Taten entsprechen und sie motivieren.

---

2 Sämtliche Ergebnisse, die Fragebögen und ein umfassender Bericht über die methodischen Grundlagen sind auf der Website [www.fes.de](http://www.fes.de) zugänglich.

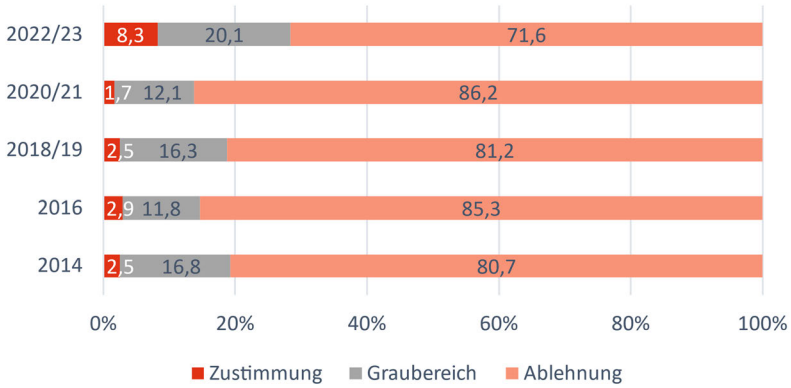
Abb. 1: Titelblatt »Deutsche Polizei«, Heft 12/21



Darauf ist der spezifische Fokus der Mitte-Studien gelegt. In der Mitte-Studie fragen wir nach der Zustimmung oder Ablehnung von 18 rechtsradikalen Aussagen, aus denen wir einen Gesamtindex für ein rechtsextremes Weltbild ermitteln. In Abbildung 2 sind die prozentualen Anteile an Befragten, die ein solches Weltbild haben, für die vergangenen 10 Jahre aufgeführt.



Abb. 2: Verlauf der Zustimmung zum Rechtsextremismus in den Mitte-Studien (Rechtsextremes Weltbild 2014–2023 [in Prozent])



Es ist einerseits ein Anstieg an Zustimmungen zu verzeichnen. Aktuell stimmen 8,3 Prozent der Befragten allen Aussagen zu. Andererseits ist auch ein Anstieg des Graubereichs an Befragten zu verzeichnen, von Befragten also, die die Aussagen nicht eindeutig ablehnen bzw. zwischen einem Zustimmungsbereich und Ablehnungsbereich liegen. Mit Blick auf einzelne Aussagen sind die Zustimmungen deutlich: Ein Satz, der schon in den 1920er Jahren in der nationalsozialistischen Propaganda geteilt wurde, findet aktuell unter 24 Prozent der Befragten Zustimmung: »Was Deutschland jetzt braucht, ist eine einzige starke Partei, die die Volksgemeinschaft insgesamt verkörpert«. Vor zwei Jahren waren es 18 Prozent, vor vier Jahren 22 Prozent. Der Aussage »Im nationalen Interesse ist unter bestimmten Umständen eine Diktatur die beste Staatsform« stimmen aktuell 7 Prozent zu, genau wie 2020/21. »Es gibt wertvolles und unwertes Leben«, meinen aktuell 12 Prozent. 7 Prozent waren es vor zwei Jahren.

Abb. 3: Rechtsextreme Einstellungen nach Altersgruppen

Zustimmung zu den Dimensionen rechtsextremer Einstellungen  
nach Altersgruppen 2022/23 (Angaben in Prozent)

Tabelle 3.5

	18–34 Jahre (n = 515)	35–64 Jahre (n = 1.022)	Ab 65 Jahre (n = 487)
Befürwortung Diktatur	7,4	7,1	4,5
Nationalchauvinismus*	14,1	18,8	14,8
Verharmlosung des Nationalsozialismus***	8,1	3,4	0,9
Fremdenfeindlichkeit*	15,2	18,1	13,2
Antisemitismus***	8,6	5,7	2,6
Sozialdarwinismus***	10,7	4,8	2,6
Manifest rechtsextremes Weltbild***	12,3	8,1	4,4

Anmerkungen \* =  $p \leq ,05$ ; \*\*\* =  $p \leq ,001$ .

Die distanzierte Mitte · © Friedrich-Ebert-Stiftung 2023  
Satz/Grafik · Gerd Kempken (Marburg)

Zugleich fällt auf, dass die Zustimmung unter den jüngeren Erwachsenen – befragt wurden nur Volljährige – in allen zentralen Dimensionen des Rechtsextremismus, die das Weltbild insgesamt ausmachen, höher ausfallen als unter Älteren. Das war längere Zeit nicht der Fall (vgl. Abb. 3), und es legt die Frage nahe: Warum nehmen im Verlauf ihrer sozialen und politischen Sozialisation Menschen in der Mitte Einstellungen aus den extremistischen Rändern an? Sie sind es auch, die bei den politisch motivierten Straftaten wie der Hasskriminalität als Täter:innen auffallen. Die Ergebnisse legen daher nahe, dass Prävention sich auf Bereiche der politischen Sozialisation konzentrieren muss. Wie erhalten sich die Einstellungen und wie werden neue Generationen an rechtsextrem orientierten Personen in der Mitte sozialisiert?

Eine damit verbundene zentrale Frage lautet: Warum hat sich gesellschaftlich insgesamt und in vielen Bevölkerungsgruppen und Milieus ein solcher ›Rechtsruck‹ ergeben? Rechtsextreme, antidemokratische wie demokratiegefährdende Orientierungen haben viele unterschiedliche Ursachen. Sie reichen von langfristigen gesellschaftlichen Entwicklungen (Krisen, Digitalisierung und damit einhergehende Toleranz- und Normeinbrüche) bis zu psychologischen Faktoren (Deprivationen, Abstiegsängste, Zustände von Normlosigkeit und tiefsitzende Ressentiments). Wird nach gesellschaftlichen Verschiebungen gefragt, rückt meines Erachtens der Aufschwung des Nationalpopulismus in den Vordergrund und damit die genauere Betrachtung von neuen gesellschaftlichen Identitätsvorstellungen, die vom rechtsextremen Rand in die Mitte dringen bzw. dort ›andocken‹ können.

### 3. Völkisch-autoritär-rebellische Orientierung

#### **These 2: Ein neuer Nationalpopulismus hat die Mitte mit Ideologien und Mythen über die Gesellschaft mobilisiert. Das ist eine neue Herausforderung für Prävention und Intervention.**

Aus Sicht einer politischen Psychologie verfangen antidemokratische Einstellungen dann, wenn Gruppierungen ihre politischen Einstellungen an Identitätsvorstellungen knüpfen können, wenn also bestimmte nationale Identitäten Zugehörigkeit schaffen. Hierbei spielt der Populismus eine zentrale Rolle, denn er scheint erfolgreich ein einfaches nationales ›Wir‹ zu vermitteln. Das kann er leichter schaffen, wenn er Krisenthemen an stereotype Abgrenzungen gegenüber ›den Anderen‹ binden kann. Die insbesondere vom Rechtspopulismus vorangetriebenen Themen wie Klima, Gender, Wokeness oder Multikulti knüpfen an Feindbilder an und transportieren sie. Das gelingt in dem Maße, in dem sie mit Identitätsvorstellungen von Nation, Vaterland oder Nationalstolz verbunden werden können. Dadurch können viele unterschiedliche Bilder von Gegner, Feinden, Unterdrückern etc. vermittelt werden, die eine Gefahr für das nationale ›Wir‹ darstellen.

In der aktuellen Mitte-Studie 2022/23 teilen 38 Prozent der Befragten Verschwörungsmymen, die sich in Sätzen ausdrücken wie »Politiker und andere Führungspersönlichkeiten sind nur Marionetten der dahinterstehenden Mächte«. Populistische Meinungen finden bei einem Drittel (32,6 Prozent) der Befragten Zuspruch. Sie drücken sich in Meinungen wie »Die regierenden Parteien betrügen das Volk« aus. Auch in Bezug auf die Polizei haben sich im Zuge der Coronaproteste Verschwörungsmymen zum polizeilichen Handeln gebildet. Polizei schütze ein korruptes System und handele im Auftrag von geheimen Kräften. Verschwörungsmymen haben dabei unterschiedliche politisch-psychologische Funktionen. Sie vermitteln den Anhänger:innen ein Weltwissen, sie schaffen Identität und Zugehörigkeit, sie wirken einflussreich. Sie trennen Anhänger und Vertraute von Gruppen, denen mit Misstrauen zu begegnen ist. Der Rechtspopulismus, der eine einfache Klassifikation der Gesellschaft zwischen ›Wir‹ und ›Die‹ sowie dem ›Eigenen‹ und dem ›Fremden‹ vornimmt, toleriert und erzeugt Verschwörungsmymen, gerade weil die einfache Unterteilung der Gesellschaft nach Gruppen in den Mythen ein zentraler Topos ist.

In dieser Vereinfachung der Welt kann es dann passieren, dass selbst Institutionen wie die Polizei dem Feindbild zugeordnet werden, wenn sie z.B. bei Protesten eingreift, weil dort menschenverachtende Sprüche skandiert werden, zur Gewalt aufgerufen oder demokratiefeindliche Propaganda geschürt wird. Die Behauptung bzw. Propaganda, es gäbe eine ›richtige oder echte Nation‹, die andere grob und vereinfachend in ›national Fremde‹ oder ›Feinde des Vaterlandes‹ einteilt, erhöht auch die Wahrscheinlichkeit einer Delegitimierung des staatlichen Gewaltmono-

pols, was eine besondere Herausforderung für Behörden ist. Seitdem in den Mitte-Studien rechtspopulistische Orientierungen gemessen werden, zeigt sich dort, dass jene Befragten, die ein nationalchauvinistisches Weltbild haben, in nahezu allen antidemokratischen Einstellungen – seien es rechtsextreme oder menschenfeindliche Positionen – höhere Zustimmungen aufweisen. Dabei ist mit Blick auf populistische Orientierungen, die in den letzten Jahren immer stärker Zuspruch gefunden haben und zu parlamentarischen wie außerparlamentarischen Gruppenbildungen geführt haben, zu beachten, dass sich unter dem Etikett Rechtspopulismus neuere ideologische Ausrichtungen nicht mehr einfach fassen lassen.

Bei der Analyse und Prüfung von Einstellungsmustern in den Daten der Mitte-Studien konnten wir neben Rechtsextremismus, Rechtspopulismus, dem allgemeinen Populismus und menschenfeindlichen Vorurteilungsmustern auch ein neues Orientierungsmuster identifizieren. Wir nennen es ›völkisch-autoritär-rebellische Orientierungen‹. Diese haben sich vor allem in der Coronazeit digital wie analog entwickelt. Sie setzen sich aus folgenden Dimensionen zusammen: Rassistischer Ethnopluralismus und Konspiration, Behauptung einer Meinungsunterdrückung, Befürwortung von Diktatur und Behauptung betrügerischer Eliten. Fast ein Drittel der Befragten der Mitte-Studie 2022/23 (28,6 Prozent) teilt diese Orientierung (2021/22: 20,6 Prozent; 2018/19: 28,5 Prozent). Ihr Kennzeichen ist, dass sie populistische Feindbilder transportieren und Menschen mit der Ideologie, ›ihre Nation‹ stehe über allem und sie seien Opfer von Eliten und Meinungsunterdrückung, auf Distanz zur Demokratie bringen. Die Angriffe auf die Demokratie werden so als legitime Rebellion beurteilt. Zugleich wird autoritärer Gehorsam gegenüber der Nation eingefordert. In der Mitte-Studie 2021/22 haben wir mögliche Erklärungsfaktoren für solche völkisch-autoritär-rebellischen Einstellung statistisch geprüft. So gut dies im Rahmen von Querschnittsbefragungen möglich ist. Unter den Erklärungsfaktoren sind demografische Faktoren, die auf prekäre Verhältnisse und ein ›Abgehängtsein‹ hinweisen, nicht zentral. Die völkisch-autoritär-rebellische Orientierung wird am besten durch folgende Merkmale erklärt:

- a) Es herrscht ein destruktives Misstrauen gegenüber der Demokratie, das sich z.B. in der Meinung ausdrückt, die Demokratie führe zu faulen Kompromissen und nicht zu sachgerechten Entscheidungen.
- b) Ein weiterer Faktor, der insbesondere unter ostdeutschen Befragten wirkt, ist ein Gefühl der Norm- und Regellosigkeit in der Gesellschaft, also Orientierungsanomie.
- c) Soziale Dominanzorientierungen bzw. ›Vormachtansprüche‹ sind im Glauben begründet, es gäbe in der Gesellschaft Gruppen, die oben, und andere, die unten sind, oder einige wären höherwertiger und andere minderwertiger. Dabei geht es nicht um reale oder objektivierbare Einflüsse, sondern um sozial geteilte Bilder bzw. Ideologien über die Gesellschaft.

Die Ideologien werden geteilt und sind die Grundlage für Identitäten und Gruppenbildungen, auch wenn die Gruppen (»Wir«, »die Bewegung« etc.) nur imaginiert werden. Zugleich schaffen die Ideologien und Gruppen Gewissheit und Sicherheit. Den Gruppen und Protestbewegungen wird eine exklusive Identität angeboten. Analysen der begleitenden digitalen Kommunikation, die ebenfalls von Hassreden geprägt ist, zeigen, dass sich Affektkulturen ausbilden, die gerechtfertigt werden von Widerstandsideen und dem Selbstbild, rebellisch zu sein (vgl. auch Rensmann 2017).

Die ideologischen Gruppen werden als Bewegungen durch emotionale Sentiments zusammengehalten. Ein Beispiel dafür, wie weit das reichen kann, ist der Erfolg einer Partei, die sich nicht über politische Wert- oder Normvorstellungen identifiziert, sondern sich als »Bürger in Wut« bezeichnet. Neben der Identität wird von den Gruppierungen ebenso eine exklusive Empathie nur für die eigene Bezugsgruppe angeboten. Das ist attraktiv für viele Menschen, die Empathie für ihre Meinungen und Bezugsgruppen suchen, oder sich als »Opfer« wännen. Der Populismus greift das Selbstbild, Opfer zu sein auf und verstärkt es.: »Wir sind die Opfer dessen, was in der Gesellschaft passiert. Die da oben machen Euch zum Opfer. Wehrt Euch.« Das mag erklären, warum in der aktuellen Mitte-Befragung 2022/23 unter den 31 Prozent der Befragten, die angeben, »einsam zu sein«, mehr Befragte Verschwörungsmymen sowie menschenfeindlichen und rechtsextremen Einstellungen zustimmen, als jene, die das nicht angeben.

Dass die rebellische Identität nicht nur auf einer Einstellungsebene verbleibt, mag auch den vom Bundeskriminalamt festgestellten Anstieg von 7,03 Prozent an politisch motivierter Kriminalität für 2022 erklären, der auch und gerade im Bereich der ideologisch nicht einzuordnenden ideologischen Orientierung zu beobachten ist. Der Anstieg ist eine immense Herausforderung für die Prävention, die Intervention, die Strafverfolgung und den Umgang mit neuen Ideologien und Strömungen, zumal die Demokratiegefährdung durch Digitalisierung weiter voranschreitet. Auch menschenfeindliche Einstellungen und Taten verändern sich und passen sich laufend an den Zeitgeist an, sodass eine gute und kontinuierliche Schulung über herabwürdigende Bilder, Narrative, Ideologien und die Formierung neuer Gruppierungen notwendig ist, gerade in Krisenzeiten, in denen sich Gruppierungen organisieren und formieren.

## 4. Feindbilder und Rassismen

### These 3: Ausgrenzung, Herabwürdigung und destruktive Konfliktregulation durch Radikale werden in der toleranten Mitte verdeckt wie vergessen.

Der Blick der Mitte-Studien ist auf die wie immer bestimmte Mitte in ihrer ganzen Breite gerichtet. Wurden bis hierher äußerst radikale und demokratiegefährdende oder -verachtende Einstellungen angesprochen, sollte meines Erachtens der Blick nicht davon verstellt werden, dass ein zentrales Scharnier der Einstellungen nicht nur bestimmte politische Ideologien sind, sondern auch und gerade Feindbilder. Damit sind Bilder von anderen, etwa von Minoritäten, gemeint, die als ›Fremde‹, ›Andere‹, ›Minderwertige‹, ›Bedrohende‹ und ›Feinde‹ der eigenen Bewegung markiert werden. Zentrale Bindeglieder sind Stereotype, Vorurteile, rassistische und antisemitische und viele andere menschenfeindliche Einstellungen. In einer Studie mit inhaftierten Personen, die wegen einer rechtsextremen Straftat verurteilt wurden, aber zuvor nie als rechtsextrem aufgefallen waren, wurde deutlich, dass geteilte Feindbilder zwischen ihnen und Rechtsextremen hoch relevant sind (Forschungsgruppe Anti-Asyl-Agitation 2020). Die Feindbilder werden, so die These, unter Umständen breiter geteilt als politisch radikale Einstellungen und sie werden zum Teil versteckt, toleriert und nehmen die Gestalt vermeintlich wohlmeinender Meinungen an, d.h., sie sind bigott und ambivalent oder subtil (Zick 2014).

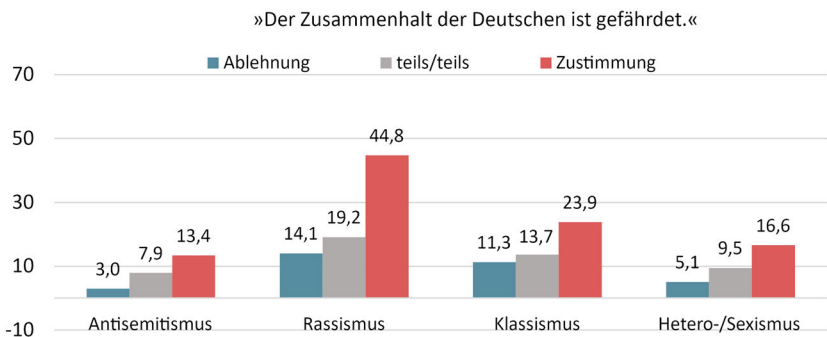
In der aktuellen Mitte-Studie sind die Einstellungen gegenüber Gleichwertigkeit und Vielfalt auf den ersten Blick positiv. 87 Prozent der Befragten stimmen dieser Meinung zu: »In einer Demokratie sollte die Würde und Gleichheit aller an erster Stelle stehen«. 67 Prozent meinen: »Wir müssen uns stärker für eine vielfältige und offene Gesellschaft engagieren«. Zugleich aber war die Zustimmung zur Würde im Jahr 2018/19 stärker (93 Prozent; 2020/21: 88 Prozent) ebenso wie die Zustimmung zur Vielfalt (2018/19: 74,5 Prozent; 2020/21: 69 Prozent). Zugleich ist das Ausmaß der Zustimmung zu Antisemitismus (9,6 Prozent), Hetero-Sexismus (12,1 Prozent), Klassismus (18,4 Prozent) und kulturellem Rassismus (31 Prozent) hoch, höher sogar als in den Vorjahren. Auch die Grauzone, also »Teils-teils-Zustimmungen« steigen über die Jahre an. »Wenn sich Schwarze Menschen mehr anstrengen würden, würden sie es auch zu etwas bringen.« Diese Aussage findet unter 12,3 Prozent der Befragten Zustimmung, 17,1 Prozent meinen das »teils-teils«. Der Aussage »Langzeitarbeitslose machen sich auf Kosten der Gesellschaft ein bequemes Leben« stimmen 34,8 Prozent zu, 31,2 Prozent meinen, das stimme »teils-teils«. In der Mitte-Studie 2021/22, die einen Fokus auf Anti-Schwarzen Rassismus (*Anti Black Racism*) legte, stimmten 18,4 Prozent der Meinung zu, dass »Schwarze Menschen in diesem Land zu empfindlich sind, wenn von Rassismus die Rede ist«. 28,5 Prozent meinten dies »teils-teils«. Die weiteren Analysen zeigen, dass die »Teils-teils-Antwortenden« in anderen Vorurteilmustern (etwa Antisemitismus, Muslimfeindlichkeit etc.) hö-

here Zustimmungen aufweisen als jene, die die Aussagen zum Anti-Schwarzen Rassismus ablehnen.

Das gesellschaftliche Reservoir an solchen Vorurteilen, menschenfeindlichen Einstellungen, Bildern und Mythen wie Rassismus ist hoch und müsste mit Blick auf die Prävention bei demokratiegefährdenden politischen Ideologien mitbedacht sein. In diesem Zusammenhang ist erneut zu bedenken, dass Einstellungen nicht unmittelbar mit Verhaltensweisen zusammenhängen müssen, aber in der Gesamtbetrachtung die Zunahme an menschenfeindlichen Einstellungen mit einer Zunahme an Hasstaten einhergeht. Auch der Kriminalitätsbericht Baden-Württemberg 2019 bis 2021 zeigt einen Anstieg rechtsextremer Kriminalität im Themenfeld Antisemitismus von 170 Taten in 2019, auf 209 Taten in 2020 und 241 Taten in 2021.

Das spricht insgesamt für die Frage, wie eine Bekämpfung von politischen Ideologien mit einer gleichzeitigen Bearbeitung von Mustern menschenfeindlicher Einstellungen einhergehen kann und muss. Eine besondere Herausforderung bei der Bekämpfung von Vorurteilmustern besteht darin, auch und gerade subtile und versteckte Vorurteile, Rassismen etc. zu bearbeiten. Eine zweite wichtige Frage ist meines Erachtens, wie Paradoxien bearbeitet werden können, insbesondere jene, die aus Vorstellungen über den gesellschaftlichen Zusammenhalt resultieren. In der aktuellen Mitte-Studie meinen 51 Prozent, »[d]er Zusammenhalt der Deutschen ist gefährdet«. 2020/21 waren es noch 35 Prozent. Werden die Befragten in Gruppen unterteilt, die der Aussage zustimmen, sie ablehnen oder teils-teils der Meinung sind, fällt auf, dass jene, die den Zusammenhalt bedroht sehen, in den Vorurteilmustern höhere Zustimmungen aufweisen (vgl. Abb.).

Abb. 4: Menschenfeindlichkeiten nach Gruppen der Zusammenhaltsbedrohung



Das Ergebnismuster legt nahe, dass Befragte den Zusammenhalt der Deutschen eher homogen und nicht inklusiv denken, was der Vielfalts- und Zusammenhaltsnorm, die von offenen und solidarischen Gesellschaften ausgehen, widerspricht.

## 5. Anti-Bias-Kultur und Stärkung der Menschenwürde

### These 4: Es können neue Wege und Räume der Prävention und Verhinderung gefunden werden.

Im Kontext der zentralen Befunde zu einigen auffälligen Demokratieorientierungen in der Mitte der Gesellschaft – soweit wir sie mit unserem Studienformat vermessen können – stellt sich vor dem Hintergrund des vorliegenden Bandes die Frage nach der Prävention und Intervention: Was kann angesichts der hier berichteten Einstellungsmuster vorbeugend getan werden? Diese Frage ist eng gekoppelt an die immer wieder zu stellende Frage: Müssen und können neue Ansätze und Wege gefunden werden? Prävention sollte den ›Zeitgeist‹ und aktuelle Entwicklungen im Blick haben und darauf eingestellt sein, gerade dann, wenn aufgrund demokratiebedrohender Ideologien in Krisenzeiten der Grad an Ungewissheit hoch ist und eine hundertprozentige Risikoeinschätzung nicht möglich ist. Um die berichteten Einstellungsmuster zu bearbeiten, sollen wenige ausgewählte Leitgedanken genannt werden, die sich vor allem auf die Frage richten, wie gesellschaftliche Räume geschaffen werden können, die die Würde von Menschen und Gruppen, die ihnen verbürgt ist, nicht infrage stellen.<sup>3</sup>

Alle skizzierten politischen Einstellungsmuster weisen auf ein zentrales Motiv demokratiefeindlicher Ideologien hin: die Beschädigung der Würde von Gruppen und Menschen. Sie operieren mit Höher- und Minderwertigkeit, die die Würde berühren oder gar beschädigen. Deshalb liegt es nahe, die Frage nach der Suche nach vorbeugenden Präventionsstrategien mit Blick auf die Garantie von Würde in den Mittelpunkt gesellschaftlichen Handelns zu stellen. Mit diesem Blick könnte Prävention deutlicher mit der Stärkung einer gesellschaftlichen und institutionellen *Anti-Bias-Kultur* verbunden werden. Damit ist die Stärkung von Präventionsstrategien gemeint, die Stereotypen, Vorurteilen, Rassismen und anderen Menschenfeindlichkeiten begegnet, also verzerrte Wahrnehmungen von Menschen und Gruppen aufspürt und infrage stellt.

Anti-Bias-Kultur meint mehr als die Toleranz von Vielfalt ›der Anderen‹. Sie meint die Einrichtung von gesellschaftlichen und vor allem institutionellen Kulturen, die Normen und Werte stärken und verankern, die verzerrte Darstellungen und ungleiche Chancen von Menschen und Gruppen verhindern. Institutionen können darin gestärkt werden, anti-rassistisch und möglichst vorurteilsfrei zu sein, um sich entwickeln zu können. Dabei helfen kann auch eine Erinnerungskultur an Menschenfeindlichkeit, Rassismus, Antisemitismus und Diskriminierungen, weil sie es ermöglicht, im Falle des Aufkommens von Demokratiebedrohungen und Herabwürdigungen oder Diskriminierungen von Gruppen kompetent handeln zu

---

3 Umfassendere Überlegungen dazu finden sich hier: MAPEX 2020.



können. Die Frage der Erinnerungskultur ist dabei eng verbunden mit der Frage des Lernens und des Speicherns von Wissen. Was hat gewirkt gegen Entmenschlichung, Vorurteile, Antisemitismus, Rassismus und Demokratie bedrohende Ideologien? Das Handeln auf der Grundlage von Erfahrungswissen scheint nötig, um angesichts von demokratiefeindlichen Angriffen oder Hasstaten nicht immer wieder die Frage stellen zu müssen, woher es kommt und was zu tun ist.

Eine Anti-Bias-Kultur in der Gesellschaft und ihren zentralen Institutionen kann helfen, Menschen Kompetenzen zu vermitteln, die sie vor der Akzeptanz von antidemokratischen Weltbildern schützen. Im Verlauf der gesellschaftlichen Krisen hat der Glaube an Verschwörungsmymen, die antidemokratische Ideologien transportieren, zugenommen. Eine besondere Herausforderung solcher Verschwörungsmymen ist, dass Menschen, die ihnen anhängen, diese mit anderen teilen. Das kann eine Identität und Zugehörigkeit begründen, die die Grundlage bildet, sich gegen Fakten, andere Wirklichkeitsinterpretationen und auch demokratische Normen und Werte abzuschotten. Was insbesondere radikal orientierten Menschen fehlt, ist die Vorstellung, dass Menschen überhaupt anders denken können. Die digitale Kommunikation verstärkt diese Effekte. Hoch radikalisierte Menschen können nicht ›mentalisieren‹. Mentalisierung bedeutet, dass das eigene Verhalten und das Verhalten anderer durch die Zuschreibung von mentalen Zuständen interpretiert und verstanden wird, wir also anderen auch Wünsche, Sorgen, Bedürfnisse etc. zuschreiben können. Das verstehen Menschen nicht, die sich auf der Grundlage extremer Weltbilder bewegen. Je stärker die Mentalisierungsfähigkeit dagegen ausgeprägt ist, desto klarer wird, dass die eigene Wahrnehmung der anderen immer mit Zweifeln versehen ist und niemand einen Zugang zur absoluten Wahrheit hat. Wie oft hören wir gerade in der Mitte, wenn wir mit Menschen anderer Meinung (etwa rechtsradikaler oder populistischer Meinung) konfrontiert sind, dass sie uns begegnen: »Das ist falsch. Die Wahrheit wird verschwiegen.«? Die Mitte-Studie 2021/22 hat empirisch kenntlich gemacht, wie sehr die mangelnde Mentalisierungsfähigkeit in der Mitte mit Menschenfeindlichkeit, Rechtspopulismus, einem antidemokratischen Fühlen, rechtsextremen Einstellungen und auch mit antidemokratischem Handeln einhergeht (Krott/Reininger 2022). In Präventionsprogrammen, die eine Anti-Bias-Kultur schaffen könnten, sollte daher stärker überlegt werden, wie Menschen, Kolleginnen und Kollegen, in ihrer Abschottung erreicht werden.

## 6. Ein Beispiel: Würdevolle Räume schaffen

Ein weiterer Aspekt schließt an die Grundidee einer Anti-Bias-Kultur an: Kulturen brauchen würdevolle Räume. Wenn eine Anti-Bias-Kultur auf die Aufrechterhaltung und Herstellung von Würde ausgerichtet ist, dann können dabei Räume er-

zeugt werden, die die Würde nicht infrage stellen und in denen die Würde von Menschen unhinterfragt ist. Letztendlich würde in ihnen das realisiert, was Avishai Margalit als *Politik der Würde* beschreibt (Margalit 2012). Würdeorientierte Präventionsansätze können Räume so gestalten, dass die Gleichwertigkeitsnorm sich realisieren kann und Ungleichwertigkeitsideologien gebremst werden oder nicht in sie eindringen können. Das klingt umfassend wie komplex, kann in Präventionsprojekten aber einfach realisiert werden. Ein Beispiel mag es verdeutlichen. Wir haben nach den Gewaltexzessen in der Kölner Silvesternacht 2015/16 und der im Jahr danach folgenden Polizeistrategie, die darin bestand, gezielt bestimmte migrantisch aussehende Menschen zu kontrollieren, mit der Polizei eine Analyse der Konfliktregulation durchgeführt und ein raumbezogenes Präventionskonzept entwickelt.

Der Raum um den Kölner Dom wurde so umgestellt, dass Menschen, die dort eintrafen, zwangsläufig an Normen von Toleranz und würdevollem Verhalten und Einstellungen erinnert wurden. Es gab mehrsprachige Projektionen von Gleichwertigkeits- und Toleranznormen. Die Wege wurden verstellt, sodass Gruppen nicht mit ihrem Verhalten dominieren konnten oder andere Gruppen zu Zuschauern der Gewalt werden konnten und nicht, wie es ihre Pflicht gewesen wäre, Opfern zu helfen. Es gab gleichwertige Kontrollen, die nur geschlechtersensibel erfolgten. Es gab Fluchtwege und transparente Informationen darüber, welchen Normen und Werten wichtig sind und welches Verhalten von allen erwünscht waren. Es war ein forschungsbasiertes Maßnahmenpaket, das von den Zielen gewünschter Gleichwertigkeit geprägt war und keine Ausgrenzung oder Arena für empörte Bürger:innen zuließ, in der sie ihre Vorurteile gegenüber vermeintlichen Sündenböcken der erinnerten Kölner Silvesternacht anbieten konnten. Dazu gehörte auch die Ermittlung der Ressentiments gegenüber den Sicherheitsorganen, um diese bearbeiten zu können.

Die Zahl der Präventionsmöglichkeiten und -ansätze ist groß, kann vernetzt und in den Austausch gebracht werden. Wie das gelingt, hängt von gemeinsamen Zielvorstellungen und Leitbildern ebenso ab wie von einer Diagnose der Gefährdungen der Demokratie und ihrer Grundwerte, also der Garantie der Würde. Diese umfasst auch eine würdevolle Wahrnehmung und Behandlung derjenigen, die für die Ordnung sorgen und zurecht empört sein können, wenn auch sie zum Feindbild werden.

## Literatur

- Borchmeyer, Dieter (2017): Was ist deutsch?, Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.  
Forschungsgruppe Anti-Asyl-Agitation (2020): Radikalisierungsverläufe im Kontext von Anti-Asyl-Agitation. Abschlussbericht an das Bundesministerium des Innern, Institut für interdisziplinäre Konflikt- und Gewaltforschung (Universität

- Bielefeld) sowie Zentrum für Rechtsextremismusforschung, Demokratiebildung und gesellschaftliche Integration (Friedrich-Schiller-Universität Jena), [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2020/studie-radikalisierungsverlaeuft-anti-asyl-agitation.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2020/studie-radikalisierungsverlaeuft-anti-asyl-agitation.pdf?__blob=publicationFile&v=1) (Zugriff: 18.09.2023).
- Koselleck, Reinhart (1973): *Kritik und Krise. Eine Studie zur Pathogenese der bürgerlichen Welt*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Krott, Nora/Reininger, Klaus Michael (2022): »Im Einklang mit der Gesellschaft? Mentalisierung als Kompetenz der Mitte«, in: Andreas Zick/Beate Küpper (Hg.), *Die geforderte Mitte: Rechtsextreme und demokratiegefährdende Einstellungen in Deutschland 2021/22*, Bonn: Dietz, S. 301–310.
- MAPEX (Hg.) (2021): *Radikalisierungsprävention in Deutschland. Mapping und Analyse von Präventions- und Deradikalisierungsprojekten im Umgang mit islamistischer Radikalisierung*, Osnabrück/Bielefeld, [https://www.mapex-projekt.de/documents/MAPEX\\_Buch\\_Radikalisierungspraevention\\_in\\_Deutschland.pdf](https://www.mapex-projekt.de/documents/MAPEX_Buch_Radikalisierungspraevention_in_Deutschland.pdf) (Zugriff: 18.09.2023).
- Margalit, Avishai (2012): *Politik der Würde. Über Achtung und Verachtung*, Berlin: Suhrkamp.
- Marietta, Morgan/Tyler, Farley/Tyler, Cote/Paul, Murphy (2017): »The Rhetorical Psychology of Trumpism: Threat, Absolutism, and the Absolutist Threat«, in: *The Forum* 15/2, S. 313–332.
- Mau, Steffen/Lux, Thomas/Westheuser, Linus (Hg.) (2023): *Triggerpunkte. Konsens und Konflikt in der Gegenwartsgesellschaft*, Berlin: Suhrkamp.
- Rensmann, Lars (2017): »The Noisy Counter-Revolution. Understanding the Cultural Conditions and Dynamics of Populist Politics in Europe in the Digital Age«, in: *Politics and Governance* 5/4, S. 123–135.
- Zick, Andreas (2014): »Spielarten des Rassismus« in: *VIA Magazin* 1-XIV-14, S. 22–31, Wiederabdruck von: Zick, Andreas (2010): *Rassismus und Diskriminierung*, Heinrich-Böll-Stiftung, [www.migration-boell.de/web/diversity/48\\_2527.asp](http://www.migration-boell.de/web/diversity/48_2527.asp) (Zugriff: 18.09.2023).

# Diskriminierung. Ein Fall für die Polizei

---

Doris Liebscher

Ich rede über Diskriminierung und Sie sehen im Programm den Untertitel »Ein Fall für die Polizei?«. Ich möchte Ihnen erläutern, warum ich denke, dass das Fragezeichen dort fehl am Platz ist. Natürlich ist Diskriminierung ein Fall für die Polizei! Dazu gibt es zwei Perspektiven. *Zum einen muss die Polizei vor Diskriminierung schützen.* Das ist ihr grund- und menschenrechtlicher Auftrag – seit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, seit dem Inkrafttreten des deutschen Grundgesetzes. Dieser Schutzauftrag, der mit einem Schutzanspruch von Menschen, die von Diskriminierung betroffen sind, einhergeht, enthält zwei weitere Aufträge:

Erstens muss die Polizei ihre Beschäftigten schützen, nämlich Polizisten und Polizistinnen, die diskriminiert werden können. Wo können Polizistinnen und Polizisten diskriminiert werden? Ich höre oft: »von Bürgerinnen und Bürgern im Einsatz«. Das kann auch passieren. Polizist\*innen werden aber ebenso von Kolleginnen und Kollegen und von Vorgesetzten diskriminiert. Dagegen gibt es in Deutschland seit 2006 ein Gesetz: das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG). Es ist in den Polizeien leider noch ziemlich unbekannt, genauso wie das Landes-Anti-Diskriminierungs-Gesetz (LADG). Wir in Berlin betrachten die Einführung des LADG als eine Chance, auch dieses Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz bekannter zu machen. Denn Diskriminierung nach Innen und nach Außen gehören in unseren Augen zusammen. Zweitens schützt die Polizei im Rahmen der Gefahrenabwehr und als Organ der Strafverfolgung vor Diskriminierung, wenn etwa diskriminierende Äußerungen im Zuge von Versammlungen verlautbart werden. Zum Beispiel haben wir in Berlin da gerade ganz kontroverse Diskussionen um die Frage von antisemitischen Äußerungen auf Demonstrationen. Aber eben auch, wenn es im Rahmen der Strafverfolgung um Hasskriminalität geht. Hasskriminalität ist nichts anderes als diskriminierende Kriminalität. Und da sind Polizistinnen und Polizisten angehalten, die entsprechenden Vorschriften, in der Strafprozessordnung (StPO), aber auch in den Richtlinien für das Straf- und Bußgeldverfahren (RiStBV), einzuhalten. Diese wurden unter anderem als Konsequenz auf die Empfehlungen des ersten NSU-Untersuchungsausschusses im Bundestag geändert, um Rassismus und anderen menschenfeindlichen Motivationslagen von Anfang bis zum Ende in der Strafverfolgung nachzugehen.

Zum zweiten interessiert uns in der Ombudsstelle für das Berliner Landesantidiskriminierungsgesetz Folgendes: *Polizisten und Polizistinnen müssen – als Grund- und Menschenrechtsverpflichtete – auch mit eigenen Diskriminierungen umgehen*. Das ergibt sich aus Artikel 3 des Grundgesetzes. Und das LADG ist nichts anderes als eine Konkretisierung dieses Grundrechtsartikels. Das gilt besonders, weil die Polizei das staatliche Gewaltmonopol exekutiert. Es bringt eine ganz besondere Verantwortung mit sich, dieses Monopol zu besitzen. Das unterscheidet Polizei von anderen Behörden, die sich natürlich auch an das Diskriminierungsverbot halten müssen. Hier kommt die Ombudsstelle für das Berliner Landesantidiskriminierungsgesetz ins Spiel: Was macht die Ombudsstelle eigentlich genau? Welche Beschwerden erreichen uns? Wie geht eigentlich die Polizei mit LADG-Beschwerden um?

## 1. Aufgaben der LADG-Ombudsstelle

Das LADG gibt es seit 2020. Im selben Jahr wurde in Berlin noch ein anderes wichtiges Gesetz verabschiedet: das Partizipations- und Migrationsgesetz. Das hat sich zum Beispiel von den Prämissen ›Integration‹ und auch von der Figur der ›Interkulturellen Kompetenz‹ verabschiedet. Ersetzt wurde es durch das Paradigma der Inklusion und durch *migrationsgesellschaftliche Kompetenz*, was nichts anderes bedeutet, als dass auch die Mehrheitsgesellschaft Kompetenzen im Umgang mit gesellschaftlicher Vielfalt und mit Antidiskriminierung erwerben muss. Beide Gesetze gehören daher zusammen.

Im LADG wird die Errichtung einer weisungsunabhängigen Ombudsstelle geregelt. Weisungsunabhängig heißt, dass die Stelle fachlich weisungsunabhängig ist. Wir sind bei der für die Antidiskriminierung zuständigen Senatsverwaltung angegliedert und trotzdem bzw. zugleich in der Beschwerdebearbeitung absolut fachlich weisungsunabhängig. Unsere Aufgabe ist die kostenlose Information und Beratung von Bürger\*innen bei Diskriminierung. Und natürlich sind wir in der außergerichtlichen Streitschlichtung aktiv. Kostenlose Information und Beratung von Bürger\*innen bei Diskriminierung bedeutet, dass es im LADG insgesamt 13 Diskriminierungsgründe gibt. Davon sind die Themenfelder ethnische Herkunft, Rassismus und Antisemitismus nur drei Gründe. Was genauso wichtig ist: Es gibt unterschiedliche Diskriminierungsformen – und zwar insgesamt sechs. Dazu gehören unmittelbare Diskriminierung, aber auch mittelbare, also faktische Diskriminierung, Belästigung, sexuelle Belästigung.

Die Anweisung zur Diskriminierung, etwa durch Vorgaben von Vorgesetzten, ist verboten. Es ist auch verboten, Menschen zu diskriminieren, die sich wegen Diskriminierung beschweren. Dahinter steht eine bestimmte Vorstellung von Diskriminierung, die dabei unterstützt, besser über Diskriminierung in Polizei und anderen staatlichen Institutionen ins Gespräch zu kommen. Es geht nämlich nicht – wie

beim Strafrecht – um die Intention, den Vorsatz und die Schuld von Personen, die diskriminieren, sondern es geht um die Wirkung von polizeilichem Handeln oder polizeilichen Regelungen auf Menschen, auf Betroffene von Diskriminierung. Die Intention des oder der Handelnden kann natürlich disziplinarrechtlich eine Rolle spielen, etwa für die Frage, ob eine Diskriminierung vorliegt. Für eine Diskriminierung, für die die Polizei dann als Organisation die Verantwortung übernimmt, spielt die individuelle Intention des\*der Polizist\*in jedoch keine Rolle. Berücksichtigt werden muss die Frage des individuellen Verschuldens natürlich im Rahmen von disziplinarrechtlichen Maßnahmen.

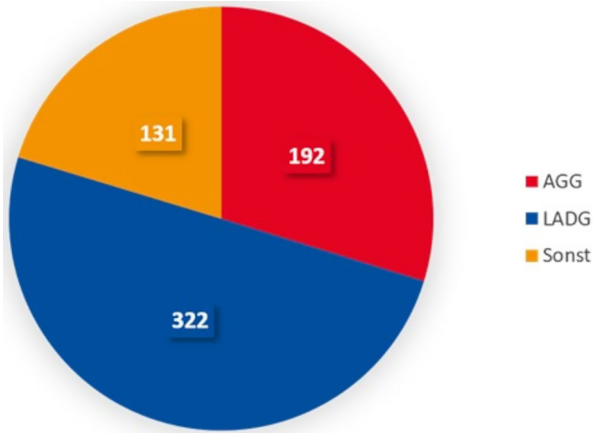
Um ins Gespräch zu kommen und über Maßnahmen gegen Diskriminierung nachzudenken, ist es absolut zentral, den Fokus vom Zweck einer Handlung auf deren Wirkung zu lenken. Das hilft uns auch, zum Beispiel über Rassismus zu sprechen, weil wir dann nicht so schnell in der moralischen Schuldfrage stecken. Es hilft uns, gemeinsam darüber zu sprechen, was Diskriminierung ist. Im Zusammenhang damit steht, dass es bei Diskriminierung nicht nur um individuelles Handeln geht, sondern auch um institutionelle Verantwortung, nicht um individuelle Schuld, sondern auch um Regeln und Routinen, die zu Diskriminierung führen. Das möchte ich hier ansprechen, weil insbesondere institutionelle und strukturelle Diskriminierung noch stärker in Kombination mit Rassismus sehr schnell von Behörden abgewehrt werden, insbesondere von der Polizei. Und da meine ich jetzt gar nicht so sehr die einzelnen Polizistinnen und Polizisten, sondern viel stärker die Polizeien und Innenverwaltungen. Und ich halte das für einen Fehler – analytisch, aber auch, weil Probleme ehrlich und ohne Angst und Abwehr besprochen werden müssen, um sie wirklich nachhaltig bekämpfen zu können.

## 2. Beteiligte Akteur\*innen und Beschwerdegründe

Ich komme jetzt zu unseren Beschwerden. Ich habe für Sie unsere Beschwerden im Jahr 2022 ausgewertet (siehe Abb. 1 und Abb. 2). Uns gibt es seit Ende 2020, aber die Beschwerdezahlen sind in den letzten Jahren steigend. Das hat auch etwas damit zu tun, dass wir bekannter werden. Im Jahr 2022 hatten wir insgesamt 50 Prozent LADG-Beschwerden. Insgesamt waren es 322. Davon richteten sich 39 gegen die Polizei. Und dann sehen Sie, dass wir noch viele andere Beschwerden haben. Zum Beispiel 192 AGG-Beschwerden. Das heißt, es kann auch sein, dass sich Polizistinnen und Polizisten zu mir verirren – das war 2022 vier Mal der Fall –, weil sie denken, dass die Ombudsstelle auch für ihre Diskriminierungserfahrung zuständig ist. Das sind wir nicht. Dafür gibt es jetzt in Berlin einen Bürger- und Polizeibeauftragten, der genau für diese unabhängige Beratung von Polizistinnen und Polizisten zuständig ist. Was ich aber durch die Anrufe von Polizist\*innen weiß, ist, dass es ähnliche Abwehrmechanismen bei der Polizei gibt, diese interne Diskriminierung zu behan-

deln, wie es Abwehrmechanismen gibt, Diskriminierungsbeschwerden von Bürgerinnen und Bürgern zu behandeln. Deshalb einmal mehr: Beides gehört zusammen! Es nützt auch Polizistinnen und Polizisten, wenn sich Polizei ernsthaft mit Diskriminierung beschäftigt.

Abb. 1: Wer sich beschwert (Quelle: eigene Darstellung)

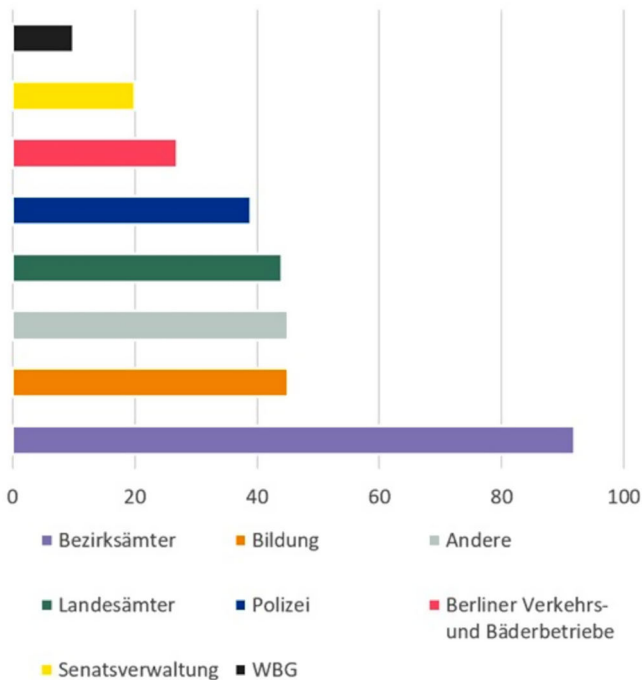


Dann sehen Sie noch 131 sonstige Beschwerden. Auch da waren zehn Polizeibeschwerden dabei. Sie betrafen die Bundespolizei, die auch in Berlin tätig ist. Und auch da gibt es Beschwerden: Das Stichwort *racial profiling* ist in aller Munde. Das habe ich mit aufgenommen, weil ich auch ein rechtspolitisches Interesse habe, dass wir ein Bundes-Antidiskriminierungsgesetz bekommen, damit auch diese Beschwerden adäquat und unabhängig bearbeitet werden können. In den AGG-Fällen, die Sie auf der Grafik sehen, ist die LADG-Ombudsstelle nicht selbst zuständig, da machen wir Verweisberatung – entweder an die Antidiskriminierungsstelle des Bundes oder an AGG-Beauftragte. Die hat die Berliner Polizei jetzt auch eingerichtet.

Schließlich verweisen wir auch an nicht-staatliche Antidiskriminierungsberatungsstellen. Da stellt sich in der Praxis oft das Problem, dass diese Beratungsstellen Bauchschmerzen haben, Polizistinnen und Polizisten zu beraten, weil sie eben oft auch diejenigen Menschen beraten, die zum Beispiel von Polizistinnen und Polizisten diskriminiert werden. Deshalb war die Einrichtung des unabhängigen Polizeibeauftragten wichtig für Polizeibeschwerden aus der Polizei selbst heraus. Und es ist auch wichtig, dass es mit der LADG-Ombudsstelle eine Beschwerdestelle gibt, die bei Diskriminierungen von Bürger\*innen durch die Polizei tätig wird und als komplett unabhängig von der Polizei wahrgenommen wird.

Welche Beschwerden nach dem LADG gehen also bei uns ein? Über wen wird sich eigentlich beschwert? Letztlich über die gesamte Landes- und Bezirksverwaltung im Land Berlin. Allein für die Polizei wurden 39 Fälle verzeichnet. Sie sehen rosa die Berliner Verkehrsbetriebe. Viele Beschwerden betreffen da das Verhalten von Kontrolleur\*innen. Bei der Senatsverwaltung geht es um den Erlass von Regelungen und Maßnahmen für das Land Berlin und im Bereich Bildung sind Schulen und Hochschulen repräsentiert. Warum ich diese Abbildung so wichtig finde? Weil sie zeigt: Es gibt Diskriminierung im Bereich Polizei, aber eben nicht nur.

Abb. 2: Über wen sich beschwert wird (Quelle: eigene Darstellung)



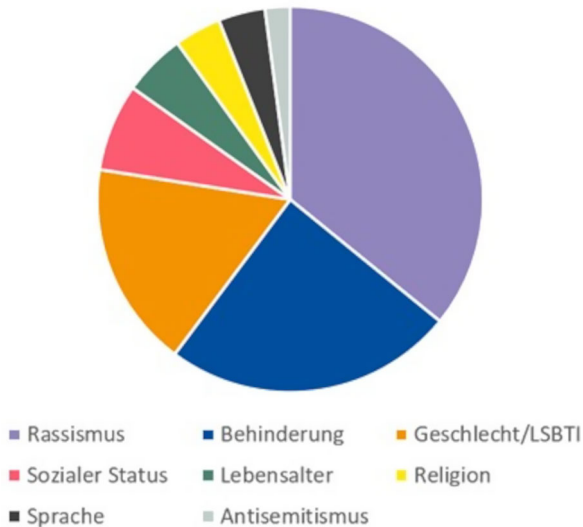
Das Landesantidiskriminierungsgesetz – und das bedauere ich sehr – wurde insbesondere von den Polizeigewerkschaften, im Vorfeld als »Anti-Polizei-Gesetz« diskutiert. Daher gibt es viel Misstrauen bei Polizistinnen und Polizisten. Sie befürchten, dass es ein Gesetz gegen sie sei. Und ich hoffe, Sie als Zuschauende sehen, dass das nicht stimmt.

Jetzt schauen wir uns noch an, warum sich beschwert wird (siehe Abb. 3). Ein großer Bereich betrifft Rassismus – im LADG heißt es »rassistische Zuschreibung



und ethnische Herkunft«. Im Bereich Polizei betreffen die meisten Beschwerden Rassismus, sehr dicht gefolgt von Behinderung und dann Geschlecht und LSBTIQ. Im Vortrag von Andreas Zick<sup>1</sup> haben wir bereits etwas über Anti-Feminismus und Queerfeindlichkeit gehört. Das meint die Frage von Geschlechtergerechtigkeit oder sexueller Identität ebenso wie die Diskriminierung von Trans- und nichtbinären Personen. In der Abbildung habe ich das zusammengefasst.

Abb. 3: Beschwerdegründe (Quelle: eigene Darstellung)



Bevor ich auf den Umgang der Polizei mit diesen Beschwerden zu sprechen komme, habe ich für Sie geclustert, was für Arten von Beschwerden uns erreichen. Das sind zum Beispiel diskriminierende Auswahlentscheidungen, ein Bereich der oft unter *racial profiling* diskutiert wird. Ich wollte das einfach sachlich runterbrechen: (1) Diskriminierende Auswahlentscheidungen: Wen kontrolliere ich zum Beispiel? (2) Diskriminierende Maßnahmen: Wir haben vorher viel zum Umgang mit Menschen mit psychischen Erkrankungen gehört. Da wird mitunter mit diskriminierenden Maßnahmen gehandelt, oft nicht absichtlich, aber das ist ein großes Problem. (3) Diskriminierende Herabwürdigung: Wir betreuen gerade einen Fall von einem jungen schwarzen Mann, der in eine Polizeikontrolle kam. Soweit alles noch in Ordnung, und als er auf der Wache war, musste er sich Affenlaute anhören. Er hat natürlich sein Vertrauen in die Polizei verloren. So was hören wir nicht

1 Vgl. Zick in diesem Band.

selten. (4) Diskriminierende Kommunikation: Zum Beispiel, dass Menschen, die die Polizei rufen, misgündert werden, insbesondere trans Personen. (5) Diskriminierende Unterlassung bei Ausführung des Schutzauftrages: Zum Beispiel, wenn Anzeigen wegen sexueller Belästigung oder rassistischer Diskriminierung nicht aufgenommen werden. (6) Diskriminierende Zugangspraktiken: Das hat überhaupt nichts mit Motivationslagen zu tun. Aber an uns wenden sich zum Beispiel öfter taube Menschen, die können keine Strafanzeige stellen, weil es kaum DGS-Dolmetschende gibt und auch wenn sie dann auf die Internetwache der Berliner Polizei verwiesen werden, ist das Formular nicht barrierefrei. Also auch da lauert Diskriminierung. Die ist nicht böse gemeint, für die Betroffenen aber trotzdem ein fundamentaler Ausschluss.

### 3. Umgang mit LADG-Beschwerden

In den LADG-Fällen geben wir zuerst eine kostenlose rechtliche Beratung. Wir beraten vor allem zu unseren Möglichkeiten der außerrechtlichen Schlichtung. Wir beraten auch zu Rechtsmitteln in Verwaltungsverfahren. Wir beraten zu Klagemöglichkeiten nach dem LADG. Dazu kann ich Ihnen sagen: Es ist nicht das Interesse von Menschen zu klagen. Betroffene von Diskriminierung wünschen sich eine außergerichtliche Streitschlichtung. Sie wollen eine Entschuldigung und dass anerkannt wird, dass ihnen Unrecht geschehen ist.

Und wir machen das alles, und das ist, glaube ich, besonders. Wir verorten uns tatsächlich an der Seite der Beschwerdeführenden. Das löst bei Behörden und insbesondere bei Polizei oft Unverständnis aus. Denn die Vorstellung ist immer: Eine Ombudsstelle muss doch neutral sein. Und wir hinterfragen eine Vorstellung von Neutralität, wenn das letztlich nur bedeutet, im Zweifelsfall immer der Polizei zu glauben. Wir stellen nicht grundsätzlich infrage, wenn uns eine Person von einer Rassismuserfahrung berichtet. Das ist unser Beratungsansatz. Natürlich betreiben wir Sachverhaltsaufklärung und prüfen jeden Fall anhand der Tatbestandsmerkmale des LADG. Aber wenn uns eine Schilderung glaubhaft erscheint und wir Indizien für eine Diskriminierung sehen, dann stehen wir im Schlichtungsverfahren klar an der Seite der Beschwerdeführenden.

Sie fragen, was wir tatsächlich machen, wenn eine Intervention oder Streitschlichtung durch uns gewünscht ist? Wir können Auskünfte zur Sachverhaltsaufklärung einholen. Das heißt, wir haben ein Auskunftsrecht. Wir bitten um Stellungnahmen, die auch beantwortet werden müssen. Wir setzen Fristen. Das läuft auch gut – außer bei der Polizei. Ich komm gleich noch darauf, warum es da immer ein bisschen länger dauert. Wir haben Akteneinsichtsrechte und wir können auch eine rechtliche Einschätzung zum Fall abgeben. Das machen wir regelmäßig, wenn der Sachverhalt aufgeklärt ist. Dann können wir Handlungs-

empfehlungen aussprechen und die können lauten, etwa »Die Person wünscht sich hier eine Entschuldigung.« oder »Es sollte eine Anweisung in einem bestimmten Bereich erlassen werden.«. Im letzteren Fall geht es darum, auf struktureller Ebene etwas zu verändern. Oder wir empfehlen die Zahlung einer Entschädigung. Wenn Abhilfeempfehlungen, die wir aussprechen, nicht nachgekommen wird und wir der festen Überzeugung sind, ja, hier lag eine Diskriminierung vor, dann können wir auch beanstanden. Die formelle Beanstandung ist unser schärfstes Schwert. Wir sind kein Gericht.

#### 4. Haltung der Polizei zum LADG

Jetzt wende ich mich einem ganz entscheidenden Thema zu, das ich auch sehr herausfordernd finde: Wie geht die Polizei mit Diskriminierung und mit den Beschwerden der LADG-Ombudsstelle um? Lassen Sie uns zuerst einen Blick auf die Metaebene werfen. Hier zeigt sich, dass das Aussprechen der Faktizität, dass es eine Realität von Diskriminierung auch in Deutschland gibt, nicht als Analyse, sondern als Vorwurf aufgefasst wird. Ich habe Ihnen dazu zwei Zitate mitgebracht.

»Das LADG hat unsere Polizeiarbeit in keiner Weise behindert. Es geht um die Stärkung der Menschenwürde und den Gleichbehandlungsgrundsatz. Was könnte man dagegen haben?« (Thilo Cablitz) »Das LADG hat mit der Ombudsstelle für ein weiteres überflüssiges Bürokratiemonster gesorgt, unsere Einsatzkräfte bleiben einem Generalverdacht ausgesetzt.« (Bodo Pfalzgraf)

Beides sind Aussagen aus der Polizei.<sup>2</sup> Die erste Aussage ist von Thilo Cablitz aus dem Jahr 2021. Er war damals Pressesprecher der Polizei Berlin. Die zweite Aussage stammt von Bodo Pfalzgraf, Landesvorsitzender der Deutschen Polizeigewerkschaft (DPoIG). Sie datiert auf das Jahr 2022. Er reagierte damit auf die Veröffentlichung der Zahlen der Ombudsstelle. Was sagen uns diese unterschiedlichen Zitate? Die Aussage von Thilo Cablitz offenbart einen grund- und menschenrechtsbasierten, veränderungsoffenen Blick auf Polizeiarbeit. Die Aussage von Bodo Pfalzgraf steht meines Erachtens – und das haben die Aussagen von Andreas Zick heute nochmals bestätigt – für einen populistischen Ansatz, der Veränderung abwehrt. Und ich würde sagen: Veränderung ist Verbesserung.

---

2 Anm. d. Hg.: Cablitz, Thilo (2021): »LADG hat Polizeiarbeit in keiner Weise behindert«, in: MEDIENDIENST INTEGRATION vom 15.06.2021, <https://mediendienst-integration.de/artikel/ladg-hat-polizeiarbeit-in-keiner-weise-behindert.html> (18.09.2023). Pfalzgraf, Bodo (2022): »LADG: Nur wenige Beschwerden gegen Einsatzkräfte«, in: Pressemitteilung von DPoIG vom 13.06.2022, <https://www.dpolg.berlin/aktuelles/news/dpolg-berlin-ombudsstelle-ist-ein-ueberfluessiges-buerokratie-und-zahlenmonster/> (18.09.2023).

In unserer ganz konkreten Beschwerdebearbeitung erleben wir, dass die Polizei Berlin zwischen diesen beiden Ansätzen hin- und hergerissen ist. Nun bin ich Juristin und keine Politikwissenschaftlerin, deshalb wünsche ich mir eine wissenschaftliche Akteursanalyse, die untersucht, wie diese Zerrissenheit von der Polizei Berlin zwischen verschiedenen Akteur\*innen zustande kommt. Wir haben schon zwei Akteure kennengelernt. Der eine ist Thilo Cablitz, ein wichtiger Berater der Berliner Polizeipräsidentin Barbara Slowik, womit deutlich wird: Die Führung vertritt einen grund- und menschenrechtsbasierten Ansatz. Die Polizeigewerkschaften sind ebenfalls Akteure. Sie üben Druck aus, auch auf die Führung. Ein weiterer Akteur sind die Innenministerien, die wiederum eigene Interessen vertreten. Und schließlich gibt es die Akteur\*innen der Zivilgesellschaft und der staatlichen und nichtstaatlichen Antidiskriminierungsarbeit.

Mir scheint, dass die Polizei Berlin vor diesem multiperspektivischen Akteurshintergrund noch nicht professionell darauf vorbereitet ist, mit Beschwerden umzugehen. Zu professioneller Polizeiarbeit gehört auch der Umgang mit Diskriminierung in den eigenen Reihen und auch der Aufbau eines Beschwerdemanagements, das nicht nur abwehrt, sondern Veränderung begleitet. Das ist eine Aufgabe für die Zukunft. Bei dieser Aufgabe kann Wissenschaft unterstützen und wir als Ombudsstelle unterstützen auch gerne.

## **5. Polizeiliches Beschwerdemanagement**

Es gibt ganz grundsätzlich eine große Angst vor Imageschaden. Das führt zuerst einmal dazu, dass LADG-Beschwerden sehr ernst genommen werden. Das ist gut so. Sie werden von der zentralen Beschwerdestelle Polizei bearbeitet und tauchen auch in der Statistik auf. Es gibt einen regelmäßigen kritisch-konstruktiven Fachaustausch zwischen Ombudsstelle und Zentraler Beschwerdestelle der Polizei. Auch das ist gut so. Gleichzeitig ist mein Eindruck, dass es immer darum geht, ein Einzelfallnarrativ zu stärken. Es darf ja nicht passieren, dass da irgendwie der Begriff der Struktur auftaucht. Das muss verhindert werden. Und das verhindert leider offene Diskussionen, ehrliche Analysen und nachhaltige Veränderungsprozesse. Oft werden Beschwerden sehr stark als Angriff interpretiert, gerade von den einzelnen Beamten und Beamtinnen. Diese haben auf individueller Ebene auch nochmal Angst vor beruflichen Nachteilen.

### **5.1 Sensibilität**

Im Vergleich zu anderen Behörden, mit denen wir auch Diskriminierungsverfahren führen, ist die Beschwerdebearbeitung bei der Polizei mittlerweile viel länger. Das liegt, so glaube ich, auch an dem sehr hierarchischen Aufbau der Behörde. Da muss

wirklich alles allen nochmal vorgelegt werden, bevor etwas nach außen geht. Das liegt aber auch daran – Stichwort Imageschaden – dass die Senatsverwaltung für Inneres mittlerweile über alle Beschwerdeverfahren drüber schauen will. Das heißt, wenn die Polizei eine Entschuldigung aussprechen will, muss erst die Innenverwaltung ihr Einverständnis geben. Manchmal gehen da Vorgänge mitunter sehr lange hin und her oder bleiben auch mal liegen. Das ist für alle Beteiligten unerfreulich und erweckt bei Bürger\*innen den Eindruck von Unprofessionalität.

Aus Sicht der Betroffenen, für die ich spreche, ist das auch misslich, weil sich Beschwerdeverfahren sehr lange hinziehen. Vielleicht laufen auch Klagefristen ab, dann werden die vielleicht sogar in eine Klage gedrängt. Es entsteht bei Bürger\*innen auch der Eindruck, Verfahren werden verschleppt. Heute wurde bereits das ›Verwaltungsbollwerk‹ angesprochen. Ich glaube, das spielt auch hier eine Rolle. Es gibt in der Polizei sehr eingefahrene Abläufe und Strukturen, die es kaum ermöglichen, mit Empathie auf Beschwerden einzugehen. Es gibt leider wenig Empathie für die Bürger\*innen und es gibt viel Empathie für die Ingroup. Ich plädiere hier für Perspektivwechsel. Denn auch das ist Zeichen einer professionellen Reflexion der eigenen Rolle und Verantwortung. Ich habe einige Weiterbildungen mit Polizistinnen und Polizisten zum LADG gemacht und sage dann\* »Lassen Sie uns doch einfach mal die Rollen wechseln. Versetzen Sie sich doch mal in die Rolle der Menschen hinein, die Schutz von Ihnen erwarten.« Und dann passiert da was. Ich frage mich, ob Polizei da nicht auch in Antwortschreiben empathisch antworten kann. So nach dem Motto: »Sollte sich das als wahr herausstellen, versprechen wir Ihnen, dass wir mit aller Macht dagegen vorgehen!« Solche Schreiben bekommen wir eigentlich nie. Es wird sehr schnell in die Abwehr gegangen und es kommt sehr oft zu Relativierung, zu Distanzierung und zum Teil auch zu Täter-Opfer-Umkehr. Das macht es für uns oft schwer Stellungnahmeschreiben der Polizei ungefiltert an die Beschwerdeführer\*innen weiterzuleiten, weil das eher zu weiteren Verletzungen und Enttäuschungen führt. Das ist einfach kein professionelles Beschwerdemanagement. Ich glaube, da kann und da muss Polizei noch besser werden.

## 5.2 Fehlerkultur

Ein weiterer wichtiger Punkt ist die Glaubhaftigkeit. Beschwerdeführenden wird von der Polizei grundsätzlich erstmal nicht geglaubt. Manchmal werden gezielt Zweifel an der Glaubhaftigkeit gesät. Was ich vermissem, ist eine Haltung, insbesondere bei Vorgesetzten, aber auch bei Kolleg\*innen, dass sie, wenn der Eindruck entsteht, dass Polizistinnen und Polizisten sich absprechen, da widersprechen. Mein Eindruck ist, dass es keine gelebte Fehlerkultur in der Polizei gibt. Natürlich haben Polizistinnen und Polizisten deshalb auch Angst, wenn ein Rassismussvorwurf über ihnen schwebt. Da braucht es auch intern, in der Berliner Polizei,

unterschiedliche Methoden, mit Diskriminierungsvorwürfen umzugehen. Wenn ein Polizist bspw. sagt: »Es tut mir leid. Ich habe diskriminiert. Das war ein Fehler!« Dann kann das in meinen Augen auch mal positiv bewertet werden, von der Ombudsstelle und auch von Vorgesetzten. Stattdessen herrscht eine Kultur der Abwehr und der Angst nach innen und nach außen. Viele Betroffene von Diskriminierung wollen gar nicht, dass einzelnen Polizist\*innen, die diskriminieren, berufliche Nachteile entstehen. Sie wollen, dass so etwas nicht nochmal passiert – nicht ihnen und nicht anderen Menschen. Dafür sind eine Fehlerkultur und eine klare Haltung gegen Diskriminierung das beste Mittel.

Mein nächster Kritikpunkt betrifft Entschuldigungen und Schlichtungsvorschläge, die keine sind. Es bringt den Betroffenen nichts, wenn sie Formulierungen hören wie »Ja, es tut uns leid, wenn Sie sich diskriminiert gefühlt haben, aber ...«. Das kann gerne weggelassen werden. Oder Aussagen wie diese: »Wir bieten jetzt eine Entschädigung in Höhe von 100 Euro an bei *racial profiling*.«. Das ist auch nicht in Ordnung. Es geht bei Diskriminierung um die Verletzung von Würde. Es geht hier um Verunmöglichung von gleicher Teilhabe. Da sind 100 Euro absolut nicht adäquat. Und mein letzter Punkt betrifft Beschwerden, die bisher kaum als Chance für strukturelle Veränderung genutzt werden. Das hängt wiederum mit dem Einzelfallnarrativ zusammen. Ich plädiere auch hier für einen Perspektivwechsel: Wir können über diese Beschwerdefälle, wir können über die Erfahrungen, die Menschen machen, am allermeisten lernen, auch über Strukturen. Das sollte Anlass sein, über strukturelle Veränderungen nachzudenken. Das ist kein Angriff, sondern ein Geschenk, damit Organisationen besser werden.

Ich danke Ihnen für ihre Aufmerksamkeit.



## **Teil 2 - Empirische Befunde und Diskussionen aus den Teilprojekten**





# **Personalwerbung und -auswahl**



## »Ey, ich bin jetzt nicht euer Quotentürke«

### Umgang der Polizei mit Diversität in der Nachwuchswerbung

---

*Maike Kreyenborg*

Die polizeiliche Organisationskultur wird fortwährend in den Polizeiorganisationen, in den Medien und selbst in der Polizeiwissenschaft kontrovers diskutiert. Da die Kultur einer Organisation maßgeblich durch ihre Mitglieder geprägt wird, stellt sich die Frage danach, wen die Polizeien anwerben und wie viel und welche Vielfalt sie abbilden sollten und können. Denn die heute angeworbenen Persönlichkeiten prägen langfristig die Kultur ihrer Organisation (vgl. Becker 2013; Schlünzen 2017). Wird der Aspekt der Neuanwerbung für die Organisationsentwicklung in den Fokus genommen, zeigt sich der demografische Wandel als essenzielle Herausforderung. Neben der geringeren Geburtenrate und der bereits eingetretenen Pensionierungswelle wird die Personalgewinnung auch durch den Medienwandel und das Phänomen der Aufmerksamkeitsökonomie herausgefordert. Um Botschaften gezielt zu platzieren, bedient sich die Strategische Kommunikation dem Instrument des Kommunikationskonzeptes. Essenziell für die Konzeptarbeit sind spezifische Zielgruppendefinitionen. Sie dienen dazu, den notwendigen Adressat:innenkreis möglichst genau zu bestimmen und zu erreichen, etwa potenzielle Bewerber:innen der polizeilichen Personalgewinnung. Vor dem Hintergrund der geforderten Diversität und des sich abzeichnenden Personalmangels wird im Folgenden aufgezeigt, welche Rolle der Aspekt der Vielfalt (v.a. bzgl. des Geschlechts und des Migrationshintergrundes<sup>1</sup>) bisher in der polizeilichen Nachwuchswerbung einnimmt.

---

1 Diese Erhebung orientiert sich an der folgenden Definition für den Begriff des Migrationshintergrundes: »Eine Person hat einen Migrationshintergrund, wenn sie selbst oder mindestens ein Elternteil nicht mit deutscher Staatsangehörigkeit geboren wurde.« (Statistisches Bundesamt 2023, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Glossar/migrationshintergrund.html>)

## 1. Einleitung

Auch die Polizeien des Bundes und der Länder bleiben nicht von der sich seit Jahrzehnten abzeichnenden verknappenden Situation des Bewerber:innenmarktes verschont (vgl. bspw. dbb 2020a; IMK 2014a: 8). Über die Jahre ist eine Verschiebung des Arbeitgeber:innenmarktes hin zum Arbeitnehmer:innenmarkt zu beobachten. Diese Verschiebung führt dazu, dass sich die Arbeitgeber:innen zunehmend bei den Arbeitnehmer:innen bewerben müssen. Die Arbeitnehmer:innen können ihre Berufswahl aufgrund der geringeren Konkurrenz und der erhöhten Nachfrage ihrer Arbeitskraft freier treffen. Entsprechend relevant ist es für Organisationen, professionell Nachwuchswerbung zu betreiben, um auf diesem Markt mit qualifiziertem Personal bestehen zu können. Das Zusammenspiel von Pensionierungswelle und schwindenden personellen Ressourcen führt nicht bloß zu gesundheitlichen Herausforderungen durch Überbeanspruchung der Mitarbeitenden (vgl. Rösch/Vera 2012; Weiler 2012). Organisationskulturelle Herausforderungen entstehen auch durch den vergleichsweise hohen Altersdurchschnitt (vgl. Vera/Kölling 2012). Zwischen 2020 und 2030 verzeichnet der Öffentliche Dienst in Deutschland bis zu 1,3 Millionen Pensionierungen, wodurch sowohl Arbeitskraft als auch Wissen verloren gehen (vgl. dbb 2020a). Im Jahr 2024 wird der stärkste noch arbeitende Geburtenjahrgang aus dem Jahr 1964 pensioniert (vgl. Statistisches Bundesamt 2023). Wurden im Jahr 1964 insgesamt 1.357.304 Kinder geboren, liegt der Tiefpunkt mit knapp der Hälfte im Jahr 2011 bei 662.685 Lebendgeburten (vgl. ebd.). Neben der Geburtenrate bestimmen die Todes- sowie Zuwanderungsrate die demografische Entwicklung einer Nation (vgl. BMI 2011: 11). So stieg die Geburtenrate bis 2021 mit 795.492 wieder leicht an (vgl. Statistisches Bundesamt 2023), was mitunter durch die Migrationsbewegungen begründet werden kann. Die Polizeien stellen zwar seit 1993 Bewerber:innen mit nicht-deutscher Staatsangehörigkeit ein (vgl. Blom 2004; Dudek 2009), der Anteil an Neueinstellungen mit Migrationshintergrund liegt in den meisten Polizeiorganisationen jedoch unter dem Anteil an der Bevölkerung und bleibt bisher vor allem in Führungspositionen weiterhin unterrepräsentiert (vgl. Mediendienst Integration 2022). Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamte mit Migrationshintergrund seien vorrangig im mittleren Dienst, welcher jedoch nicht in allen Polizeien besteht (vgl. ebd.).

Knapp dreißig Jahre nach Inkrafttreten des Artikels 3 Grundgesetz (1949), der die Gleichberechtigung von Männern und Frauen regelt, öffnen sich 1978 die Polizei Berlin sowie 1979 die Polizei Hamburg als erste bundesdeutsche Polizeien auch weiblichen Bewerberinnen für den allgemeinen Polizeivollzugsdienst (vgl. Werdes 2003: 199f.; Peters 1986: 159ff.). In den 1980er Jahren schließen sich dem weitere Polizeien an, bis 1990 mit der Polizei Bayern bundesweit Polizeivollzugsbeamtinnen eingestellt werden (vgl. Werdes 2003: 200). Nach dieser erreichten grundsätzlichen Rechtslage bzgl. der Einstellung von Frauen folgt rund um die Diskussion der ge-

schlechtsspezifischen Eignungskriterien eine europaweite Bewegung der Chancengleichheit. Im Jahr 1989 bildet sich in den Niederlanden der Dachverband »European Network of Policewoman« (ENP) unter dem Grundsatz »Quality through Equality« – Qualität durch Chancengleichheit<sup>2</sup>, welchem sich 1993 auch deutsche Polizistinnen mit dem ENP Deutschland e.V. anschließen. 1994 wird der Artikel 3 durch die staatliche Absicht der Förderung der Gleichberechtigung ergänzt.<sup>3</sup> Der Artikel 33 Absatz 2 GG regelt weiter den leistungsbezogenen, gleichberechtigten Zugang aller Menschen zu öffentlichen Ämtern. Inzwischen arbeiten in den deutschen Polizeien etwa 30 Prozent Polizeivollzugsbeamtinnen (vgl. Statistisches Bundesamt 2020a) und auch die grundsätzlichen Eignungsvoraussetzungen unterscheiden sich inzwischen nicht mehr nach Geschlechtern. So wurden die Mindestkörpergrößen in allen Polizeien geschlechtsunspezifisch angeglichen. Auch EU-Bürger:innen ohne deutsche Staatsbürgerschaft können sich in den meisten Fällen bewerben, wobei je nach Polizeiorganisation auch andere Staatsangehörigkeiten nicht *per se* ein Ausschlusskriterium darstellen.

Die beschriebenen Herausforderungen unterstreichen die Relevanz professioneller Nachwuchssicherung der Polizeien (vgl. Vera/Kokoska 2009; IMK 2013: 26; IMK 2014b: 22; dbb 2020b). Um in der bestehenden Aufmerksamkeitsökonomie von einer bestimmten Zielgruppe wahrgenommen zu werden, bedarf es bestenfalls einer gesteuerten Kampagnenkommunikation mittels eines strategischen Konzeptes. Zum einen ermöglicht dies den Prozess analytisch, strategisch, taktisch sowie evaluativ zu steuern. Zum anderen dient dieses Vorgehen dem langfristigen Wissensmanagement und ist so der Professionalisierung der Kampagnenarbeit zuträglich. Mittels strategischer Kommunikationskonzepte lassen sich Werbemaßnahmen und ihre Effektivität steuern. Das Forschungsziel der hier vorgestellten Erhebung liegt darin zu erörtern, welchen Stellenwert zielgruppenspezifische Eigenschaften wie Geschlecht und Migrationshintergrund bisher in den Werbestrategien der Polizeien einnehmen. Aus Perspektive der Strategischen Kommunikation stellt sich daher im ersten Schritt die Frage der grundsätzlichen strategischen Ausrichtung polizeilicher Nachwuchswerbung: Inwiefern werben die Polizeien mittels strategischer Kommunikationskonzepte um Nachwuchs?

Herzstück eines jeden Konzeptes ist die Strategie und damit insbesondere die Definition der anzusprechenden Zielgruppen. Trotz der wieder ansteigenden Geburtenrate der jüngsten Jahrgänge verstärkt sich erstens das inzwischen akute, bundesweite Personalproblem aufgrund der über die Jahrzehnte vergleichsweise geringen verfügbaren humanen Ressourcen, während der polizeiliche Aufgabenbereich an Komplexität zunimmt. Zweitens verlangt die gesellschaftliche Entwicklung, dass

---

2 Siehe <https://www.enp-deutschland.de>.

3 Art. 3 Abs. 1 GG.

Polizeien sich als Organisationen ebenso kohärent weiterentwickeln. Polizeien sollten durch eine Vielfalt der Organisationsmitglieder geprägt werden, durch die Tendenzen zur sogenannten *Cop Culture* (vgl. Behr 2016) verringert und antidiskriminierende Organisationsstrukturen gestärkt würden (vgl. Scherr 2018).

Dazu gehört es auch, gezielt um Diversität zu werben und unter anderem weibliche Bewerberinnen sowie jene mit Migrationshintergrund verstärkt in der Personalrekrutierung anzusprechen. Daraus ergibt sich folgende tiefergreifende Forschungsfrage: Welche Rolle spielen die Kriterien des Geschlechts und der Herkunft der Bewerber:innen in der Nachwuchswerbung der Polizeien des Bundes und der Länder?

## 2. Theorie – Die Kampagne als Instrument des strategischen Kommunikationskonzeptes

Einer jeden professionellen Kampagne liegt ein strategisches Kommunikationskonzept zugrunde, das den Rahmen des Projektmanagements der Kampagne regelt und Möglichkeiten bereithält, den Erfolg der Kampagnenmaßnahmen zu messen und zu optimieren (vgl. Bentele/Nothhaft 2014; Bonfadelli/Friemel 2020; Leipziger 2004; Merten 2013). Grundlage eines jeden Konzeptes sollte der analytische Part sein. Dieser umfasst die Problembeschreibung und das Erstellen einer SWOT-Analyse.<sup>4</sup> Anschließend wird die Strategie des Konzeptes erarbeitet. Ausgehend von der Analyse wird beurteilt, ob das Problem kommunikativ lösbar ist oder anderweitiger Lösungswege bedarf. Sofern eine kommunikative Lösung sinnvoll erscheint, folgt die Beschreibung konkreter messbarer Ziele und die Definition der primären (bspw. Schüler:innen, Studienabbrecher:innen) sowie sekundären (bspw. Eltern, Trainer:innen, Lehrer:innen) Zielgruppen, welche für das Erreichen des Ziels angesprochen werden müssen. Dabei sollten auch die eigenen Mitarbeitenden bzgl. der internen Akzeptanz der Werbemaßnahmen und ihrer Position als hauseigene Markenbotschafter:innen bedacht werden.

Die Formulierung der Zielgruppen sollte so spezifisch und trennscharf zueinander wie möglich erfolgen. Umso klarer ist, wer mit der Kommunikationsmaßnahme angesprochen werden soll bzw. wer für die eigene Sache erreicht werden muss, desto besser stehen die Chancen, die eigenen Ziele zu erreichen. Dabei kann es hilfreich sein, sogenannte fiktive Persona zu formulieren, welche die beabsichtigten Charaktere verbildlichen. Dieses Hilfsmittel erleichtert das Erkennen der eben benannten Trennschärfe sowie die folgenden kreativen strategischen Schritte der Botschaftenformulierung und der Wahl der Kommunikationskanäle. Für die Begegnung mit

---

4    Englisch es Akronym für Strengths (Stärken), Weaknesses (Schwächen), Opportunities (Chancen) und Threats (Risiken).

den Zielgruppen müssen Botschaften und Positionierungen formuliert werden, die den Zielgruppen im Gedächtnis bleiben und von ihnen mittel- bis langfristig mit der grundlegenden Absicht der Kommunikationsmaßnahmen assoziiert werden. Auch hier gilt: Die Botschaften können umso präziser formuliert werden, desto präziser die vorangehende Beschreibung der jeweiligen Zielgruppen erfolgt ist (bspw. mittels der erwähnten Persona). Die Formulierung dieser Botschaften meint explizit nicht die Slogans einer Kampagne, sondern Aussagen, welche die Zielgruppen in Gedanken an das beworbene Thema verinnerlichen. Die Kampagnenmaßnahmen selbst werden erst im dritten Konzeptschritt erarbeitet und regelmäßig erneuert, um die Aufmerksamkeitsspanne der Zielgruppen möglichst hoch zu halten. Dabei ist auf folgende zentrale Aspekte zu achten:

»Kampagnen sind dramaturgisch angelegte, thematisch begrenzte, zeitlich befristete kommunikative Strategien zur Erzeugung öffentlicher Aufmerksamkeit, die auf ein Set unterschiedlicher kommunikativer Instrumente und Techniken – werbliche und marketingspezifische Mittel und klassische PR-Maßnahmen – zurückgreifen. Ziele von Kampagnen sind: Aufmerksamkeit erzeugen, Vertrauen in die eigene Glaubwürdigkeit schaffen und Zustimmung zu den eigenen Intentionen und/oder Anschlusshandeln zu erzeugen.« (Röttger 1998: 667)

Die Planung der Kampagnenmaßnahmen erfordert die konkrete Planung der zur Verfügung stehenden Ressourcen, d.h. wann was von wem durchgeführt werden kann. Hierzu kann ein Maßnahmen- und Ressourcenplan erstellt werden. Darauf aufbauend werden die Maßnahmen selbst operationalisiert. Hierbei gilt es darauf zu achten, authentische Darstellungsformen zu wählen, um Glaubwürdigkeit zu erzeugen und vor dem Hintergrund der Nachwuchswerbung langfristig zufriedene Mitarbeiter:innen zu generieren.

Der vierte Konzeptschritt beinhaltet die Steuerung der bisherigen Konzeptschritte sowie die Evaluation der Maßnahmen. Die Evaluation kann während der Kampagnenlaufzeit (formativ) oder abschließend (summativ) erfolgen. Dadurch zeigt sich, ob die anberaumten Ziele erreicht wurden und welche Maßnahmen oder Teilschritte optimiert werden können, um zukünftig die Ziele effizienter und effektiver zu verfolgen.

Das hier geschilderte konzeptionelle Vorgehen erfolgt zirkulär und bildet die Rahmenarbeit für die letztlich sichtbare Kampagne.



### 3. Forschungsstand – Diversität in der polizeilichen Nachwuchswerbung

Der Forschungsstand bezüglich des Stellenwertes der Diversität in der polizeilichen Nachwuchswerbung ist überschaubar. Wie in der Einleitung aufgezeigt, befassen sich Werdes (2003) und Dudek (2009) mit dem Anwerben weiblicher Polizeivollzugsbeamtinnen. Auch die Wechselwirkungen von Migration und Polizei erfahren zunehmend Aufmerksamkeit, etwa von Behr (2011, 2012), Behr/Molapisi (2019) und Hunold (2008, 2010). Im Projekt MIGRATE wurden unter anderem die Auswirkungen von Diversität auf das Personalmanagement der Polizeien untersucht. Dabei wurde Diversität bzgl. der vier Dimensionen Alter/Gesundheit, Geschlecht, Migration und sexuelle Orientierung betrachtet. Während beobachtet wurde, dass die Zuwanderungsrate Auswirkungen auf das Personalmanagement der Polizeien hat, spielte der Aspekt des Recruitings lediglich eine untergeordnete Rolle in dem Forschungsprojekt (vgl. Graevskaia et al. 2021; Vera et al. 2022).

Das Projekt WiWePol erforschte, wie die Imagekampagne »110 Prozent Berlin« durch die Berliner Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten bewertet wurde (vgl. Schnelle/Sticher 2021). Dazu wurden neun Werte formuliert: Akzeptanz von Vielfalt, Fehlerkultur, Gleichberechtigung der Geschlechter, Kommunikation als wichtigstes Einsatzmittel, respektvoller Umgang, Schutz der Meinungsfreiheit, Umweltschutz, Zivilcourage und Zusammenhalt. Es wurde erhoben, inwiefern die Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten (n=1.265) diese Werte als relevant erachten und inwiefern diese Werte ihrer Meinung nach gelebt werden. Dabei wurde die Akzeptanz von Vielfalt als relevantester Wert identifiziert (89,5 Prozent), jedoch bloß an vierter Stelle (62 Prozent) gelebt. Die Gleichberechtigung der Geschlechter wurde als drittwichtigstes Kriterium angesehen (82,5 Prozent), aber in gelebter Realität an siebter Stelle (50 Prozent) empfunden. Tendenziell stuften die Proband:innen die Nachwuchswerbekampagne als gelungen ein (fünfstufige Likertskala).

Nettelstroth, Martens und Binder (2020) untersuchten fünf Dimensionen persönlicher Eignung im Rahmen polizeilicher Anforderungsprofile: Einsatzwille und Interesse, kognitive Fähigkeit, psychische Stabilität, reflektierte Einstellung, soziale Kompetenz-Kooperation. Diese zentralen Charaktereigenschaften sollten laut den Autor:innen auch in der Nachwuchswerbung berücksichtigt werden, um geeignete Bewerber:innen gezielt anzusprechen.

## 4. Methode

Um einen Einblick in die Zielgruppendefinitionen der Polizeien zu erhalten, war es notwendig, die Konzepte ihrer Rekrutierungsmaßnahmen zu erfassen. Das Forschungsvorhaben wurde von allen Polizeien<sup>5</sup> unterstützt. Die Zulieferung der angefragten Daten erstreckte sich über einen Zeitraum von 13 Monaten (Juli 2019 bis Juli 2020). Die zugelieferten Dokumente (n=44) weisen eine heterogene Struktur auf, sodass eine direkte Vergleichbarkeit des Konzeptstatus aller Polizeien nicht ohne Weiteres möglich war. Entsprechend erfolgte die Auswertung mittels einer qualitativen Inhaltsanalyse nach Gläser und Laudel (2010). Dabei wurde analysiert, ob die einzelnen Kriterien eines Konzeptes als erfüllt gelten. Da die Zielgruppendefinition essenziell ist, wurde insbesondere betrachtet, wie differenziert diese vorgenommen wurde und inwiefern Geschlecht und Migrationshintergrund eine Rolle spielten.

Im zweiten Schritt wurde festgestellt, ob strategischer gearbeitet als dokumentiert wurde. Dazu wurden zwischen Dezember 2020 und März 2021 ein Expertengespräch mit Gedächtnisprotokoll und 17 aufgezeichnete Expert:innen-gespräche mit den insgesamt 20 Verantwortlichen<sup>6</sup> der Nachwuchswerbung aller Polizeien telefonisch durchgeführt. Die Gespräche dauerten zwischen 40 und 170 Minuten. Insgesamt ergaben sich etwa 21 Stunden Tonmaterial, das zwischen März und Juni 2021 auf 340 Seiten transkribiert wurde. Die Aussagen wurden für die Auswertung nach denselben Kriterien (Analyse, Strategie, Taktik, Operationalisierung, Evaluation & Controlling) wie die Konzepte einer qualitativen Inhaltsanalyse unterzogen, um die Daten der einzelnen Polizeien jeweils ergänzen zu können und so ein möglichst gesamtheitliches Bild des Ist-Standes der einzelnen Polizeiorganisationen zeichnen zu können. Die Gespräche wurden dennoch so offengehalten, dass auch weitere Aspekte aufgenommen oder vertieft erhoben werden konnten. Der Leitfaden enthält vertiefende Fragen zu konzeptionellen Rahmenbedingungen, organisationalen Kommunikationsstrukturen, den verfügbaren Ressourcen der Nachwuchswerbung, dem Konkurrenzempfinden sowie dem Austausch zwischen den Nachwuchswerbestellen, Eigenschaften der potenziellen Bewerber:innen und der persönlichen Einschätzung, inwiefern die Polizei ein Spiegelbild der Gesellschaft darstellen solle oder könne und ob die Absicht besteht, gezielt Bewerber:innen mit Migrationshintergrund sowie weibliche Bewerberinnen anzuwerben.

Es wurde pro Polizei ein Dokument erstellt, in dem die Ergebnisse der Konzeptanalyse und des Expert:innenengesprächs nach »Organisation und Kommu-

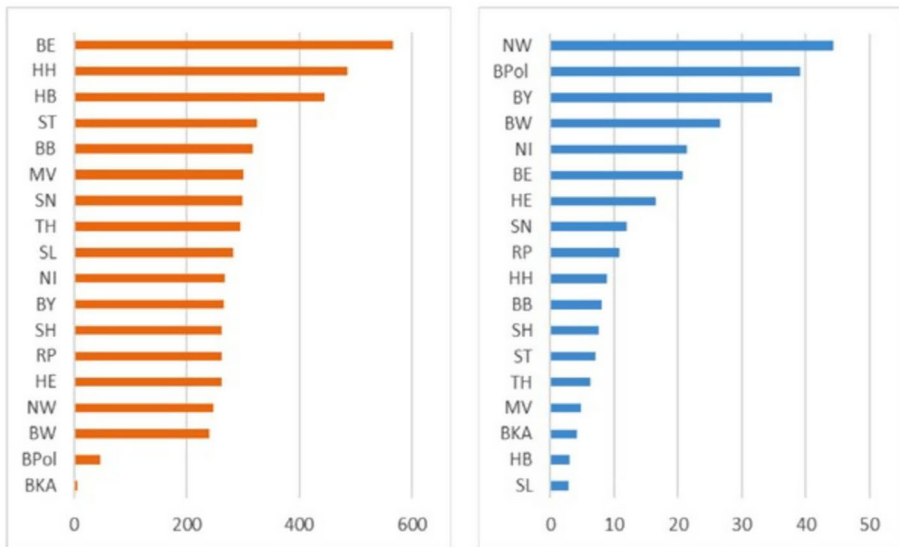
---

5 Es handelt sich um die 16 Polizeien der Bundesländer, das Bundeskriminalamt und die Bundespolizei. Die Polizei des Bundestages wurde aufgrund ihres gesonderten Aufgabenbereiches nicht mitberücksichtigt.

6 Neun Expertinnen und elf Experten; in zwei Polizeien je zwei Verantwortliche

nikationsmanagement« und »Konzeptionelles Arbeiten« geschildert wurden. Auf diese Weise ist der Status quo jeder einzelnen Polizei zusammenhängend ersichtlich. Diese Dokumente wurden erneut mittels MAXQDA auf die in der Definition der Nachwuchskampagne aufgezeigten Kriterien analysiert, um vergleichbare Ergebnisse zu erzielen. Zur Pseudonymisierung der Daten wurden die Ergebnisse nicht namentlich nach den einzelnen 18 Polizeien aufgeschlüsselt, sondern anhand der Mitarbeiter:innenanzahl nach absoluten Vollzeitäquivalenten in sechs große (Nordrhein-Westfalen, Bundespolizei, Bayern, Baden-Württemberg, Niedersachsen, Berlin), sechs mittlere (Hessen, Sachsen, Rheinland-Pfalz, Hamburg, Brandenburg, Schleswig-Holstein) und sechs kleine (Sachsen-Anhalt, Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern, Bundeskriminalamt, Bremen, Saarland) Polizeiorganisationen eingeteilt (Abb. 1, rechts). Die Ergebnisse wurden lediglich nach diesen drei Kategorien aufgeschlüsselt, um keine direkten Rückschlüsse auf die einzelnen Polizeiorganisationen zu ermöglichen.

Abb. 1: Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamte in tausend je 100.000 Einwohner:innen (linke Grafik) und in Vollzeitäquivalenten (rechte Grafik) auf Datenbasis des Statistischen Bundesamtes (2020b; Kreyenborg 2021).



Legende: Polizeien des Bundes: BKA = Bundeskriminalamt, BPol = Bundespolizei; Stadtstaaten: BE = Berlin, HB = Bremen/Bremerhaven, HH = Hamburg; Flächenländer: BB = Brandenburg, BW = Baden-Württemberg, BY = Bayern, HE = Hessen, MV = Mecklenburg-Vorpommern, NI = Niedersachsen, NW = Nordrhein-Westfalen, RP = Rheinland-Pfalz, SH = Schleswig-Holstein, SL = Saarland, SN = Sachsen, ST = Sachsen-Anhalt, TH = Thüringen

Einschränkungen bestehen insbesondere durch die Pandemie, da sich die Zulieferungen der angeforderten Dokumente seitens der Ministerien verzögerte und die Gespräche mit den Expert:innen nicht in Präsenz stattfinden konnten. Weiter kann nicht abschließend bestätigt werden, inwiefern die Dokumentenlage vollständig für die Konzeptsituation des Jahres 2019 ist. Es besteht zum einen die Möglichkeit, dass seitens kooperierender Agenturen Konzepte existieren, welche den Polizeien nicht als solche vorliegen. Zum anderen änderten sich die Zuständigkeiten während des Erhebungszeitraums in mindestens neun der 18 Polizeien.

## 5. Ergebnisse und Diskussion

### 5.1 Konzeptsituation

Auf Konzeptebene zeigt sich, dass zwei große Polizeien ein schriftliches Kommunikationskonzept vorweisen können. Eine große und eine mittlere Polizei arbeiten mit einem Teilkonzept. Von den weiteren 14 Polizeien liegt kein schriftliches Konzept vor. In den Interviews stellte sich heraus, dass die konzeptionellen Schritte dennoch in der Praxis durchgeführt werden. So arbeiten drei große Polizeien konzeptionell, eine große, eine mittlere und vier kleine in Teilen konzeptionell und neun Polizeien nicht konzeptionell. Während somit knapp ein Viertel ein schriftliches Konzept ausformuliert hat und zugrunde legt, zeigen sich in der Hälfte aller Polizeien strategische Ansätze, die praktisch durchgeführt, aber nicht langfristig systematisch auf Basis von Konzeptpapieren genutzt werden können. Ursächlich für dieses wenig langfristige Wissensmanagement ist oftmals der Mangel an Ressourcen (personell, zeitlich, finanziell, Know-how).

### 5.2 Zielgruppendefinition und Diversität

Die Zielgruppendefinitionen, die im Material gefunden wurden, waren in den meisten Fällen oberflächlich formuliert. Lediglich eine große und eine kleine Polizei formulierten sogenannte Persona. Der Schwerpunkt dieser Erhebung lag darauf, inwiefern weibliche Personen und Personen mit Migrationshintergrund explizit als Zielgruppen der polizeilichen Nachwuchswerbung bedacht werden (Tab. 1). Auf der Ebene der zugesandten Dokumente, auch jener welche als nicht-konzeptionell eingestuft werden, erwähnen sieben Polizeien Bewerberinnen und sieben Bewerber:innen mit Migrationshintergrund. Hinsichtlich der Organisationsgrößen lassen sich keine Regelmäßigkeiten feststellen, da in allen Größenkategorien drei Polizeien weder Bewerberinnen noch den Migrationshintergrund explizit erwähnen. In den Interviews bedenken hingegen 14 Polizeien weibliche Zielgruppen und 17 Polizeien Zielgruppen mit Migrationshintergrund. Die eine große und damit

insgesamt einzige Polizei, die laut Interview keine von beiden Zielgruppen gezielt bewerben möchte, obwohl ihre schriftliche Konzeptsituation beide Obergruppen benennt, begründet dies mit einer bereits ausgewogenen Mitarbeiter:innenstruktur innerhalb der eigenen Organisation. Eine weitere große Polizei mit mittlerweile Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten aus 95 Nationen benennt die Zielgruppen mit Migrationshintergrund inzwischen als »Selbstläufer« (Experte 15, große Polizei), was unter anderem mit einer landesweiten Kampagne begründet wird, die Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamte mit Einwanderungsgeschichte visualisiert.

Tab. 1: Beabsichtigte zielgruppenspezifische Nachwuchswerbung

Daten	Dokumentenlage			Expert:innengespräche		
	weiblich	Migrationshintergrund	weder noch	weiblich	Migrationshintergrund	weder noch
<b>Große Polizeien</b>	3	3	3	5	5	1
<b>Mittlere Polizeien</b>	1	3	3	6*	6	0
<b>Kleine Polizeien</b>	3	1	3	3	6	0
<b>Gesamt</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>9</b>	<b>14</b>	<b>17</b>	<b>1</b>

\* Eine mittelgroße Polizei befasst sich neben weiblich und männlich gelesenen Bewerber:innen explizit mit dem Gedanken diverser Zielgruppen.

Die oberste Priorität der Nachwuchswerbung liegt darin, geeignete Bewerber:innen für den Polizeiberuf zu akquirieren. Im Rahmen dessen bilden alle Polizeien Diversität visuell in der Nachwuchswerbung ab, um die beabsichtigte kulturelle Vielfalt für alle sichtbar zu gestalten. Eine Expertin (13) einer kleinen Polizei betonte, als Organisation die »Charta der Vielfalt«<sup>7</sup> unterzeichnet zu haben. Visuell wird bei den Maßnahmen aller Polizeien auf ein ausgewogenes Verhältnis männlicher und weiblicher Werbegesichter ebenso geachtet wie auf Gesichter, die »migrantisch« gelesenen werden können. Da für den Faktor der Authentizität inzwischen bundesweit Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamte als Testimonials eingesetzt werden, geschieht auch die Darstellung des gelesenen Migrationshintergrundes sowie der vielfältigen geschlechtlichen Identitäten durch

7 Eine Non-Profit-Organisation, welche sich für ein vorurteilsfreies Arbeitsklima einsetzt.

Polizeivollzugsbeamten:innen. Diese dafür zu gewinnen, ist insbesondere bzgl. optischer Vielfalt mit Diskussionen verbunden und wird intern nicht nur positiv aufgenommen: »Was sagen die unisono: Ey, ich bin jetzt nicht euer Quotentürke, der hier immer sagt: Ich bin Türke, kommt bitte in die Polizei.« (Experte 1, mittlere Polizei). Auf politische Forderungen zu erfüllender Quoten reagiert dieser Experte abwehrend. Auch Polizeivollzugsbeamten:innen mit Migrationshintergrund weisen zunehmend zurück, aufgrund ihres Aussehens für die Werbung angefragt zu werden, anstatt Wertschätzung über ihre Leistung zu erfahren, die sie für den Polizeiberuf qualifiziere. Bestimmte kulturelle Eigenschaften wie eine erlernte Sprache seien für bestimmte Einsätze gewinnbringend. Ebenso seien das Geschlecht oder der Migrationshintergrund aber auch kritisch zu betrachten (bspw. als türkische Polizeivollzugsbeamtin bei häuslicher Gewalt durch einen türkischen Mann).

Aufgrund dieser vielschichtigen Faktoren fällt es einigen Expert:innen schwer, mit Migration mittels Haut- und Haarfarben zu werben (vgl. Experten 1 und 5, mittlere Polizeien). Es sei nicht in Ordnung, Polizeivollzugsbeamten:innen auf ihren Migrationshintergrund zu reduzieren. Somit stehe die Nachwuchswerbung in manchen Polizeien an der Schnittstelle politischer Vorgaben (Erfüllen bestimmter Quoten) und zugleich in der Vermittlerrolle der internen Akzeptanz für Werbestrategien (vgl. Experte 1, mittlere Polizei; Expert:innen 9 und 16, kleine Polizeien). Damit verbunden ist auch die Verantwortung gegenüber den Polizeivollzugsbeamten:innen als Individuen. Ein Experte (1, mittlere Polizei) berichtet von einem transsexuellen Kollegen, der aus eigener Initiative bereit war, sich für die Nachwuchswerbung abbilden zu lassen. Um den Kollegen aus Aspekten der internen Akzeptanz zu schützen, lehnte der Experte das Angebot ab, seine persönliche Geschichte proaktiv zu bewerben. Der kurzfristige Werbeerfolg stünde in keinem Verhältnis zu den möglicherweise längerfristigen internen Auswirkungen, die dem Kollegen begegnen könnten.

Je nach Bevölkerungsstruktur sei es für die Polizeien unterschiedlich herausfordernd, Menschen mit Migrationshintergrund tatsächlich anzuwerben, da die Bundesländer mit teils 2 bis 4 Prozent Einwohner:innen mit Migrationshintergrund kulturell unterschiedlich vielfältig geprägt seien (vgl. Expert:innen 9 und 16, kleine Polizeien). Entsprechend herausfordernd sei es in Ländern mit geringer Migrationsquote, Vielfalt repräsentativ authentisch abzubilden. Hinzu komme, dass die Staatsangehörigkeit der Bewerber:innen je nach Polizei bestimmte Kriterien erfüllen müsse (deutsch, EU, EWR), sodass sich teils Personen bewerben (bspw. aus Russland, den USA oder der Türkei), welche diese Voraussetzungen nicht ohne Weiteres erfüllen würden (Expert:innen 16, kleine Polizei). Eine Polizei legt gesonderte Aufmerksamkeit auf benachbarte Nationen und bietet polnischsprachige Werbemaßnahmen an, um ausländische Bewerber:innen auf die eigene Polizei aufmerksam zu machen und so den grundsätzlichen Bewerber:innenpool zu erweitern (Experte 5, mittlere Polizei). Weiterführende Informationen seien jedoch deutschsprachig, da die deutsche Sprache in der Regel eine Einstellungs-

voraussetzung sei. Ein Experte (9) einer kleinen Polizei hingegen berichtet, dass die sprachliche Barriere in seiner Polizeiorganisation für nicht-deutsche Bewerber:innen gesenkt werde, indem das deutsche Sprachvermögen im Eignungstest nicht beachtet werde. Für diese Bewerber:innen würden individuelle Prognosen erstellt, ob sie für eine polizeiliche Laufbahn geeignet seien. Eine weitere Expertin (11, mittlere Polizei) führt die Idee an, nicht-deutschsprachige Bewerber:innen hinsichtlich ihrer sprachlichen Qualifikation zu unterstützen, so die Barriere zu reduzieren und die Mitarbeiter:innenbindung zu fördern.

Wie hoch der Anteil von Personen ist, die mit Migrationshintergrund angeworben werden, lasse sich nicht eindeutig erheben. Zwar führen einige Polizeien diesbezügliche Erhebungen durch, jedoch sei die Teilnahme in der Regel freiwillig und frage nicht stets die Herkunft der Elterngeneration ab, sodass keine verlässlichen Daten dazu bestehen, welche evaluativ der Nachwuchswerbung richtungsweisend sein können. Darüber hinaus müsse beachtet werden, wo potenzielle Bewerber:innen mit Migrationshintergrund erreicht werden können. Ihr medialer und kommunikativer Zugang müsse erörtert werden, wobei die Polizeien teils mit Beiräten für Migration und Integration sowie ortsansässigen Vereinen in den Austausch gingen. Auch Werbemaßnahmen face-to-face sollen Hürden gegenüber der Polizei reduzieren, was insbesondere durch Einstellungsberater:innen mit Migrationshintergrund ein Gefühl der Nähe erzeuge und erfolgreich sei.

Eine mittelgroße Polizei gibt an, Erhebungen zu nutzen, die aufschlüsseln, auf welche Maßnahmen welches Geschlecht reagiere (vgl. Expertin 3). Insgesamt wird in den Gesprächen die Gewinnung weiblicher Bewerberinnen weniger diskutiert als die Gewinnung von Bewerber:innen mit Migrationshintergrund. Ein Experte (10) einer großen Polizei begründet diesen Umstand damit, dass in seiner Organisation bereits etwa 50 Prozent der Mitarbeitenden weiblich seien, wodurch das weibliche Geschlecht dort nicht weiter unterrepräsentiert sei. In einer weiteren großen Polizei (Expertin 2) werde beobachtet, dass der weibliche Anteil bloß langsam ansteige. Weibliche Berufsinteressierte seien teils gehemmter, sich den Polizeiberuf zuzutrauen. Sie sorgten sich laut Bewerber:innenumfragen, den »physischen und psychischen Anforderungen« (ebd.) nicht gewachsen zu sein. Ein Experte (9) einer kleinen Polizei vermutet, dass es attraktivere Berufsbilder für junge Bewerberinnen gebe. Für Frauen sei die Berufswahl eventuell insbesondere zu dem Zeitpunkt interessant gewesen, als sie erlaubt worden sei. Nun aber würden sich die Anteile der Bewerberinnen wieder hin zum althergebrachten männlichen Berufsbild »normalisieren« (ebd.). Dem müsse aktiv entgegengewirkt werden. Um nahbarer für diese Bewerberinnengruppe zu sein, bewerteten ein Experte (9) einer kleinen Polizei und ein Experte (10) einer großen Polizei den Einsatz weiblicher Corporate Influencerinnen als hilfreich, da sich die Zielgruppe junger Frauen mit ihnen identifizieren könne. Ein weiterer Experte (7) einer großen Polizei betont die Relevanz geschlechtlicher Vielfalt in der Polizeiorganisation und ist »der Meinung, dass Frauen manchmal die

besseren Führungskräfte sind, wenn sie nicht versuchen wie ein Mann zu denken, sondern wirklich als Frau da auch auftreten.«. Insofern müsse die Nachwuchswerbung gezielt auch weibliche Bewerberinnen ansprechen und so die bestehende Organisationskultur hin zu einer vielfältigeren beeinflussen.

### 5.3 Spiegelbild der Gesellschaft

Als Verantwortliche der Nachwuchswerbung sorgen die Interviewten dafür, welche Organisationsstruktur die Polizeien langfristig abbilden. Daher wurden sie befragt, inwiefern die Polizeien ihrer Meinung nach ein »Spiegelbild der Gesellschaft« abbilden können oder sollten. Zwei Gesprächspartnerinnen kleiner Polizeien vermochten nicht auf diese Frage zu antworten (Expertinnen 13 und 14, kleine Polizeien). Es komme auf das Verständnis dieser Formulierung an. Nichtsdestotrotz herrschte in allen Polizeien Konsens darüber, dass die Mitglieder der Polizeiorganisationen vielfältige Fähigkeiten und Charaktereigenschaften unabhängig von Geschlecht, Kultur oder Herkunft mitbringen sollten. Auch in Bezug auf Alter, Interessen und Vorbildung sei eine Spannweite vorhanden und wünschenswert. Insofern sei es für die Organisationen wichtig, Diversität in den Polizeien abzubilden. Polizei sollte offen gegenüber kultureller und charakterlicher Vielfalt sein, sofern diese mit den Wertvorstellungen der Polizei übereinstimmt:

»Wenn ich die ganze Gesellschaft spiegeln will, dann habe ich natürlich Menschen da, die nicht unserer Wertevorstellung entsprechen. Das hat aber ja nichts mit einem kulturellen Hintergrund zu tun. Sondern einfach, weil, ich sage jetzt mal ganz platt und naiv, es gibt gute und schlechte Menschen, ne? [...] Aber es ist natürlich schon so, dass wir gerade in [diesem Bundesland] ganz viele Kulturen hier haben und Menschen unterschiedlichster Abstammung haben. Ob das jetzt in der zweiten, dritten, fünften Generation ist. Und das ist etwas, was wir ja wiederfinden wollen. Diversität. Ob das jetzt eine geschlechtliche Orientierung ist, ob das eine kulturelle Orientierung ist oder einen Ursprung hat. Wir wollen ja in dem Fall offen sein für alle Menschen, die unseren Anforderungen entsprechen. Sprich die durch das umfangreiche Auswahlverfahren durchgehen und sich da bewähren, ne? Die eine bestimmte Haltung haben und das ist das, was vorne steht und nicht, ob jemand irgendwo herkommt oder die Vorfahren irgendwo herkommen.« (Expertin 2, große Polizei)

Einigkeit herrscht auch darüber, dass das gesellschaftliche Spektrum weitergefasst sei und sich nicht jeder Mensch in diesem Spektrum für den Polizeiberuf eigne oder interessiere: »Punks haben sich bei mir noch nicht beworben« (Experte 9, kleine Polizei).

Zudem unterliege der Polizeiberuf dem Leistungsprinzip. Nicht jedes Mitglied der Gesellschaft bringe die benötigten Kenntnisse und Fähigkeiten mit. Hinzukom-



men würden etwa extreme politische Einstellungen oder das Missachten von Gesetz und Ordnung, die mit dem Polizeiberuf nicht vereinbar seien. Geltendes Recht lediglich zu tolerieren, genüge nicht. Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamte müssten sich aktiv für die demokratische Grundordnung einsetzen und den Bürger:innen ein verlässliches Gefühl der Sicherheit vermitteln:

»Wir haben eben das Gewaltmonopol und da muss sich eben jedes polizeiliche Gegenüber, um diesen komischen Begriff mal zu benutzen oder auch freundlicher formuliert, diese [Bürgerinnen und Bürger] sicher sein können, dass der Polizist, der mir gegenübersteht und in meiner Situation mit mir agiert eben ganz bestimmte Dinge nicht tut und sinnvollerweise auch nicht denkt. Und da sind wir eben doch ein Stück weg vom Spiegel der Gesellschaft.« (Experte 15, große Polizei)

Ein weiterer Nachwuchswerbeverantwortlicher einer mittleren Polizei (Experte 5) spricht die Vorbildfunktion von Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten an. Seines Erachtens sei die Polizei mehr Spiegelbild der Gesellschaft, als es ihr Anspruch sein sollte. Polizeivollzugsbeamt:innen müssten integrierter sein als viele Teile der Gesellschaft. Ihre Maßstäbe würden innerhalb und außerhalb des Dienstes durch das Dienst- und Treueverhältnis des Berufsbeamtentums höher angesetzt als bei dem Durchschnitt der Gesellschaft. Diese Vorbildfunktion und gesellschaftliche Außenwirkung müsse auch den Bewerber:innen bewusst sein und könne auf sie sogar eher imponierend wirken als abschreckend. Sowohl mit den positiven als auch den negativen Eigenschaften der Gesellschaft habe die Polizei somit ihre Schnittmengen. Auch wenn die Polizeien sich bemühen die sogenannte Bestenauslese zu betreiben, gelinge dies nicht immer einwandfrei. Es müsse daher unter anderem eine Fehlerkultur geschaffen werden, welche öffentliches Bewusstsein für Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamte als fehlerhafte Menschen einräumt:

»Nur auch das gehört leider dazu: Überall wo Menschen eingesetzt werden, können Fehler passieren oder gibt's leider auch immer noch andere schlechte Dinge, die ich jetzt so nicht benennen möchte. Aber es ist halt so.« (Experte 16, kleine Polizei)

Dieser Umgang mit Fehlern um den Faktor Mensch gehört ebenso zum Personalmanagement wie die Werbung und Auswahl.

## 6. Fazit

Am Ende bleibt festzuhalten: Die Polizeien arbeiten strategischer, als sie dokumentieren. Die fehlende schriftliche Dokumentation und die damit ausbleibenden festen Formulierungen angestrebter und messbarer Ziele in Kombination mit den wechselnden Zuständigkeiten der Verantwortlichen bergen mittel- bis langfristige negative Auswirkungen auf das Wissensmanagement der Nachwuchswerbung. Es mangelt an konstantem strategischem Vorgehen und der Evaluation gesetzter Ziele. Dadurch ist keine zukunftsgerichtete Professionalisierung möglich. Der demografische Wandel und die Schnellebigkeit der Medien zeigen jedoch wie relevant es ist, den sich verknappenden Arbeitnehmer:innenmarkt zu bedienen. Insofern sind diese Strukturen zu hinterfragen.

Die Ergebnisse zeigen weiter, dass Diversität in der Nachwuchswerbung bei allen Polizeien bedacht wird. Grundsätzlich besteht sowohl an weiblichen Bewerberinnen als auch an Bewerber:innen mit Migrationshintergrund Interesse, wobei Maßnahmen zur Erreichung der letzteren Zielgruppe mehr Diskussionspotenzial in der Umsetzung mit sich bringen. Dort geht es vor allem um werbegestalterische Herausforderungen vor dem Hintergrund der Mitarbeiter:innenzufriedenheit der bestehenden Polizeivollzugsbeamt:innen mit gelesenen Migrationshintergrund. Es wird bundesweit diskutiert, inwiefern das aktive Denken von Diversität vordergründig angebracht ist und ob die Konzentration auf den Diversitätsgedanken und die Erfüllung politisch geforderter Quoten den Leistungsgedanken der potenziellen Neueinstellungen überschatten könne, der laut den Expert:innen maßgeblich sein sollte. Dies sind auch innerhalb des bestehenden Personals Fragen hinsichtlich der Mitarbeiter:innenbindung, Wertschätzung und interner Akzeptanz. Die damit zusammenhängende Schaffung einer ganzheitlichen Marke für die Arbeitgeberin Polizei im Sinne des Employer Branding wird in den meisten Polizeien noch nicht umfassend gedacht, wie die schmale Konzeptlage zeigt.

Im Sinne der weitreichenden Diskussionen innerhalb der Polizeiorganisationen, den Medien und der Wissenschaft gewinnt professionelles Reputationsmanagement auf allen Ebenen der Polizeiarbeit zunehmend an Bedeutung. Das betrifft insbesondere die Strategische Kommunikation mit dem bestehenden sowie potenziellen Personal. Zudem sind die Voraussetzungen der Polizeien verschieden: Zu erfüllende Quoten, Bevölkerungsstruktur und Eignungskriterien etc. haben Einfluss auf das gesamte Werbe- und Auswahlverfahren. Inwiefern Ziele der Nachwuchswerbung erreicht wurden, wird aufgrund ausbleibender strategischer Konzeptarbeit nicht flächendeckend erhoben, zumal der Zugang zu den Daten laut den Expert:innen lückenhaft sei. Werden weiter eingangs keine Ziele formuliert, können auch keine Erhebungen zum Erreichen von Zielen stattfinden. Insgesamt ergibt sich durch den Föderalismus und die Größenunterschiede der Polizeien ein heterogenes Bild, welches ein weitreichend alltägliches und wenig strategi-

sches ›Learning-by-Doing‹ vermuten lässt. Es zeigt sich, dass insbesondere die ressourcenstärkeren Polizeien nach Prinzipien der Strategischen Kommunikation im Sinne eines längerfristigen Wissensmanagements und daraus resultierender Professionalisierung vorgehen. Die Kombination aus heterogener Professionalisierung der Strategischen Kommunikation und heterogener Bevölkerung führt zu einem gleichermaßen heterogenen Umgang der Polizeien mit den beiden Diversitätsaspekten Geschlecht und Migrationshintergrund in der Nachwuchswerbung. Dabei ist festzuhalten, dass den Verantwortlichen die defizitären und oft ressourcenbegründeten Umstände bewusst sind und bundesweit reges Interesse an organisationsübergreifendem Austausch besteht.

## Literatur

- Becker, Manfred (2013): Personalentwicklung, Bildung, Förderung und Organisationsentwicklung in Theorie und Praxis, Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Behr, Rafael (2011): »Das Denken der Anderen. Ethnische Minderheiten in der deutschen Polizei«, in: Soziale Probleme 23/2, S. 119–153.
- Behr, Rafael (2012): »Die Besten gehören zu uns – aber wir wissen nicht, wer sie sind. Veränderung von Organisationskultur und Personalmanagement der Polizei im Zeitalter gesellschaftlicher Pluralisierung«, in: Martin Möllers/Robert van Ooyen (Hg.), Migration: Polizei und Integration, Frankfurt a. M., S. 51–83.
- Behr, Rafael (2016): »Diskriminierung durch Polizeibehörden«, in: Albert Scherr/Aaladin El-Mafaalani/Emine Gökçen Yükseel (Hg.), Handbuch Diskriminierung, Wiesbaden: Springer VS, S. 301–319.
- Behr, Rafael/Molapisi, Annelie (2019): Interkulturelle Öffnung der Polizei – Stand nach 25 Jahren, [https://mediendienst-integration.de/fileadmin/Dateien/Experimentise\\_Rafael\\_Behr\\_Interkulturelle\\_Oeffnung\\_Polizei.pdf](https://mediendienst-integration.de/fileadmin/Dateien/Experimentise_Rafael_Behr_Interkulturelle_Oeffnung_Polizei.pdf) (Zugriff: 18.09.2023)
- Bentele, Günter/Nothhaft, Howard (2014): »Konzeption von Kommunikationsprogrammen«, in: Ansgar Zerfaß/Manfred Piwinger (Hg.), Handbuch Unternehmenskommunikation, 2. Auflage, Wiesbaden: Gabler Verlag, S. 607–632, [https://doi.org/10.1007/978-3-8349-4543-3\\_29](https://doi.org/10.1007/978-3-8349-4543-3_29).
- Blom, Herman (2004): Anders sein bei der Polizei in Deutschland: zur Position von allochthonen Polizisten an ihrem Arbeitsplatz, vor dem Hintergrund ihrer Rolle als Minderheit und der Tatsache, dass sie als ›anders‹ wahrgenommen werden. Frankfurt a. M.: Verlag für Polizeiwissenschaft.
- BMI (2011): Demografiebericht, <https://www.berlinerdemografieforum.org/wp-content/uploads/2016/10/demografiebericht.pdf> (Zugriff: 18.09.2023).
- Bonfadelli, Heinz/Friemel, Thomas (2020): Kommunikationskampagnen im Gesundheitsbereich. Grundlagen und Anwendungen, 3. Auflage. Köln: Halem.

- dbb (2020a): »Öffentlicher Dienst. Ein Sanierungsfall«, dbb Jahrestagung 2020, <https://www.dbb.de/teaserdetail/artikel/oeffentlicher-dienst-ein-sanierungsfall.html> (Zugriff: 18.09.2023).
- dbb (2020b): Personalgewinnung und -entwicklung, <https://www.dbb.de/lexikon/themenartikel/p/personalgewinnung-und-entwicklung.html> (Zugriff: 18.09.2023).
- Dudek, Sonja M. (2009): Diversity in Uniform? Geschlecht und Migrationshintergrund in der Berliner Schutzpolizei. Wiesbaden: Springer VS, <https://doi.org/10.1007/978-3-531-91632-3>.
- Gläser, Jochen/Laudel, Grit (2010): Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrument rekonstruierender Untersuchungen, 4. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag.
- Graevskaia, Alexandra/Molapisi, Annelie/Müller, Benedikt/Müller, Nina/Thews, Jan/Behr, Rafael/Brussig, Martin/Vera, Antonio/Weiß, Anja (2021): Polizei und Migration. Jenseits von Rekrutierung und Weiterbildung, IAQ-Report, <https://doi.org/10.17185/duerpublico/74229>.
- Hunold, Daniela (2008): Migranten in der Polizei. Zwischen politischer Programmatik und Organisationswirklichkeit, Frankfurt a.M.: Verlag für Polizeiwissenschaft.
- Hunold, Daniela (2010): »Polizisten mit Migrationshintergrund: Integration und Exklusion im Berufsalltag«, in: dies./Daniela Klimke/Rafael Behr/Rüdiger Lautmann (Hg.), Fremde als Ordnungshüter? Die Polizei in der Zuwanderungsgesellschaft BRD, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 61–98, [https://doi.org/10.1007/978-3-531-92282-9\\_3](https://doi.org/10.1007/978-3-531-92282-9_3)
- IMK (2013): Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 198. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder vom 04.12. bis 06.12.2013 in Osnabrück, [https://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/13-12-06/Beschluesse.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/13-12-06/Beschluesse.pdf?__blob=publicationFile&v=2) (Zugriff: 18.09.2023).
- IMK (2014a): Polizeiliche Nachwuchsgewinnung im Lichte des demografischen Wandels (Stand: 21. Mai 2014), Anlage Nr. 19 der Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 199. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder vom 11.06. bis 13.06.2014 in Bonn, [https://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/14-06-12/anlage19.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/14-06-12/anlage19.pdf?__blob=publicationFile&v=3) (Zugriff: 18.09.2023).
- IMK (2014b): Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 199. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder vom 11.06. bis 13.06.2014 in Bonn, <https://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/20140612-13.html?nn=4812206> (Zugriff: 18.09.2023).

- Kreyenborg, Maike (2021): »Nachwuchsgewinnung der Polizeien des Bundes und der Länder. Ein theoretischer Ansatz zu der empirischen Analyse der Kommunikationsstrategien«, in: Clemens Arzt/Nathalie Hirschmann/Daniela Hunold/Sven Lüders/Christoph Meißelbach/Marschel Schöne/Birgitta Sticher (Hg.), *Perspektiven der Polizeiforschung*, 1. Nachwuchstagung Empirische Polizeiforschung, Berlin, Tagungsband, S. 281–300, <https://doi.org/10.4393/opushwr-3370>.
- Leipziger, Jürg W. (2004): *Konzepte entwickeln. Handfeste Anleitungen für bessere Kommunikation*. Frankfurt a.M.: F.A.Z.-Institut.
- Mediendienst Integration (2022): *Recherche. Polizist\*innen mit Migrationshintergrund*, Juni 2022, [https://mediendienst-integration.de/fileadmin/Vielfalt\\_bei\\_der\\_Polizei\\_2022.pdf](https://mediendienst-integration.de/fileadmin/Vielfalt_bei_der_Polizei_2022.pdf) (Zugriff: 18.09.2023).
- Merten, Klaus (2013): *Konzeption von Kommunikation. Theorie und Praxis des strategischen Kommunikationsmanagements*, Wiesbaden: Springer Fachmedien, <https://doi.org/10.1007/978-3-658-01467-4>
- Nettelnstroth, Wim/Martens, André/Binder, Henriette (2020): *Nachwuchsgewinnung in der Polizei: Das polizeiliche Anforderungsprofil für das Einstiegsamt und aussagekräftige Verfahren der Personalauswahl*, Frankfurt a.M.: Verlag für Polizeiwissenschaft.
- Peters, Joachim (1986): »Frauen im Schutzpolizeidienst«, in: *Schlußbericht zu den Seminaren »Führung und Einsatz der Schutzpolizei – im täglichen Dienst – bei besonderen Anlässen«*, Münster: Polizei-Führungsakademie, S. 159–186, [https://doi.org/10.1007/978-3-663-09756-3\\_11](https://doi.org/10.1007/978-3-663-09756-3_11).
- Rösch, Manuel/Vera, Antonio (2012): »Auswirkungen der Altersstruktur auf die krankheitsbedingten Fehlzeiten bei der Polizei am Beispiel des Polizeipräsidiums Unterfranken«, in: Antonio Vera (Hg.), *Organisation und Personalmanagement in der Polizei unter den Bedingungen des demografischen Wandels*, Schriftenreihe der Deutschen Hochschule der Polizei, 2012/2, Münster: Deutsche Hochschule der Polizei, S. 57–120.
- Röttger, Ulrike (1998): »Kampagnen«, in: Jarren Ottfried/Ulrich Sarcinelli/Ulrich Saxon (Hg.), *Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch mit Lexikonteil*, Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag GmbH.
- Scherr, Albert (2018): »Anti-Diskriminierung als Kernprinzip menschenrechtlicher politischer Bildung im Kontext der polizeilichen Aus-, Fort- und Weiterbildung«, in: *Polizei.Wissen 2/2018*, S. 27–32.
- Schlünzen, Sandra (2017): »Personalauswahl und -entwicklung in der Polizei Hamburg«, in: Rolf Ritsert/Antonio Vera (Hg.), *Personalauswahl, Delegation, Feedback und Wissen als Bausteine des Polizeimanagements. Empirische Studien zum Personal- und Wissensmanagement*, *Polizeiwissenschaft in Theorie und Praxis*, Band 9, Frankfurt a.M.: Verlag für Polizeiwissenschaft, S. 88–141.

- Schnelle, Caroline/Sticher, Birgitta (2021): Interne Wirkungsevaluation der Maßnahmen zur Image-Förderung 2020 der Polizei Berlin (»WiWePol«), Zweiter Zwischenbericht vom 17.04.2021, Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin, [https://www.hwr-berlin.de/fileadmin/institut-foeps/Dokumente/2021/WiWePol\\_Zwischenbericht2.pdf](https://www.hwr-berlin.de/fileadmin/institut-foeps/Dokumente/2021/WiWePol_Zwischenbericht2.pdf) (Zugriff: 18.09.2023).
- Statistisches Bundesamt (2020a): »Zahl der Polizeianwärterinnen und -anwärter seit 2010 mehr als verdoppelt«, Pressemitteilung Nr. N 057 vom 18.09.2020, [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/09/PD20\\_No57\\_74\\_2.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/09/PD20_No57_74_2.html) (Zugriff: 20.02.2023).
- Statistisches Bundesamt (2020b): Öffentlicher Dienst. Vollzeitäquivalente der Beschäftigten im Aufgabenbereich Polizei und den Kernhaushalten des Bundes und der Länder, 30.06.2019, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentlicher-Dienst/Tabellen/beschaeftigten-polizei.html> (Zugriff: 20.02.2023).
- Statistisches Bundesamt (2023): Lebendgeborene: Deutschland, Jahre, Geschlecht, <https://www-genesis.destatis.de/genesis//online?operation=table&code=12612-0001&bypass=true&levelindex=0&levelid=1697631644136#abreadcrumb> (Zugriff: 18.09.2023).
- Vera, Antonio/Behr, Rafael/Brussig, Martin/Weiß, Anja (2022): Migration und Polizei. Auswirkungen der Zuwanderung auf die Organisation und Diversität der deutschen Polizei, Baden-Baden: Nomos, <https://doi.org/10.5771/9783748927273>
- Vera, Antonio/Kokoska, Wolfgang (2009): »Die Polizei als alternde Organisation – Konsequenzen für das Personalmanagement«, in: Kuratorium der Deutschen Hochschule der Polizei (Hg.), *Ausgewählte Aspekte des Personalmanagements der Polizei*, Schriftenreihe der Deutschen Hochschule der Polizei, Dresden: SDV, S. 11–46.
- Vera, Antonio/Kölling, Katharina (2012): »Cop Culture in einer alternden Polizei«, in: Antonio Vera (Hg.), *Organisation und Personalmanagement in der Polizei unter den Bedingungen des demografischen Wandels*, Schriftenreihe der Deutschen Hochschule der Polizei, 2012/2, Münster: Deutsche Hochschule der Polizei, S. 11–56.
- Weiler, Thorsten (2012): »Zur Ausprägung von Gesundheitsindikatoren in der Saarländischen Vollzugspolizei – Eine quantitative Studie zur Zielgruppenbestimmung im betrieblichen Gesundheitsmanagement«, in: A. Vera (Hg.), *Organisation und Personalmanagement in der Polizei unter den Bedingungen des demografischen Wandels*, Schriftenreihe der Deutschen Hochschule der Polizei, 2012/2, Münster: Deutsche Hochschule der Polizei, S. 121–174.
- Werdes, Bärbel (2003): »Frauen in der Polizei – Einbruch in eine Männerdomäne«, in: Hans-Jürgen Lange (Hg.), *Die Polizei der Gesellschaft. Zur Soziologie der Inneren Sicherheit*, Wiesbaden: Springer, S. 195–212.



# Diskriminierungsrisiken beim Zugang zum Polizeidienst

## Die Auswahlverfahren der Polizeien zwischen Bestenauslese und Benachteiligung

---

Sabrina Ellebrecht

### 1. Einleitung

Welche Gründe gibt es für die Unterrepräsentation von Migrant:innen in den deutschen Polizeien? Und welche Rolle spielen dabei die Auswahlverfahren für den Polizeidienst? Kommt es im Rahmen der Personalauswahl zu benachteiligenden Selektionen gegenüber Bewerber:innen mit Migrationshintergrund? Diese Fragen waren leitend für die Forschungsarbeiten zum Umgang der Polizeien mit Diversität in der Personalauswahl, deren Ergebnisse hier zusammenfassend dargestellt werden.<sup>1</sup> Sie knüpfen an die Forderung der Bundesregierung aus dem Jahr 2014 an, »mögliche mittelbare Diskriminierungen« gegenüber dem »Bewerberkreis mit Migrationshintergrund« auszuschließen und »in den Einstellungsverfahren sprachliche und interkulturelle Kompetenzen angemessen« (Deutscher Bundestag 2014: 14) zu berücksichtigen.

Mit dem Verweis auf »mögliche mittelbare Diskriminierungen« hat die Bundesregierung eine weitreichende Formulierung gewählt. Denn wenn Regelungen oder Kriterien, die für alle in gleicher Weise gelten – etwa die Zulassungsbedingungen und Prüfkriterien für den Polizeidienst –, in ihrem Effekt einzelne Gruppen stärker benachteiligen als andere, besteht bereits die Vermutung einer Diskriminierung.<sup>2</sup>

- 
- 1 Ein herzlicher Dank gilt Christina Bott, die die Datenerhebung und -auswertung für dieses Teilprojekt als wissenschaftliche Hilfskraft von 2020 bis 2021 unterstützt hat. Sie hat in einem Bundesland einige der teilnehmenden Beobachtungen der Auswahlgespräche übernommen sowie die statistischen Berechnungen umgesetzt.
  - 2 Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) definiert mittelbare Diskriminierung als Benachteiligung einer Person, die »nicht offensichtlich wegen eines in § 1 AGG genannten Merkmals (erfolgt), sondern [...] aus scheinbar neutralen Kriterien (resultiert). Diese gelten zunächst für alle gleichermaßen, in ihrem Effekt aber wirken sie sich auf bestimmte Gruppen stärker benachteiligend aus als auf andere« (<https://www.antidiskriminierungsst>



In diesem Fall ist sicherzustellen, dass berufsbezogene Anforderungen die Selektion begründen und nicht etwa Herkunft oder andere durch den Gleichbehandlungsgrundsatz geschützte Kategorien systematisch relevant werden. Auswahlverfahren sollen selektieren, dürfen aber nicht diskriminieren.

Der Beitrag widmet sich den Personalauswahlverfahren deutscher Polizeibehörden und analysiert die Zugangschancen für migrantische Bewerber:innen sowie die Zugangshürden, die spezifisch zu ihren Lasten gehen. Ziel des Beitrags ist es, jene Elemente der Personalauswahl zu identifizieren, die verstärkt migrantische Bewerber:innen herausselektieren. Dazu wurden einerseits Erfolgsquoten und Testergebnisse von Bewerber:innen mit und ohne Migrationshintergrund verglichen und andererseits Bewertungsvorgänge analysiert. Die Analysen sind exemplarisch und zielen nicht auf landes- oder behördenspezifische Aussagen. Im Fokus stehen Diskriminierungsrisiken, die mit charakteristischen Testelementen und Anforderungen verbunden sind und deshalb für die Auswahlverfahren aller Polizeien zu überprüfen wären.

## 2. Vielfalt und Bestenauslese: ein Widerspruch?

Seit etwa 15 Jahren wird in der politischen Öffentlichkeit der prozentuale Anteil neu-eingestellter Polizist:innen mit Migrationshintergrund als Indikator für Vielfalt in den Polizeien herangezogen. Dazu beigetragen haben insbesondere die Rechercherichte des Netzwerks Mediendienst Integration, die seit 2014 regelmäßig veröffentlicht werden. In drei Bundesländern entsprechen die Anteile neu-eingestellter Polizist:innen mit Migrationshintergrund seit einigen Jahren ungefähr dem Bevölkerungsanteil, das sind in Berlin und Baden-Württemberg gut 30 Prozent und in Sachsen-Anhalt 6,5 Prozent. In den übrigen Landespolizeien sind Menschen mit Migrationshintergrund bei den Neueinstellungen weiterhin unterrepräsentiert (vgl. Mediendienst Integration 2022).

In diesem Zusammenhang ist es wichtig zu unterscheiden: Die Frage nach den Zugangshürden auf Seiten der Polizeiorganisation für migrantische Bewerber:innen spricht andere Ausschlussmechanismen an als die institutionellen Barrieren, die in den 1990er Jahren diskutiert wurden, als von ›Interkultureller Öffnung‹ und einer ›multiethnischen Polizei‹ die Rede war. Seinerzeit ging es um institutionelle, konkret um beamtenrechtliche Hürden. Zur Diskussion stand eine Lockerung des Staatsangehörigkeitserfordernisses. Es ging um ›Ausländer in der Polizei‹. Seit Anfang der 2000er Jahre geht es um die weitaus komplexere Frage, inwieweit Zuge-

---

elle.de/DE/ueber-diskriminierung/was-ist-diskriminierung/diskriminierungsformen/diskriminierungsformen-node.html [Zugriff: 18.09.2023]). Die Polizeien unterliegen in der Rolle der Arbeitgeberin dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (vgl. AGG § 24).

wanderte und ihre Nachkommen (chancen-)gleichen Zugang zum Polizeidienst als öffentlichem Amt haben. Diese sind mehrheitlich deutsche Staatsbürger, teils mit doppelter Staatsangehörigkeit, oft in Deutschland geboren und haben keine eigene Migrationserfahrung. Sie sind reguläre Adressaten von Art. 33 Abs. 2 GG der maßgeblichen Norm für den Zugang zum Polizeidienst. Die Unterrepräsentation ist also erklärungsbedürftig. Die Zielgruppe migrantischer Bewerber:innen kann bspw. nicht informiert, nicht interessiert oder nicht qualifiziert sein, oder die Polizei generell ablehnen, so dass der Beruf für sie nicht in Frage kommt. Diese Faktoren der Selbstselektion kommen allerdings während des Auswahlverfahrens kaum zum Tragen, so dass hier die behördenseitigen Selektionsmechanismen im Fokus stehen.

Für eine Analyse der Zugangshürden gegenüber migrantischen Bewerber:innen stelle ich zunächst einige Überlegungen zur Norm des gleichen Zugangs und zur Bestenauslese voran (2.1). Danach wird das Auswahlverfahren beschrieben. Es werden einzelne Schritte und Testelemente identifiziert, die als Filter fungieren und grundsätzlich zum Ausschluss aus dem Verfahren führen können (2.2). Vor der Darstellung der empirischen Ergebnisse, die Diskriminierungsrisiken des PC-Tests und des kommunikativen Testteils fokussieren, stelle ich das methodische Vorgehen und das erhobene Material vor (2.3).

## 2.1 Gleicher Zugang

Der Zugang zum Polizeidienst soll ein gleicher sein, so gibt es Art. 33 Abs. 2 GG vor. Darin ist formuliert, dass jede:r Deutsche »nach seiner Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung gleichen Zugang zu jedem öffentlichen Amte« hat. Das Auswahlverfahren für den Polizeidienst soll diesen »gleichen Zugang« umsetzen, und zwar für einen über das Erfordernis der Staatsangehörigkeit definierten Personenkreis<sup>3</sup> und indem all diese an den gleichen Anforderungen gemessen und nach dem Leistungsprinzip bewertet werden. In den Auswahlverfahren werden die Bewerber:innen anhand identischer Kriterien in einem standardisierten Verfahren durch Punkte bewertet. Anhand der Punktwerte werden sie dann in eine Rangliste gebracht, und die Kandidat:innen auf den oberen Plätzen bekommen die freien Stellen. Gleiche Anforderungen und gleiche Prüfungsbedingungen befördern prinzipiell gleichen Zugang, so die Grundidee.

Allerdings gibt es Zweifel daran, ob Gleichbehandlung als identische Behandlung im Verfahren der Norm des gleichen Zugangs genügt. Nach Daniela Hunold

---

3 Der Zugang zum Polizeidienst war lange exklusiv an die deutsche Staatsangehörigkeit geknüpft. Der sogenannte Deutschenvorbehalt ist mittlerweile durch die Arbeitsmarktfreizügigkeit von EU und EWG aufgehoben. Für Staatsangehörige von Nicht-EU-Staaten, oft Drittstaatenangehörige genannt, gelten jeweils spezifische Regelungen (vgl. Tabbara 2013; Ellebrecht 2022b).

(2008: 46) ist der »dogmatische Bezug auf die Gleichheitsidee ein Kriterium, das Ungleichheit produziert, indem Unterschiede negiert und Zugangschancen faktisch ungleich werden«. Auch Rafael Behr und Annelie Molapisi (2022: 71) weisen darauf hin, dass es die oberste Priorität der Polizeiorganisation sei, »alle formal gleich zu behandeln«. Die »nicht-kompatible Vielfalt«, das sind jene, die sich nicht zur Eingliederung eignen, würden »an der Pforte (d. h. im Auswahlverfahren)« abgewiesen (ebd.: 72). Bestenauslese bezieht sich danach nicht primär auf die Eignung für den Beruf, sondern vielmehr auf die Passung zur Organisationskultur. Das führt im Ergebnis dazu, dass die Ähnlichen für die Besten gehalten werden.

Ihrer Grundidee nach trägt die Bestenauslese jedoch zur gesellschaftlichen Fairness bei, indem Leistungskriterien und nicht soziale Beziehungen die Stellenbesetzung regulieren (vgl. Görlich/Schuler 2014: 1181; Leenen et al. 2021: 95). Ein Rekrutieren der Ähnlichen, wie es bei Behr und Molapisi anklingt, ist im Ergebnis nicht unbedingt eine Auslese der Besten für den Beruf, d. h. für die vielen unterschiedlichen Aufgaben und Publikumskontakte der Polizeiarbeit. Auch rechtshistorisch, so stellt Laura Wisser (in diesem Band: 127) heraus, war das Gebot der Bestenauslese »vor allem eine Absage an Nepotismus und Ämterkäufllichkeit«. Durch Leistungsorientierung sollte nicht die übliche Klientel, sondern es sollten die Besten aus allen Milieus und Gruppen rekrutiert werden. Ein Auswahlverfahren, in dem einzelne gesellschaftliche Gruppen systematisch schlechter abschneiden, trägt dem Grundgedanken der Bestenauslese also nicht Rechnung. Vielmehr kann umgekehrt davon ausgegangen werden, dass diskriminierende Strukturen im Auswahlverfahren die Bestenauslese kompromittieren. Deshalb kann für die Norm des gleichen Zugangs zusätzlich ein Blick auf Chancengleichheit relevant sein.

## 2.2 Die Auswahlverfahren der Polizei

Zuständig für die Personalgewinnung der Polizeien sind die Werbe- und Einstellungsstellen der jeweiligen Landespolizeien bzw. des Bundeskriminalamtes und der Bundespolizei.<sup>4</sup> Sie führen die Auswahlverfahren durch, und planen und gestalten außerdem die Werbe- und Informationsmaßnahmen. Bis zur Einstellung ins Beamtenverhältnis auf Widerruf, dem Beginn von Ausbildung oder Studium, führen sie die Akten der Bewerber:innen. Durch die Werbemaßnahmen tragen diese Funktionseinheiten dazu bei, dass der Bewerberpool möglichst groß und durchmischt ist. Außerdem haben sie die Aufgabe, aus dem Pool wiederum zu selektieren: erstens durch Überprüfen der *Formalkriterien* in den eingegangenen Bewerbungsunterlagen; zweitens durch *Bestenauslese* im Rahmen des Auswahlverfahrens; und drittens durch die grundsätzliche Überprüfung der *Eignung*, die innerbehördlich in der Regel

4 Das Verfahren habe ich in ähnlicher Form auch an anderer Stelle beschrieben (vgl. Ellebrecht 2022b). Dort gebe ich weiterführende Hinweise zum Begriff der Eignung.

als charakterliche Eignung spezifiziert wird und durch unterschiedliche Elemente im Verfahren überprüft wird. Neben den Persönlichkeitstests wird die charakterliche Eignung auch über die Zuverlässigkeitsprüfung und ggf. eine Sicherheitsüberprüfung festgestellt. Es dürfen keine Vorstrafen oder laufende Verfahren mit den Bewerbern verbunden sein, auch können Falschaussagen oder Verschweigen während des Bewerbungsverfahrens mit dem Hinweis auf mangelnde charakterliche Eignung zum Ausschluss führen. Schließlich wird im Laufe des Auswahlverfahrens die sogenannte Polizeidiensttauglichkeit durch den Polizeiärztlichen Dienst überprüft. Zur Anwendung kommt dabei die Polizeidienstvorschrift (PDV) 300. Die Befunde des Polizeiärztlichen Dienstes werden in einer separaten Akte geführt.<sup>5</sup>

Jede einzelne Stufe des Auswahlverfahrens, die zum Ausschluss aus dem Verfahren führen und nicht durch andere Tests ausgeglichen werden kann, kann als Hürde identifiziert werden. Dazu gehören neben den Vorauswahl- bzw. Formalkriterien, kognitive Leistungstests, ein Sporttest, ein persönliches Gespräch bzw. die kommunikativen Aufgaben im Assessment-Center, die Überprüfung durch den Polizeiärztlichen Dienst und die Zuverlässigkeitsüberprüfung. Wer auch nur über eine Stufe ›stolpert‹, wird vom weiteren Verfahren ausgeschlossen, unabhängig davon, ob er oder sie in den anderen Tests eine hohe Punktwertung erreicht hat. Das Auswahlverfahren findet entweder an einem oder an zwei Tagen statt und besteht aus drei Teilen: schriftlicher Leistungstest, Sportprüfung und kommunikativer Test. Die schriftliche Prüfung und der Sporttest werden ausnahmslos vor dem mündlichen Teil durchgeführt. Die Tauglichkeitsprüfung findet in einigen Bundesländern vor und in anderen nach dem kommunikativen Teil statt. Bevor das Auswahlverfahren startet, müssen die grundsätzlichen Voraussetzungen für den Polizeiberuf und das Berufsbeamtentum geklärt werden. Zu den Bewerbungsvoraussetzungen gehören neben dem Staatsangehörigkeitserfordernis definierte Formalkriterien wie Alter, Körpergröße<sup>6</sup> und BMI sowie der Schulabschluss. Diese Kriterien stellen institutionelle Hürden dar und sind in verschiedenen Geset-

---

5 Die Entscheidungen des Polizeiärztlichen Dienstes sind in dieser Untersuchung eine *black box* geblieben. Für das Fortkommen im Auswahlverfahren zählt die Information, ob ein:e Bewerber:in polizeidiensttauglich ›geschrieben wurde‹ oder nicht. Die Tests des Polizeiärztlichen Dienstes fallen damit als Ja-Nein Entscheidung im Auswahlverfahren ins Gewicht. Untauglich heißt Ausschluss aus dem Verfahren. Die Inhalte der Untersuchung sind nicht Gegenstand der Bewerberakte. In mehreren Situationen bei Zweifel an der charakterlichen Eignung oder sozialen Passung habe ich die Formulierung, dass der Polizeiärztliche Dienst ›da nochmal draufschauen sollte‹ notiert, so dass bei mir der Eindruck entstanden ist, dass diese Ja-Nein Entscheidung den Spielraum für einen Ausschluss bei Zweifeln an einer Person öffnet.

6 Mittlerweile wurde in einigen Bundesländern sowie bei der Bundespolizei eine Mindestkörpergröße als Zulassungskriterium fallen gelassen.

zen und Verordnungen geregelt, die je nach Bundesland variieren können.<sup>7</sup> Das mehrstufige Auswahlverfahren überprüft dann Eignungs- und Leistungskriterien. Teilweise findet die Bepunktung dieses hochstandardisierten Massenverfahrens automatisiert statt. Bei den PC-Tests etwa ergeben sich die Testergebnisse direkt als Punktwert. Eine Korrektur der Aufgaben durch Personaler der Polizei wird kaum noch vorgenommen.

Die Auswahlverfahren stellen einen zentralen, regulativen Punkt für den Zugang zum Polizeidienst dar. Im Vergleich zur weitgehend diffus adressierten Anwerbung findet an dieser Stelle aktive Selektion durch die Organisation statt. Bei den Auswahlverfahren steht die Bewertung und Auswahlentscheidung der Organisation im Vordergrund.

### 2.3 Material und Methoden

Um – wie von der Bundesregierung angeregt – »mögliche mittelbare Diskriminierungen« gegenüber dem »Bewerberkreis mit Migrationshintergrund« auszuschließen, muss es zunächst möglich sein, Aussagen über diesen Bewerberkreis zu treffen. Die Voraussetzung dafür ist, dass die Kategorie »mit Migrationshintergrund« im Rahmen der Bewerbung erfasst wird. Dass dies nicht bundesweit und auch nicht einheitlich geschieht, verdeutlichen verschiedene Forschungsarbeiten und Rechercheberichte, die sich einer Quantifizierung von Vielfalt in der Polizei angenommen haben.<sup>8</sup> Nur Polizeien, die die Variable »Migrationshintergrund« zu Beginn des Ver-

---

7 Jedes Bundesland hat spezifische Laufbahnverordnungen, die die Voraussetzungen für die Einstellung in den Polizeidienst festlegen. Diese Verordnungen regeln unter anderem die erforderlichen Schulabschlüsse, die gesundheitlichen Anforderungen und das Auswahlverfahren. Das Beamtenstatusgesetz (BeamtStG) hingegen regelt, welches die allgemeinen Voraussetzungen für die Einstellung ins Berufsbeamtentum des öffentlichen Dienstes sind, einschließlich der Polizei. Teilweise enthalten auch die Polizeigesetze der Länder Bestimmungen zu den Anforderungen an Polizeibeamte und -beamtinnen.

8 Während Maurer 1995 und Maguer 2002 noch die Anzahl ausländischer Beamter dokumentieren, finden sich bei Hunold (2008: 29–34) erste Informationen zu Anteilen deutscher Polizisten mit Migrationshintergrund. Die Angaben dazu stammen aus einer entsprechenden Bund-Länder-Abfrage im Rahmen des Projekts »Migranten in Organisationen von Recht und Sicherheit (MORS)«. 2013 gelingt es Regge im Rahmen einer Diplomarbeit den Migrantenanteil der Neueinstellungen (2007 bis 2012) für den Polizeivollzugsdienst eines Großteils der Länder sowie des Bundes darzustellen. Der Mediendienst Integration hat seit 2014 insgesamt sechs Rechercheberichte veröffentlicht, in denen er den Anteil neu eingestellter Polizist:innen mit Migrationshintergrund zum Anteil der Bevölkerung im Bundesland vergleicht. Eine Zusammenfassung der ersten fünf Berichte habe ich an anderer Stelle formuliert (vgl. Ellebrecht 2002b: 528–530). Bemerkenswert scheint mir, dass trotz öffentlicher Nachfragen, die Einstellungsstellen noch nicht dazu übergegangen sind, die Zahlen selbst zu veröffentlichen oder einheitliche Erhebungen umzusetzen.

fahrens erheben, können Erfolgsquoten als Verhältnis von Neueinstellungen zu Bewerbungen ermitteln und vergleichen.<sup>9</sup> Die Datenerfassung der Bewerberverwaltung bedingt also die Möglichkeit für Untersuchungen von benachteiligenden Effekten in den Auswahlverfahren.<sup>10</sup>

Die Erfassung einer gruppenspezifischen Benachteiligung kommt um die Verwendung der Differenzkategorie nicht herum. »Migrationshintergrund« wird hier lediglich als statistische Hilfsvariable verwendet, der Bewerberkreis mit Migrationshintergrund wird statistisch mit jenem ohne Migrationshintergrund verglichen.

Deshalb sollte im ersten Schritt geklärt werden, ob und in welcher Weise die Bewerberverwaltungen personelle Vielfalt und die Kategorie »Migrationshintergrund« erheben. Dazu wurde im Sommer 2019 im Rahmen einer allgemeinen *Datenanfrage* zur Zusammensetzung von Bewerbungen und Neueinstellungen seit 1990 auch die Erfassungsweise der Behörden erfragt. Alternativ zur Übermittlung von aggregierten Daten wurden Jahresberichte der Einstellungsstellen seit den 1990er Jahren erbeten, um Datenerfassung und Trends gegebenenfalls zu rekonstruieren. Die Daten, die in aggregierter Form übermittelt wurden, waren hinsichtlich Vergleichbarkeit und Datendichte kaum ergiebig. Allerdings konnten anhand der Jahresberichte die bürokratischen *work-arounds* bei der Erfassung von Vielfalt nachgezeichnet werden (vgl. Ellebrecht 2022b). So nutzte die Bewerberverwaltung der Polizei Hamburg die Bezeichnung »Migrationshintergrund« erst seit 2012. Zuvor gab es die Unterscheidung »Bewerber ausländischer Herkunft«, jeweils unterteilt in »ohne deutsche Staatsangehörigkeit« und »mit deutscher Staatsangehörigkeit« (ebd.: 525). Brandenburg führt die Kategorie »Muttersprachler«, wobei dies sowohl »ausländische Staatsbürger, als auch Deutsche mit einer zweiten Muttersprache, also einem Migrationshintergrund, sein« können (ebd.). Zwar wird oft betont, dass beamtenrechtlich nur die Staatsangehörigkeit von Relevanz sei. Der Blick der Verwaltung markiert aber neben der klaren Unterscheidung von Staatsangehörigkeit Abstufungen von Zugehörigkeit, indem sprachliche und kulturelle Unterscheidungsmerkmale erfasst werden, die im Polizeialltag nützlich sein könnten.

Ebenfalls Teil der ersten Forschungsanfrage war die Durchführung von *teilnehmenden Beobachtungen* während des Auswahlverfahrens, da durch sie »Aspekte des Handelns und Denkens beobachtbar werden, die in Gesprächen und Dokumenten – gleich welcher Art – über diese Interaktionen bzw. Situationen nicht in dieser

---

9 Das waren zum Zeitpunkt meiner Datenerhebung die Einstellungsstellen in Berlin, Bremen, Hamburg, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen.

10 Der Verweis auf fehlende Daten seitens der Behörden, wie etwa von einem Experten im Interview mit Kreyenborg formuliert (in diesem Band: 67–85), ist also in den Verantwortungsbereich der Behörden selbst zurückzugeben.

Weise zugänglich wären« (Lüders 2003: 151). Teilnehmende Beobachtungen waren also das Mittel der Wahl und nicht durch Experteninterviews zu ersetzen. So konnten neben den standardisierten Vorgaben auch emotionale, körperliche, habituelle oder stimmliche Eindrücke gewonnen werden. Durch die teilnehmende Beobachtung in Auswahl-situationen war es möglich, die Diskrepanz zwischen der Routine des Massenverfahrens aufseiten der Bewertenden und der persönlichen Prüfungssituation der Bewerber:innen mitzuerleben sowie einen Eindruck wechselseitiger Sympathien und Irritationen zu bekommen. Für den kommunikativen Tests war ich darauf angewiesen, dass eine Zuordnung zur Gruppe »mit Migrationshintergrund« in der Interaktion vorgenommen wurde, und zwar entweder durch eine solche Formulierung durch den oder die Bewerber:in selbst oder durch eine entsprechende Zuschreibung durch die Bewertenden. Auf ein eigenes ›Lesen‹ eines möglichen Migrationshintergrunds habe ich verzichtet.

Zwischen Februar 2020 und Juni 2021 war ich in vier Landespolizeien bei den Auswahlverfahren vor Ort bei den schriftlichen Tests, Sporttests und den mündlichen Auswahlgesprächen dabei. Bei den persönlichen Interviews hatte ich keinen Einfluss auf das Sample, sondern beobachtete und protokollierte die Auswahlgespräche wie sie vorgesehen waren ›der Reihe nach‹. So konnte ich 32 persönliche Auswahlgespräche erfassen, in denen 22 männliche und 10 weibliche Bewerber:innen geprüft wurden. Von denen schieden insgesamt 8 nach dem Interview aus. Bei fünf Personen wurde während des Auswahlgesprächs ein Migrationshintergrund thematisiert.<sup>11</sup>

Im zweiten Schritt wurden bei den Einstellungsstellen der Polizei Berlin, Hamburg, Hessen, Rheinland-Pfalz und der Bundespolizei *anonymisierte Individualdaten* zu den letzten Bewerberjahrgängen angefragt, aus denen die Punktwerte der Bewerber:innen pro Testelement ersichtlich wären. Die Beantwortung dieser Anfragen war langwierig. Wiederholt wurde ich getröstet oder um weitere Unterlagen und Stellungnahmen gebeten. Wechselnde Zuständigkeiten in den Behörden machten zum Teil erneute Anfragen notwendig und führten in einem Fall auch zur Zurücknahme der Kooperationsbereitschaft.<sup>12</sup> Die Forschungsk Kooperationen mit Berlin und Rheinland-Pfalz wurden schließlich dadurch realisiert, dass die statistische Auswertung

11 Eine Kandidatin antwortete auf die Frage, ob sie wisse, wofür die AfD als Partei stehe, dass sie »als Ausländerin wisse, dass die Partei gegen sie sei«. Diese Selbstverortung ist erwähnenswert, da die Kandidatin laut Lebenslauf die deutsche Staatsangehörigkeit hat, in Deutschland geboren ist und zweisprachig aufwuchs.

12 Es wurde die Freigabe von Datenmaterial, das über einen Zeitraum von sechs Monaten zusammengetragen worden war, zurückgezogen. Die Daten waren bereits auf einem verschlüsselten Stick bei der Behörde hinterlegt. Als es darum ging, den Termin zu vereinbaren, zu dem wir diesen Stick persönlich hätten abholen können, wurde die Freigabe der Daten zurückgezogen.

der relevanten Daten vor Ort in den Räumlichkeiten der Behörden durchgeführt wurde. In Rheinland-Pfalz resultierte aus dem Termin eine Kooperation für eine gemeinsame Studie.<sup>13</sup> Die Auswertungen für Berlin wurden in dem Zeitraum eines Nachmittags durchgeführt, mit allen damit verbundenen Nachteilen, bspw. konnten Kontroll- oder ergänzende Auswertungen nicht stattfinden. Diese statistischen Auswertungen orientierten sich an dem Vorbild der Studie von Stumpf et al. (2016) und zielen darauf ab, (1) das Chancenverhältnis von Bewerber:innen mit und ohne Migrationshintergrund zu bestimmen (*adverse impact*) und (2) einen Mittelwertvergleich der Testergebnisse dieser Gruppen durchzuführen (Varianzanalyse, Cohen's d).<sup>14</sup> Folgende Stichproben wurden analysiert:

- Bewerberjahrgang 2020 für den Bachelorstudiengang »Polizeidienst« an der Hochschule der Polizei Rheinland-Pfalz mit  $N_1 = 3005$  Bewerber:innen gesamt; vorausgesetzt ist das Abitur oder die Fachhochschulreife, denn in Rheinland-Pfalz gibt es nur den gehobenen Dienst (gD).
- Bewerberjahrgang 2020 für den Seiteneinstieg in die Polizei Rheinland-Pfalz mit  $N_2 = 289$ ; vorausgesetzt ist ein Realschulabschluss. (Die Ausbildungsjahre bereiten auf das Polizeistudium vor, für das man sich dann nicht mehr bewerben muss.) Es ist ein Seiteneinstieg in den gehobenen Dienst.
- Stichprobe aus der Bewerberkohorte Herbst 2020 der Berliner Polizei mit  $N_3 = 6026$ . In Berlin kann man sich mit Abitur für den gehobenen Dienst (gD) bei der Kriminalpolizei (Kripo) oder der Schutzpolizei (Schupo) bewerben. Es ist auch möglich, sich mit Abitur für den mittleren Dienst der Berliner Schutzpolizei zu bewerben, ein Realschulabschluss ist Grundvoraussetzung. Bewerber:innen, die sich in der Rubrik »Lebensältere« im mittleren Dienst beworben haben, wurden für die Stichprobe nicht berücksichtigt.
- Datensatz zu den Bewerbungen bei der Berliner Polizei für die Jahre 2006–2020; darin sind aggregierte Informationen, bspw. bestanden: ja/nein, und keine Punktwerte festgehalten.

Ergänzend führte ich elf *teil-strukturierte Interviews* mit insgesamt 14 Verantwortlichen der Personalauswahl, Bewertenden, Eignungsdiagnostiker:innen und Arbeits-

---

13 Die Adverse Impact Studie Rheinland-Pfalz habe ich zusammen mit Christina Bott und Markus Thielgen durchgeführt. Die Publikation steht noch aus.

14 Die Berechnungen wurden mit SPSS durchgeführt, mit Ausnahme der Berechnung von Cohen's d; dieser Wert wird von SPSS nicht ausgewiesen und muss separat berechnet werden. Dazu wird der Differenzwert der Mittelwerte der beiden Vergleichsgruppen durch die mit den Stichprobenumfängen gewichtete Standardabweichung (gepoolte Standardabweichung) geteilt (vgl. Stumpf et al. 2016: 4).



psycholog:innen.<sup>15</sup> Einige Interviews wurden *face-to-face* in den Räumlichkeiten der Einstellungsstellen durchgeführt, andere telefonisch. Von drei Interviews wurden Gesprächsprotokolle angefertigt, acht konnten mitgeschnitten und danach transkribiert werden. In den Gesprächen ging es um die jeweils landesspezifischen Auswahlverfahren, generelle Rekrutierungsschwierigkeiten der Polizeien, die Einschätzung der aktuellen Bewerbergeneration sowie die Bedeutung von Diversität und Bewerber:innen mit Migrationshintergrund für die Polizei und ihre Personalentwicklung. Die Fragen wurden offen und erzählgenerierend gestellt. Dabei verstand ich die Befragten »nicht als ›Experten‹, die mir ›objektive‹ Informationen zur Verfügung stellten, sondern als Akteure im Feld, die Deutungsmacht beanspruchen und an der Herstellung und Verbreitung von Deutungen aktiv mitwirken« (Lang 2019: 105-106).

Das hier beschriebene Material wird in den nächsten beiden Abschnitten nicht vollumfänglich analysiert. Ich beschränke mich stattdessen auf zentrale Ergebnisse, in denen ungleiche Bewertungen oder überproportionale Selektionen zulasten von Bewerber:innen mit Migrationshintergrund deutlich wurden.

### 3. Zugangshürden: Statistische Auffälligkeiten

Statistische Auffälligkeiten liefern Anhaltspunkte für Diskriminierungsrisiken, die einem Verfahren trotz hoher Standardisierung innewohnen. Denn letztlich kumulieren die vielen situativen, organisationalen Selektionsmechanismen und -entscheidungen statistisch im Ergebnis der Personalauswahl. Die kumulativen Effekte werfen also den Scheinwerfer auf jene Stellen im Auswahlverfahren, die ungleiche Verteilungen produzieren. Sie können »Anlass für die Vermutung der direkten oder indirekten Ungleichbehandlung« sein (vgl. Gomolla/Radtke 2009: 126). Ähnlich ist die Bedeutung von Statistik für die Rechtsfigur der mittelbaren Diskriminierung. Statistik hat dabei die Funktion, Effekte zu verdeutlichen, mit denen zunächst eine Diskriminierungsvermutung formuliert werden kann.<sup>16</sup>

Das Entscheidende ist, dass diese Auffälligkeiten nicht durch eine Diskriminierungsabsicht oder eine diskriminierende Motivation definiert sind oder erkennbar

---

15 Interviews mit Bewerber:innen während der teilnehmenden Beobachtung waren nicht möglich, da dies zu stark in den Ablauf eingegriffen hätte. Zudem wiesen die Behörden darauf hin, dass die Bewerber:innen es als Ungleichbehandlung hätten deuten können.

16 Zur Rechtsfigur der mittelbaren Diskriminierung und zu den Schwierigkeiten, den Tatbestand der mittelbaren Diskriminierung festzustellen vgl. die Expertise von Ute Sacksofsky (2010). Zur sozialwissenschaftlichen Definition und Abgrenzung von institutioneller, struktureller, direkter und indirekter Diskriminierung, sowie zur empirischen Diskriminierungsforschung vgl. den Aufsatz von Mechtild Gomolla (2017).

wären. Denn die (systematische) Benachteiligung indirekter oder mittelbarer Diskriminierung ergibt sich zum Teil durch Konventionen, bestehende Regelungen und Kriterien, die als selbstverständlich und gegeben gelten und teilweise auch als unproblematisch wahrgenommen werden. Als Indikator gelten »erhebliche« Unterschiede. Wie oben beschrieben sind im Folgenden u. a. zwei Größen der analytischen Statistik von Interesse: der *adverse* oder auch *disparate impact* und die Effektstärke Cohen's *d*. Beide Maße bewerten Unterschiede und bieten Anhaltspunkte, um einen Unterschied als »erheblich« zu klassifizieren. *Adverse impact* bewertet unterschiedliche Erfolgsquoten zweier Gruppen. Allgemein wird von *adverse impact* gesprochen,

»wenn Personalentscheidungen im Rahmen von Einstellungen oder Beförderungen erheblich unterschiedliche Auswahlquoten zum Ergebnis haben, die zulasten der Mitglieder einer bestimmten Rasse, einer ethnischen Gruppe oder eines Geschlechts gehen.« (Stumpf et al. 2016: 2)

Charakteristisch dafür ist, dass es zu nicht intendierte Schlechterstellung einer Gruppe kommt, obwohl das Verfahren standardisiert ist und auf alle gleich angewendet wird. *Adverse impact* wird als relatives Risiko errechnet und ist ein Vergleich der prozentualen Auswahlraten zweier Gruppen.<sup>17</sup> Damit lässt sich das Chancenverhältnis bestimmen und normativ bewerten. Ein *adverse impact* liegt vor, wenn das Verhältnis der Auswahlraten kleiner als 80 Prozent (oder 0,8) ist.<sup>18</sup> Dies wird auch als 4/5-Regel (*four-fifth-rule*) bezeichnet. Mit dieser Faustregel lässt sich potentielle Diskriminierung markieren. Wichtig ist allerdings der Hinweis von Stumpf et al.:

---

17 In diesem Beispiel errechnet sich der *adverse impact ratio* durch eine Division der Auswahlquoten der beiden Bewerbergruppen. Dabei wird die Erfolgsquote der beiden Gruppen jeweils anteilig zur Anzahl der jeweiligen Bewerbungen gebildet.

18 In der US-amerikanischen Rechtsprechung gilt ein Unterschreiten der 0,8 als erheblicher (substantial) Unterschied und führt zur Umkehr der Beweislast vor Gericht. In Deutschland wird unterstrichen, dass Statistiken nicht verlangt, aber »wertvolle Hilfe für den Nachweis mittelbarer Benachteiligung« sein können (Sacksofsky 2010: 22). Sacksofsky hält die Festlegung einer statistisch diskriminierenden Selektionsquote für zu wenig spezifisch und schreibt: »Wenn Statistiken verwendet werden, muss die unterschiedliche Betroffenheit erheblich genug sein, um eine Diskriminierungsvermutung auszulösen. Freilich ist nicht geklärt, was Erheblichkeit in diesem Sinne genau bedeutet. Man wird wohl kaum mechanistisch eine eindeutige Prozentzahl festlegen können.« (Sacksofsky 2010: 22) Neben der rechtlichen Relevanz ist auch das Qualitätskriterium Testfairness wichtig: Dabei gilt ein Test als fair, d. h. als nicht-diskriminierend, »wenn die resultierenden Testwerte zu keiner systematischen Benachteiligung bestimmter Personen aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu ethnischen, soziokulturellen oder geschlechtsspezifischen Gruppen führen« (Moosbrugger/Kelava 2020: 25).

»Tritt Adverse Impact auf, so ist über die Ursachen des Effekts per se noch nichts bekannt: Er kann durch tatsächliche Unterschiede bei Vergleichsgruppen hinsichtlich job-relevanter Merkmale [...] bewirkt werden; er kann aber auch auf verzerrende Vorgehensweisen und Standards im Prozess der Personalauswahl zurückgehen.« (Ebd.)

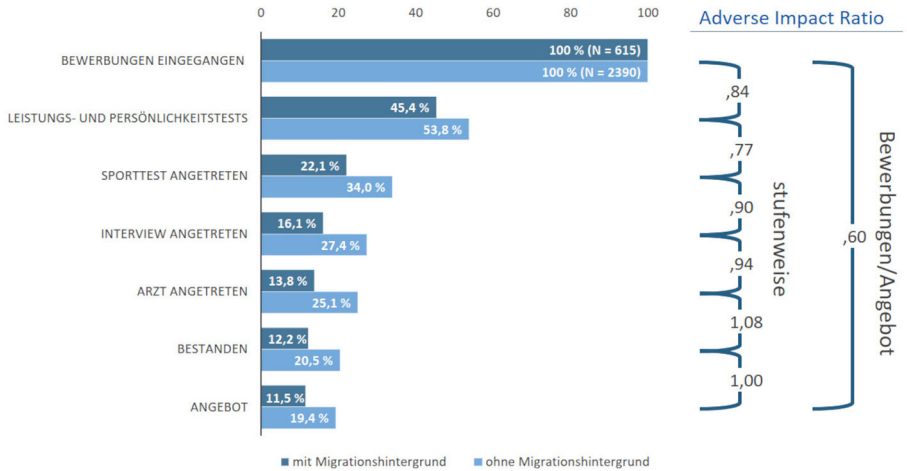
Der Vorteil von Cohen's  $d$  zur Beschreibung der Unterschiede zwischen zwei Gruppen ist wiederum, dass der Wert »unabhängig von willkürlich festgesetzten Selektionsquoten« (ebd.: 4) bewertet werden kann. Das heißt, Cohen's  $d$  steht für sich, indem es die Effektstärke des Unterschieds angibt und bewertbar macht und keinen Bezug etwa zur 4/5-Regel braucht. Nach der Konvention gilt ein  $d$  ab 0,2 als kleine Effektstärke, ab 0,5 als mittlere, und ab 0,8 als große Effektstärke. Ein positives Vorzeichen gibt ein besseres Abschneiden der Majoritätsgruppe an, ein negatives ein besseres Abschneiden der Minoritätsgruppe. Im Zusammenhang einer Varianzanalyse wird so beschreibbar, ob die charakteristischen Unterschiede innerhalb oder zwischen den Vergleichsgruppen liegen.

### 3.1 Standardisierte Selektion, blinde Benachteiligung

Eine direkte, merkmalsbezogene Diskriminierung, wie sie etwa aus der Arbeitsmarktforschung bekannt ist, bei der bei gleichen Bewerbungsunterlagen ein nicht deutsch klingender Name oder ein Bewerbungsfoto mit Kopftuch einen Unterschied mit Blick auf eine Einladung zum Vorstellungsgespräch machen (vgl. Weichselbaumer 2020; Weichselbaumer/Schuster 2021), ist für die ersten beiden Auswahlritte der polizeilichen Verfahren formal ausgeschlossen. Durch den Ablauf des Verfahrens und die Reihenfolge der einzelnen Tests bleiben Bewerber:innen relativ lange anonym gegenüber der Organisation. So sind die polizeilichen Auswahlverfahren bis zum persönlichen Bewerbungsgespräch »blind« gegenüber diskriminierungsanfälligen Merkmalen wie Hautfarbe, Geschlecht, Religionszugehörigkeit oder den Vor- und Nachnamen. Überprüft werden die Formalkriterien und dies zum Teil auch automatisiert im Rahmen der Online-Bewerbung.

Diese »blinde Selektion« filtert bereits mehr als zwei Drittel aller Bewerber:innen entweder bei der Vorauswahl im Rahmen der Online-Bewerbung oder durch den kognitiven Leistungstest am PC heraus. Dabei sortiert letzterer Bewerber:innen mit Migrationshintergrund anteilig stärker heraus als etwa das persönliche Auswahlgespräch oder die anderen Testelemente (vgl. Abb. 1).

Abb. 1: Erfolgsquoten und anteiliges Chancenverhältnis nach Testelementen



In Abbildung 1 sind auf der linken Seite die Erfolgsquoten abgebildet; mit Referenz zur Anzahl der Bewerbungen für die jeweilige Gruppe ist angegeben, wie viel Prozent der Ausgangsgruppe die nächste Stufe im Verfahren erreichen. Von insgesamt 3005 Bewerber:innen gaben 20,5 Prozent im Rahmen der Online-Bewerbung einen Migrationshintergrund an.<sup>19</sup> Weniger als die Hälfte (45,4 Prozent) von diesen nahm am anschließenden Auswahlverfahren teil. Nach dem PC-Test verblieben noch 22,1 Prozent der migrantischen Bewerber:innen im Verfahren. Am Ende bestanden 12,2 Prozent der Bewerber:innen mit und 20,5 Prozent der ohne Migrationshintergrund das Verfahren. Ein Angebot für das Polizeistudium erhielten schließlich knapp jede:r fünfte Bewerber:in ohne Migrationshintergrund und etwa jede:r neunte migrantische Bewerber:in.

Das anteilige Chancenverhältnis der beiden Vergleichsgruppen liegt bei 0,6 zu 1. Dies ist auf der rechten Seite in Abb. 1 abgebildet. In Bezug auf das gesamte Verfahren liegt also ein Chancenverhältnis von 3/5 vor und damit ein *adverse impact*. Durch die stufenweisen Angaben des *adverse impact* zeigt die Abbildung außerdem, welche Testelemente überproportional zulasten migrantischer Bewerber:innen gehen. Der PC-Test kann als die Hürde identifiziert werden, die die Chancen für migrantische Bewerber:innen besonders beeinträchtigt: Bei der Auswahl für den gehobenen Dienst in Rheinland-Pfalz selektiert der kognitive Leistungstest mit einem *adverse*

19 Rheinland-Pfalz ergebnis den Migrationshintergrund als freiwillige Selbstangabe im Rahmen der Online-Bewerbung. Dabei ist die Definition des statistischen Bundesamtes hinterlegt und die Bewerber:innen können angeben, ob die Definition auf sie zutrifft.

impact von 0,77 (vgl. Abb. 1). Bei den anderen Stufen des Verfahrens liegen die Selektionsraten über 0,8 und deuten damit nicht auf gruppenspezifische Verzerrungen hin. Für die schrittweise Selektion wurde jeweils die Anzahl der Kandidat:innen berücksichtigt, die es bis zu dieser Teststufe geschafft hatte, so dass die Vergleichsgruppen pro Stufe kleiner und gewissermaßen »besser« werden. Damit bilden die Werte zwar die Selektionsquoten eines jeden Testelements ab, unterliegen aber einem »survivors« bias.

Ähnlich verhält es sich bei den Berechnungen für die Kohorte N<sub>2</sub> des Seiteneinstiegs in Rheinland-Pfalz: Die Erfolgchance migrantischer Bewerber:innen ist nur etwa halb so hoch (*adverse impact*: 0,55) wie bei ihren Mitbewerber:innen (ohne Abb.). Auch hier produziert der kognitive Leistungstest einen *adverse impact* von 0,51 und damit eine überproportionale Selektion migrantischer Bewerber:innen.

Für Bewerber:innen bei der Berliner Polizei lässt sich das Chancenverhältnis der hier betrachteten Vergleichsgruppen nach Sparten (Kriminalpolizei/Schutzpolizei) und Laufbahnen (gehobener Dienst, mittlerer Dienst) unterteilen, und zwar ist eine Bewerbung möglich für den gehobenen Dienst der Kriminalpolizei (gD Kripo), den gehobenen Dienst der Schutzpolizei (gD Schupo) und dem mittleren Dienst der Schutzpolizei (mD Schupo).

Abb. 2: Chancenverhältnis von Bewerber:innen mit und ohne Migrationshintergrund nach Laufbahnen über Zeit

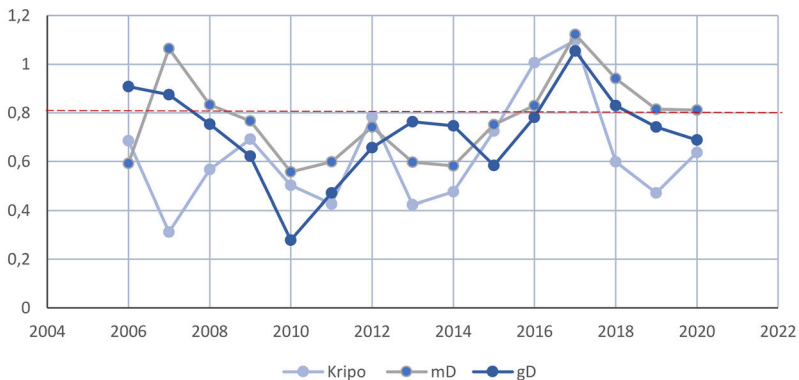


Abbildung 2 stellt die Entwicklung der Erfolgchancen von Bewerber:innen mit Migrationshintergrund für eine Einstellung bei der Berliner Polizei im zeitlichen Verlauf (2006–2020) dar. Differenziert nach Laufbahnen lässt sich erkennen, dass die Erfolgchancen migrantischer Bewerber:innen nicht stabil gleich verteilt sind. In den Jahren 2007 und 2008, sowie seit 2016 rekrutiert die Berliner Polizei im mitt-

leren Dienst chancengleich. Bei den Einstellungen im gehobenen Dienst gibt es für beide Sparten, Schutzpolizei und Kriminalpolizei, deutliche Schwankungen bzgl. der Erfolgchancen migrantischer Bewerber:innen.

Tab. 1: Korrelationsmatrix, Migrationshintergrund und Bestehen einzelner Tests, Berlin, Herbst 2020

	gD Kripo		gD Schupo		mD Schupo	
	N	Phi	N	Phi	N	Phi
Geschlecht	1632	-0,060*	1063	-0,102**	3331	-0,050**
Vortest	1321	-0,076**	878	-0,045	2246	-0,073**
PC-Test	772	-0,165**	568	-0,189**	1330	-0,123**
Sporttest	301	0,007	342	-0,007	547	-0,070
Persönliche Vorstellung	192	-0,124	305	-0,099	404	-0,053
Leumundsprüfung	180	-0,057	298	-0,139*	407	-0,057
Tauglichkeitsprüfung	154	0,032	290	-0,053	341	-0,006

\* Die Korrelation ist auf dem Niveau von 0,005 (2-seitig) signifikant.  
 \*\* Die Korrelation ist auf dem Niveau von 0,001 (2-seitig) signifikant.  
 Kodierung der Variablen: Migrationshintergrund (1=ja, 0=nein), Geschlecht (1= weiblich, 0=männlich), Tests bestanden (1=ja, 0=nein)

Für die Berliner Stichprobe zeigt sich, dass es kaum einen signifikanten Zusammenhang zwischen der Variable Migrationshintergrund und dem Bestehen verschiedener Testelemente gibt (vgl. Tab. 1). Die meisten Phi-Koeffizienten<sup>20</sup> liegen nahe Null und sind nicht signifikant, so beim Sporttest, der persönlichen Vorstellung, der Tauglichkeitsprüfung und der Leumundsprüfung für die Kripo und den mittleren Dienst. Allerdings scheitern Personen mit Migrationshintergrund, die sich für den gehobenen Dienst der Schutzpolizei bewerben, signifikant häufiger an der Prüfung des Leumunds (Phi=-0,139). Hier ergeben sich Anschlussfragen für die Forschung, insbesondere danach, ob neben dem Führungszeugnis weitere Informationsquellen zur Feststellung des Leumunds, also des ›guten Rufes‹

20 Der Phi-Koeffizient ist ein Maß für die Stärke des Zusammenhangs zwischen zwei binären Variablen. Er kann auch als Maß für die Häufigkeit interpretiert werden, da er auf der Kreuztabelle der Häufigkeiten basiert. Ein Phi-Wert von 0 bedeutet, dass es keinen Zusammenhang gibt, während ein Wert von 1 oder -1 einen perfekten positiven oder negativen Zusammenhang anzeigt.

und der ›Unbescholtenheit‹, herangezogen werden, und welcher Bewertung sie unterliegen.<sup>21</sup>

Ein signifikanter negativer Zusammenhang mit der Variable Migrationshintergrund liegt außerdem für das Bestehen des Vortests und des PC-Tests vor, wobei der Zusammenhang für den PC-Test im gehobenen Dienst besonders negativ für migrantische Bewerber:innen ausfällt. Insgesamt besteht ein signifikanter Zusammenhang zwischen dem Bestehen des PC-Tests und der Variable Migrationshintergrund für alle Sparten und Laufbahnen. Das heißt auch: Die statistisch auffällige Selektion, die Anlass für eine Diskriminierungsvermutung ist, tritt beim PC-Test auf; obwohl dieser Test standardisiert ist und ohne Interaktion bewertet.

### 3.2 Verzerrungen innerhalb des standardisierten PC-Tests

In Gesprächen mit Personalverantwortlichen zu diesem Befund wurde *überwiegend* angenommen, dass Bewerber:innen mit Migrationshintergrund mit geringeren Bildungsvoraussetzungen starten und aufgrund geringerer Deutschkenntnisse schlechter in den PC-Tests abschneiden. Allerdings haben die Bewerber:innen mit Migrationshintergrund in den untersuchten Kohorten einen deutschen Bildungsweg und oft das deutsche Abitur. Der Verweis auf geringere Deutschkenntnisse schien daher nicht unmittelbar plausibel. Denn die an einer deutschen Schule erworbene Hochschulreife sollte auch die für die Polizei notwendigen Deutschkenntnisse umfassen.

Um besser zu verstehen, welche Aufgaben des PC-Tests migrantische Bewerber:innen stärker herausfordern, wurden die erzielten Punktwerte (*test scores*) einzelner Testteile für die Bewerbergruppen verglichen. Der kognitive Leistungstest enthält mehrere einzeln bewertete Testelemente. Neben dem allgemeinen Intelligenztest werden etwa Sprachfähigkeit in Deutsch durch Rechtschreibung, Orthografie und Grammatik, allgemeine Merkfähigkeit, logisches, prozesshaftes und räumliches Denken sowie das Einschätzen beruflicher Situationen überprüft. Der folgende Vergleich bezieht sich auf die Testelemente, bei denen es um Deutschkenntnisse geht.

---

21 Ausgeschlossen werden sollte, dass Jugendliche, die von der Polizei häufiger kontrolliert wurden, häufiger in den polizeilichen Datenbanken auftauchen und deshalb einen negativen Leumund erhalten.

Tab. 2: Mittelwertdiskrepanz\* für ausgewählte Testelemente und letzte Deutschnote

Auswahl (gD, 2020) Bachelor Polizeidienst RhPf.	Mig (nein)		Mig (ja)		Effektstärke	
	M	SD	M	SD	SD <sub>pooled</sub>	D
Schulische Deutschnote (1276/279)**	7.9	2.3	7.1	2.2	13.5	-.05
<u>Kognitiver Fähigkeiten Test</u> (1286/279)						
Orthografie	50.4	7.3	48.0	8.0	7.5	-.32
Grammatik	50.6	7.2	47.2	8.3	7.5	-.45
Analogien	50.5	7.4	47.8	7.7	7.5	-.35
Situational Judgement Test	50.7	7.2	46.9	8.2	7.5	-.51
Kognitiver Fähigkeiten Test total	50.3	3.9	48.4	3.9	4.0	-.48
<p>* Die Mittelwertdiskrepanz ist für alle hier angegebenen Werte auf dem Niveau von 0,001 signifikant.  ** Die Differenz zwischen den 1286 Personen, die am kognitiven Fähigkeitentest teilgenommen haben, und der Anzahl der Bewerber:innen, für die eine schulische Deutschnote vorliegt, erklärt sich dadurch, dass bei Bewerber:innen mit Studium, die schulische Deutschnote nicht immer vorliegt und nicht nachgefordert werden muss.</p>						

Der Vergleich der Mittelwerte in Tabelle 2 zeigt einen signifikanten Unterschied der beiden Gruppen im Abschneiden bei den einzelnen Testelementen. In allen getesteten Bereichen des PC-Tests (Orthografie, Grammatik, Analogien, *Situational Judgement Test*) schneiden Bewerber ohne Migrationshintergrund besser ab. Die Effektstärken (d) sind negativ und variieren zwischen -0.32 und -0.51, was auf moderate Unterschiede hinweist. Besonders der *Situational Judgement Test* zeigt mit  $d = -0.51$  die stärkste Differenz in den Leistungsunterschieden der beiden Bewerbergruppen an. Der Gesamtwert des kognitiven Fähigkeitentests zeigt ebenfalls eine moderate Effektstärke von  $d = -0.48$ .

Deutschkenntnisse: Bei den Noten im Abitur, die zwischen 0 und der Bestnote von 15 Punkten liegen können, ist der durchschnittliche Notenunterschied unter einem Punkt, Bewerber:innen ohne Migrationshintergrund haben im Durchschnitt eine um 0,8 bessere Punktzahl in der schulischen Deutschnote ( $M_1 = 7.9$ ) als Bewerber:innen mit Migrationshintergrund ( $M_2 = 7.1$ ). Die Effektstärke ( $d = -0.05$ ) ist sehr gering, was darauf hindeutet, dass der Unterschied in der Deutschnote zwischen den beiden Gruppen minimal ist. Wird die Differenz zwischen den Deutschnoten im Abitur ( $d = -0,05$ ) und dem Abschneiden in den polizeilichen Deutschtests (zwischen  $d = -0,32$ , und  $d = -0,45$ ) verglichen, zeigt sich, dass die Leistungen der Gruppen in den polizeilichen Tests stärker auseinanderfallen als die Differenz in



den Schulnoten hätte vermuten lassen. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Bewerber ohne Migrationshintergrund tendenziell bessere Ergebnisse in den kognitiven Tests erzielen, die sich auf die Deutschkenntnisse beziehen, die mitgebrachten Deutschkenntnisse aber keinen signifikanten Unterschied aufweisen. Diese Ergebnisse widersprechen also der Annahme, dass schlechtere Bildungsvoraussetzungen migrantischer Bewerber:innen das schlechtere Abschneiden erklären. Seitens der Behörden wird argumentiert, dass die schulischen Deutschnoten auch weiche Faktoren wie Engagement berücksichtigen und deshalb besser ausfallen, da sie nicht nur Deutschkenntnisse abbilden. Gleichzeitig stellt sich die Frage, ob die Deutschkenntnisse des polizeilichen Tests in der Art berufsrelevant sind, dass sie die Selektion aus diesem Grund rechtfertigen.

Polizeiliche Situationen: Die stärkste Mittelwertdiskrepanz zwischen den Vergleichsgruppen resultiert aus dem *Situational Judgement Test* ( $d = -0,51$ ). In diesem Test werden typische oder kritische Situationen aus dem Polizeialltag beschrieben. Per *multiple-choice* sollen die Kandidat:innen angeben, wie sie sich in den beschriebenen Situationen – etwa beim Überbringen einer Todesnachricht, oder bei Bedrohung mit einem Messer – als Polizist:in verhalten würden. Die starke Verzerrung zulasten migrantischer Bewerber:innen kann auf eine Kulturlastigkeit (*cultural load*) sowie eine Sprachlastigkeit (*verbal load*) des Tests zurückzuführen sein. Insbesondere die Kulturlastigkeit birgt hier ein Diskriminierungsrisiko, denn das Wissen über adäquates Rollenverhalten von Polizist:innen ist für Bewerber:innen vor der Ausbildung oder dem Studium eine Frage der Sozialisation. Für den Berufserfolg relevant ist aber, ob die professionelle Anforderung in der Ausbildung verinnerlicht und im Berufsalltag umgesetzt wird. Die Sprachlastigkeit des Tests meint, dass relativ viel Text gelesen und verarbeitet werden muss, obwohl das Testelement nicht die Sprachkompetenz überprüft. Beide Aspekte können zu der starken Differenz des *Situational Judgement Test* ( $d = -0,51$ ) beitragen.

Bei entsprechenden Testelementen für die Laufbahnen in Berlin zeigt sich zwar auch eine Differenz zwischen Bewerber:innen mit und ohne Migrationshintergrund, ihr Effekt ist aber schwach: Für die Testelemente »Intelligenz«, »Polizeiliche Situationen«, »Deutschtest«, »Politik und Gesellschaft« liegen die  $d$ -Werte zwischen  $d = -0,1$  (Politik und Gesellschaft für mD Schupo) und  $d = -0,32$  (Deutschtest gD Schupo). In Berlin unterscheiden sich Bewerber:innen mit und ohne Migrationshintergrund für den gehobenen Dienst in den schulischen Deutschnoten stärker als im polizeilichen Deutschtest. Hier verhält es sich also genau umgekehrt zur Bewerberkohorte für den gehobenen Dienst in Rheinland-Pfalz. Bei den Bewerbungen für den mittleren Dienst in Berlin gibt es keinen Zusammenhang zwischen dem Abschneiden von Bewerber:innen und der Variable »Migrationshintergrund«.

Mit Verweis auf Berliner Polizei wird häufig angeführt, dass sie so repräsentativ rekrutiere, weil es in Berlin noch den mittleren Dienst gebe. Das schließt die Annahme ein, dass migrantische Bewerber:innen auf geringere Bildungsvoraussetzungen

angewiesen sind, um zur Polizei zugelassen zu werden. Ein Vergleich von Abiturient:innen bzgl. der angestrebten Laufbahn bei Bewerbung zur realisierten Laufbahn bei Einstellung zeigt allerdings, dass diese Vermutung zu einfach ist. Denn Abiturient:innen mit Migrationshintergrund bleiben überdurchschnittlich häufig hinter den Möglichkeiten ihres Bildungsabschlusses zurück (vgl. Tab. 3).

Tab 3: Laufbahnaspirationen und -einstellungen von Abiturient:innen, Berlin, Jahrgänge 2011 bis 2020

Laufbahn bei Bewerbung	Mig.	Laufbahn bei Einstellung			
		gD Kripo	gD Schupo	mD Schupo	Total (N)
gD Kripo	Ohne	65,7 %	33,0 %	1,3 %	100,0 %
					(1657)
	Mit	57,3 %	39,6 %	3,0 %	100,0 %
					(497)
gD Schupo	Ohne		70,2 %	29,8 %	100,0 %
					(2324)
	Mit		65,6 %	34,4 %	100,0 %
					(834)
mD Schupo	Ohne			100,0 %	100,0 %
					(900)
	Mit			100,0 %	100,0 %
					(412)
				Gesamt N	6624

Die Tabelle zeigt, für welche Laufbahn und Sparte der Berliner Polizei sich Abiturient:innen zwischen 2011 und 2020 beworben haben, und ob sich der Wunsch realisiert hat. Aufgeführt sind nur eingestellte Personen, die sich mit Abitur beworben haben und damit für den gehobenen Dienst qualifizieren.

Zunächst fällt auf, dass das Verhältnis der absoluten Bewerbungen sich laufbahnbezogen unterscheidet: Abiturient:innen mit Migrationshintergrund bewerben sich anteilig häufiger für den mittleren Dienst als für den gehobenen Dienst: Sie stellen 31,4 Prozent der Bewerbungen für den mittleren Dienst, 26,4 Prozent der Bewerbungen für den gehobenen Dienst der Schupo und 23,1 Prozent der Bewerbungen für die Berliner Kriminalpolizei.

1657 Personen mit Abitur und ohne Migrationshintergrund haben den gehobenen Dienst bei der Kripo angestrebt und das Auswahlverfahren bestanden. Von diesen sind 65,7 Prozent tatsächlich auf die gewünschte Stelle eingestellt worden. Von 497 Personen mit Abitur und Migrationshintergrund waren es hingegen 57,3 Prozent. Für 1,3 Prozent der nicht-migrantischen Bewerber:innen und 3 Prozent der migrantischen Bewerber:innen konnte die Kripo nicht realisiert werden, so dass sie ihre Laufbahn im mittleren Dienst aufnahmen. Von den Bewerbungen für den gehobenen Dienst der Schutzpolizei erreichten 29,8 Prozent ohne Migrationshintergrund und 34,4 Prozent mit Migrationshintergrund den mittleren Dienst. Bewerber:innen mit Migrationshintergrund bleiben also anteilig häufiger hinter den Möglichkeiten ihres Bildungsabschlusses zurück als die Vergleichsgruppe. Schließlich haben wir für die Kohorten aus Rheinland-Pfalz in einer hierarchischen Regression geprüft, ob die Variable Migrationshintergrund ein eigener Erklärungsfaktor für das Abschneiden in den Testverfahren ist. Dies lässt sich für die Bewerbergruppen aus Rheinland-Pfalz für den PC-Test und das Interview bestätigen, auf die Variable Migrationshintergrund entfällt unter Kontrolle der Variablen Geschlecht, Alter und Bildung noch 4,1 Prozent der Varianzaufklärung. Dies entspricht den Ergebnissen für NRW von Stumpf et al. (2016: 19, 23), nach denen die Variable Migrationshintergrund unter Kontrolle noch 4,5 Prozent der Varianzaufklärung ausmachte. Ihre Schlussfolgerung kann folglich unterstrichen werden: ein Verweis auf geringere Bildungsqualifikationen reicht nicht aus, um das schlechtere Abschneiden von Bewerber:innen mit Migrationshintergrund zu erklären.

#### 4. Alchemische Bewertungen und organisationskulturelle Hürden

Ich komme nun zum kommunikativen Teil des Auswahlverfahrens, zur sogenannten interaktiven Diagnostik. Dieser Teil findet in den meisten Bundesländern in Form eines persönlichen Auswahlgesprächs oder klassischen Jobinterviews statt. Diesem liegt in der Regel ein standardisierter Fragenkatalog zugrunde. Einige Polizeien setzen auch Referate, Rollenspiele oder Gruppendiskussionen ein und weisen den kommunikativen Teil des Auswahlverfahrens als Assessment-Center aus. Hier werden Berufsmotivation, Organisationswissen, Stress- und Konfliktbewältigung, Selbstreflexion, politische Bildung, Ausdrucksfähigkeit und das Auftreten beurteilt. Die Beurteilung erfolgt in Punktwerten, die für einzelne Kompetenzen oder den gesamten mündlichen Teil vergeben werden. Die Bepunktung wird von den Bewertern oder einer Auswahlkommission direkt im Anschluss an die mündliche Testsituation vorgenommen. Die Bewertenden, polizeintern auch als ›rater‹ bezeichnet, sind zum einen Polizist:innen, die in dieser Funktion teils haupt- und teils nebenamtlich tätig sind, oder zivile Angestellte der Ausbildungseinrichtungen oder Hochschulen wie Lehrbeauftragte für Deutsch oder Politikwissenschaft. Die rater werden

auf die Personenbewertung durch Schulung vorbereitet. Die Bewertungsteams waren in den beobachteten Auswahl-situationen paritätisch besetzt. Einen Migrationshintergrund nannte keine:r der Bewertenden.

Im Fokus der Untersuchung stehen nun die Bewertungen der *rater* bzw. die Begründungen, die sie formuliert haben, um ihre Bewertung der Kandidat:innen zu erklären, herzuleiten und zu rechtfertigen. In Anlehnung an Gomolla und Radtke (2009: 152) gehe ich davon aus, dass die Bewertenden in ihren Argumentationen eine institutionelle Wirklichkeitskonstruktion bekräftigen. Das heißt, dass sie

»genau die Deutungsmuster zur Plausibilisierung und Legitimierung ihrer Entscheidung [hier: Bewertung] anführen, von denen sie sicher wissen, dass sie institutionell approbiert sind und als Kommentierung der eigenen Praxis akzeptiert werden.« (Ebd.)

Die Bewertenden ordnen mit ihren Ausführungen das eigene Urteil »in den Bereich des Gültigen« (ebd.) ein. Dies tun sie regulär gegenüber den Mitbewertenden, in den beobachteten Situationen galten die Rechtfertigungen aber auch uns teilnehmenden Beobachterinnen. Im Fokus stehen Argumentationen<sup>22</sup>, in denen die Differenz »Migrationshintergrund« nicht nur angemerkt wird, sondern als Deutungsressource in die Bewertung einfließt.

Ausgehend von einem Beispiel werden in den nächsten beiden Abschnitten Bewertungen zur »Interkulturellen Kompetenz« (4.1) sowie zu Berufsmotivation und Werdegang (4.2) dargestellt und analysiert. Das Beispiel ist explizit ein Negativbeispiel. Es steht nicht für die Qualität der mündlichen Testsituationen und kann nicht generalisiert werden. Wohl aber reicht es, um auf Diskriminierungsrisiken aufmerksam zu machen. In dem Bewertungsvorgang kommt nahezu prototypisch zum Ausdruck, was Robert Merton (1948) als Moral-Alchemie beschrieben hat: die »engagingly simple formula«, nach der »the same behavior must be differently evaluated according to the person who exhibits it« (ebd.: 201). Dadurch kommt es zu paradoxen, zu alchemischen Bewertungsvorgängen. Den folgenden zwei Abschnitten ist eine Sequenz aus einem Beobachtungsprotokoll vorangestellt, die eine zusammenhängende Bewertung bilden. Die zitierten Aussagen wurden in genau dieser Reihenfolge getätigt. Als dritten Punkt ergänze ich die Bewertung von Deutsch- und zusätzlichen Sprachkenntnissen im Rahmen der Auswahlverfahren, da auch an diesem Beispiel eine institutionelle Bewertung deutlich wird, die mit zweierlei Maß misst (4.3).

22 Im Modus der Argumentation werden empirische und normative Behauptungen vertreten, die mit dem Anspruch auf Gültigkeit vorgetragen werden. Dabei sind Argumente im Kontext Organisation zu unterscheiden vom Modus der Verhandlungen, in dem Forderungen und Kompromisse formuliert werden (vgl. Gomolla/Radtke 2009: 152).

#### 4.1 Bewertung von ›Interkultureller Kompetenz‹<sup>23</sup>

»Irgendwie kann ich ihn nicht so recht greifen. (...) Was mich total enttäuscht hat, war die Interkulturelle Kompetenz. Also, wenn jemand selber Migrationshintergrund hat, da hätte ich mehr erwartet. Da hätte ich erwartet, dass der einfach so blubbert, ›Das kenn ich von zu Hause, da ziehen wir auch immer die Schuhe aus‹, oder so was. Da so oberflächlich zu bleiben, (...) find ich, (...) naja. Da sehe ich ihn unterdurchschnittlich in der Interkulturellen Kompetenz.«<sup>24</sup>

Die protokollierte Situation gibt die Besprechung zwischen einem hauptamtlichen Bewerber und einer nebenamtlichen Bewerberin zu einem 45-minütigen Auswahlgespräch mit einem Kandidaten wieder, dem von beiden Bewertenden ein Migrationshintergrund attestiert wird. Der Interviewte hatte den Raum bereits verlassen. Die Bewerberin eröffnet das Gespräch und umschreibt zunächst ihre Unsicherheit bei der Bewertung des Kandidaten, den sie »irgendwie ... nicht so recht greifen« könne. Als Anhaltspunkt für die Bewertung geht sie dann als erstes auf die ›Interkulturelle Kompetenz‹ ein, die sie »total enttäuscht« habe. Die Differenzierung Migrationshintergrund wird genutzt, um den Kandidaten greifbar zu machen. Gleichzeitig wird an diese Differenzierung als Deutungsressource angeschlossen: »Wenn jemand selber Migrationshintergrund hat, da hätte ich mehr erwartet«. Die Bewertungsunsicherheit resultiert demnach aus einer Diskrepanz zwischen Wahrnehmung und Erwartung. Letztere wird von der Sprecherin dann auch konkretisiert: Als Erwartung spielt sie auf ein Narrativ an, das polizeiern regelmäßig als Beispiel für interkulturelle Konfliktsituationen genannt wird: beim Einsatz in muslimischen Haushalten würden Polizist:innen dazu aufgefordert, ihre Schuhe auszuziehen, was die Eigensicherung gefährde.<sup>25</sup> Dieses polizeiliche Narrativ wird in der Bewertungssituation zur professionellen Anforderung. Der Kandidat sollte nicht nur mit diesem polizeiinternen Narrativ vertraut sein, sondern sich auch offenbaren und berichten, dass er es »von zu Hause« nicht anders gewohnt sei, weil »da ziehen wir auch immer die Schuhe aus«. Eingefordert wird also einmal, dass der Kandidat die Perspektive der Polizei übernimmt, indem er das

23 Für eine kritische Auseinandersetzung mit der Operationalisierung von Interkultureller Kompetenz in den polizeilichen Personalauswahlverfahren vgl. Leenen et al. (2014).

24 Zögerliches Sprechen oder längere Pausen sind mit drei Punkten in runden Klammern (...) notiert.

25 Polizeiintern gilt dies als Beispiel für die Spannung zwischen religiöser Autorität und staatlicher Autorität. Teilweise würden Muslime die religiöse Autorität über die staatliche Autorität stellen und damit auch von Polizist:innen im Einsatz verlangen, die Schuhe auszuziehen. Respekt gegenüber Kultur oder Religion dürfe nicht auf Kosten der Eigensicherung gehen. In einigen Beispielen ist es nur der Teppich der nicht mit Schuhen betreten werden darf und nicht die Wohnung.

Ausziehen der Schuhe in bestimmten Haushalten als Beispiel für interkulturelle Konflikte benennen kann, gleichzeitig wird von ihm erwartet, die Verhaltensweise des polizeilichen Gegenübers zu authentifizieren. Als migrantisch markierte Person soll er die Realitätstreue des Beispiels bestätigen, gar belegen. So wird ein in der Prüfung kontextualisiertes *Othering* zur paradoxen Erwartung, die zudem eine stereotypisierende Problembeschreibung legitimiert.

Da der Kandidat nicht wie erwartet antwortet, wird er als »unterdurchschnittlich« in der Interkulturellen Kompetenz bewertet, seine Antwort als »oberflächlich« empfunden. Die Enttäuschung gilt also paradoxerweise der Tatsache, dass er dem Klischee der Bewerberin nicht entsprochen hat und nicht einfach so »blubbert«, als es darum geht, »von zu Hause« zu erzählen und dadurch die unterstellte Interkulturelle Kompetenz unter Beweis zu stellen. Die enttäuschte Erwartung führt dazu, an der Authentizität des Bewerbers zu zweifeln, er wirkt nicht greifbar. Bereits der Einstieg in die Bewertungssituation transportiert einen latenten Zweifel, der sich im weiteren Verlauf auch auf die Bewertung der Berufsmotivation und des Bildungswegs auswirkt.

Da der migrantisch gelesene Bewerber im Verlauf des Vorstellungsgesprächs mit seinen Antworten nicht die Erwartungen der Bewertenden erfüllt, wurde ihm zusätzlich eine weitere Frage zum Themenbereich Interkulturelle Kompetenz gestellt, die den meisten anderen Bewerber:innen nicht gestellt wurde. Er sollte sich vorstellen, dass er mit einem Freund einer bestimmten Nationalität auf ein Konzert gehen wolle. In der Rahmung der Fragestellung sollte diese Nationalität für Unpünktlichkeit stehen.<sup>26</sup> Die Frage war nun, wie der Kandidat seinen Freund zu Pünktlichkeit veranlassen würde. In der Problembearbeitung des Kandidaten bleibt die Nationalität jedoch unerwähnt, wie dem Beobachtungsprotokoll zu entnehmen ist:

*Erschildert, dass er mehrfach im Laufe des Tages vorher mit dem Freund in Kontakt treten würde; und ihn dann vielleicht einfach direkt von zu Hause abholen würde, um zusammen zum Konzert zu gehen. Den Bewertern fehlte an dieser Stelle scheinbar die Kulturalisierung des Problems; sie haken etwas suggestiv nach: »Woran könnte es denn liegen, dass Ihr Freund immer zu spät kommt?« Der Bewerber ist verunsichert, antwortet wieder tastend, fragend: »Vielleicht ist ihm das nicht so wichtig? Vielleicht versteht er meine Sprache nicht?« Daraufhin wird nochmal nachgehakt: »Wie ist es denn bei Ihnen, sind Sie immer pünktlich?« »Ja«, antwortet der Bewerber prompt und fast mit soldatischem Ton. »Ich bin immer pünktlich. Ich bereite mich vor auf das, was ich vor hab.«*

26 Dabei wichen die *rater* vom Skript ab und nutzten zur Charakterisierung eine andere Nationalität als die, die der standardisierte Fragebogen vorsah.

Der Kandidat wollte sich also nicht der stereotypen Idee über unpünktliche Nationalitäten anpassen, wohl aber dem Klischee deutscher Pünktlichkeit entsprechen. Das vorsichtige, tastende Fragen wird als Mangel interpretiert, da der Kandidat das Problem scheinbar nicht benennen kann. Als Beobachterin dieser Situation fiel mir auf, dass scheinbar nicht die Lösungsstrategie bewertet wurde, sondern die fehlende Problembeschreibung.

Die Prüfsituation erschien mir derart absurd, dass ich meinen Eindruck später im Gespräch mit den für das Verfahren zuständigen Expert:innen thematisierte. Dabei wurde deutlich, dass Interkulturelle Kompetenz ein umstrittenes Prüfkriterium ist. Eigentlich sei es keine klassische Kompetenz, sondern eher eine Liste von Fähigkeiten und Einstellungen, darunter Offenheit und Ambiguitätstoleranz, die sowieso schon geprüft würden. Interkulturelle Kompetenz als eigenes Prüfkriterium heranzuziehen, wurde unter anderem nach dem Auftauchen rechter Chatgruppen politisch vorgegeben, »damit man da was nach außen hat«. Deutlich wird ein irreführender Zusammenhang zwischen Extremismusprävention und der Konzeption Interkultureller Kompetenz. Dieser Konnex ist auch unter den Verantwortlichen umstritten. In der Anwendung ergeben sich Diskriminierungsrisiken für migrantische Bewerber:innen, indem Stereotypen nicht nur Raum zur Entfaltung bekommen, sondern auch als Anforderung gelten.<sup>27</sup>

## 4.2 Bewertung von Berufsmotivation und Werdegang

*Es wird noch über den Wohnort des Bewerbers gesprochen, und dass es ja nicht sein könne, wenn man dort wohne, dass man keine Erlebnisse und Konflikte mit kulturellen Problemen schildern könne. Die Sicht des Bewerbers sei »viel zu optimistisch«, auch auf den Beruf.« Ich wusste nicht, ob er tatsächlich emotional gefestigt ist, oder das einfach nur noch nicht abschätzen kann. (...) Also die Selbsteinschätzung und Selbstwahrnehmung scheint mir auch nicht ganz zu passen.«*

*»Auch beim Konzeptionellen Arbeiten, das fand ich suboptimal, also ich weiß ja nicht wie gut die Schule war, oder das Umfeld, oder so.«*

Im Anschluss an die Bewertung der Interkulturellen Kompetenz folgt eine Argumentation, in der der Wohnort als Deutungsressource herangezogen wird. Die Bewertenden tauschen sich über den Wohnort des Kandidaten aus, über den er selbst nur indirekt gesprochen hatte, indem er von »Freunde[n] aus unserem Viertel«, mit denen er »gut klarkomme«, sprach. Die Bewerberin verbindet mit dem Stadtteil offenbar Negatives und hält es für wenig plausibel, »wenn man dort wohne, dass man

---

27 Die Lösung ist das Problem – wie Fatoş Atali Timmer und Ikram Errahmouni Rimi (2024) es treffend formuliert haben.

keine Erlebnisse und Konflikte mit kulturellen Problemen schildern könne«. Mit Referenz auf den Wohnort wird das Antwortverhalten des Kandidaten erneut in Zweifel gezogen. Auf die Frage, ob er von Erfahrungen mit kulturellen Konflikten berichten könne, hatte er keine offenen Konflikte thematisiert, sondern beschrieben,

»dass man kulturelle Unterschiede möglicherweise dadurch erfahren kann, wenn man zu jemanden nach Hause gehe. Die Wohnungseinrichtung sei möglicherweise anders und auch das Essen und der Umgang mit den Eltern. Ein Freund von ihm sei nicht aus Deutschland, und in seiner Familie werde es als unhöflich angesehen, wenn man sich zu den Eltern ins Wohnzimmer setze, was bei vielen deutschen Familien aber normal sei.«

In der Beurteilung führt diese Antwort dazu, dass an seiner Wahrnehmungsfähigkeit und Selbsteinschätzung gezweifelt wird. Die dargestellten Wahrnehmungen zu kulturellen Unterschieden werden als »viel zu optimistisch« eingeschätzt, wie auch seine Sicht auf den Polizeiberuf. Daher fällt auch die Beurteilung seiner Berufsmotivation verhalten aus.

In anderen Auswahlgesprächen wurde Berufsmotivation positiv bewertet, wenn die Kandidat:innen das »Organigramm kannten«<sup>28</sup>, viel Organisationswissen bewiesen und mögliche Arbeitsbelastungen nennen konnten. Diese Anforderung wurde zwar von dem Kandidaten erfüllt, indem er das Wissen über die Organisation wiedergab und körperliche und psychische Belastungen wie Nachtschichten thematisierte. Allerdings wurde seine Zuversicht, damit umgehen zu können, nicht ernst genommen. Die Bewertenden glaubten nicht, dass seine Antwort auch tatsächlich auf ihn zutreffe. »Ich wusste nicht, ob er tatsächlich emotional gefestigt ist, oder das einfach nur noch nicht abschätzen kann.« Die umgekehrte Situation trifft auf Bewerber:innen zu, die auf Freunde oder Verwandte bei der Polizei verweisen, das waren 9 von 32 Kandidat:innen. Das Nennen von Freunden und Verwandten bei der Polizei wurde in diesen Gesprächen in den allermeisten Fällen als Berufsmotivation gedeutet. Auch unter den *rater* war dies ein gängiger Verweis, um Berufsmotivation zu dokumentieren, die Kandidat:innen wüssten besser, worauf sie sich einlassen und was das für das Familienleben bedeute. In einer Situation entschuldigen die Bewertenden den Bericht eines männlichen Kandidaten ohne Migrationshintergrund, der nach eigenen Angaben in der Ausbildung nicht mit den Kollegen klargekommen sei, mit einem Verweis auf seine Eltern: »Er hat ja auch ne barsche Art, kriegt er wahrscheinlich auch vorgelebt von seinen Eltern, typische Polizisten Art, typisch für unsere Generation Z.«

---

28 Die Phrase »Kann das Organigramm« wurde als Notation vereinbart, wenn Kandidat:innen den Aufbau der Organisation mit personeller Besetzung der Posten nennen konnten. Genannt wurden meistens der Innenminister als Dienstherr, der Polizeipräsident/die Polizeipräsidentin, sowie in Bundesländern die Anzahl der Direktionen.



Beide Bewertungen begründen eine Verletzung biografischer Fairness, denn nur selbst zu verantwortende biografische Indikatoren dürfen in der Personalauswahl Berücksichtigung finden – der Beruf der Eltern, der Wohnort der Familie und der Ruf der Schule gehören nicht dazu.

Zurück zum Ausgangsbeispiel: Der Kandidat hatte den Polizeiberuf als Hauptmotivation für seinen Bildungsweg vom Hauptschulabschluss zur Fachhochschulreife genannt. Der Bildungsaufstieg, der nach Angaben des Kandidaten durch den »Traumberuf Polizist« motiviert war, wurde im Gegensatz zur Nennung von Freunden und Verwandten bei der Polizei nicht als Berufsmotivation gewertet.

Bildungsvoraussetzungen, die als Teil der Formalkriterien bereits im ersten Teil des Bewerbungsverfahrens formal bewertet wurden, werden hier relativiert. Durch Referenz auf einen diskriminierenden Wissensbestand aus dem Bildungsbereich<sup>29</sup> wird eine Anforderung, die formal gleich zu behandeln war, nun doch ungleich bewertet und zwar erneut mit Bezug zum Wohnort. Wieder werden Zweifel formuliert: »also ich weiß ja nicht wie gut die Schule war, oder das Umfeld, oder so.«

Die Deutungsressource Wohnort – »wenn man da wohnt«, »oder das Umfeld oder so« – prägt die Bewertung des Kandidaten stark. Sie führt dazu, dass Interkulturelle Kompetenz, Berufsmotivation und selbst der Bildungsaufstieg nicht zuerkannt und die Antworten des Kandidaten hinterfragt werden. In der protokollierten Situation werden drei Verzerrungen deutlich, die aufgrund der zugeschriebenen sozialen Identität entstehen und in der Bewertung eine »Moral-Alchemie« nach sich ziehen. Dabei werden Personen, die vermeintlich einer *out-group* zugerechnet werden, für positive Eigenschaften (»Tugenden« bei Merton) negativer bewertet als Personen, die der *in-group* zugerechnet werden.

- Die Bewertung von Interkultureller Kompetenz führt zum *Othering*. Soziale Kompetenzen im Umgang mit Unterschieden können nicht zum Tragen kommen, da Stereotype nicht nur Raum zur Entfaltung bekommen, sondern als Anforderung gelten.
- Die Bewertung der Bildungsvoraussetzungen führt über eine Referenz zum Wohnort zur Verletzung biografischer Fairness. Der Werdegang und der schulische Aufstieg verwandelten sich durch den Wohnort in Zweifel an der Selbsteinschätzung des Bewerbers und Zweifel an der Ordentlichkeit oder Gleichwertigkeit seiner Schulbildung.

---

29 Paul Mecheril stellte bspw. fest, dass im Bildungsbereich in Deutschland – ausgehend von einem homogenen Nationenbegriff – ständig zwischen Menschen mit und ohne »Migrationshintergrund« unterschieden werde. Hierbei würden Menschen mit Migrationsgeschichte bestimmte negative, von der Norm abweichende Eigenschaften zugeschrieben, die folglich problematisiert werden. Positive Eigenschaften dieser Menschen würden ausgeblendet (vgl. Mecheril 2015: 29–34).

- Die Bewertung der geäußerten Berufsmotivation führt zu Zweifel an der Selbsteinschätzung und emotionalen Reife des Bewerbers. Die an den Tag gelegte und in Bewerbungsgesprächen sozial erwünschte Berufsmotivation wurde nicht als Motivation, sondern als unreifer Optimismus gedeutet.

Insgesamt kam es in den beobachteten Auswahlgesprächen häufig zu stereotypisierenden Bewertungen, die sich insbesondere auf die Herkunft bezogen, sowohl auf die kulturelle als auch die soziale Herkunft. Allerdings führten diese Bewertungen in den beobachteten Fällen nicht zu einem Ausschluss der Kandidat:innen aus dem Verfahren. Vielmehr wurden diese Bewertungen durch die standardisierten Bewertungsbögen und die angeleitete Bepunktung abgemildert. Dadurch fielen stereotype Bewertungen in den beobachteten Situationen nur punktreduzierend ins Gewicht, was zwar nicht direkt zum Ausschluss führt, aber einen niedrigeren Ranglistenplatz nach sich ziehen kann. Eine direkte Diskriminierung wird also methodisch kontrolliert, eine mittelbare Diskriminierung entzieht sich jedoch ihrer Feststellung. Vorurteilsgeleitete Bewertungen werden zwar durch die Bepunktung abgemildert, in letzter Konsequenz aber auch ungreifbar.

### 4.3 Bewertung von Sprachkenntnissen

Die Alltagsrelevanz zusätzlicher Sprachkenntnisse für die Polizeiarbeit ist durch ihre fehlende institutionelle Anerkennung ein weiteres Beispiel für eine Bewertungsalchemie. Zwar gelten Sprachkenntnisse als nützliche Ressource (insbesondere für die Polizeiorganisation), für die Sprachkompetenten selbst haben sie keinen Vorteil. Beim Zugang zum Polizeidienst spielten Sprachkenntnisse seit den 1990er Jahren insbesondere für in Deutschland lebende Ausländer eine Rolle. Mit Kenntnissen einer Bedarfssprache konnten sie nach der seit 1993 existierenden Ausnahmeregelung im Beamtengesetz Beamte des deutschen Staates werden. Als Adressaten von Art. 33 (2) sind Deutsche mit Migrationshintergrund jedoch nicht auf eine solche Ausnahme angewiesen. Sie gelangen regulär über die Auswahlverfahren in die Polizei. Im Unterschied zu anderen Organisationen mit viel Publikumskontakt werden zusätzliche Sprachkenntnisse im Auswahlverfahren kaum berücksichtigt. In den Auswahlverfahren der Polizeien von Bund und Ländern gibt es dazu keine einheitliche Verfahrensweise. In Rheinland-Pfalz etwa können zusätzliche Sprachen im Rahmen der Online-Bewerbung eingetragen werden und fallen als zusätzliche Punkte im Ranking der Vorauswahl mit ins Gewicht. In Berlin gab es für einige Jahre die Möglichkeit, für weitere Sprachen im Auswahlverfahren einen Test zu machen und zusätzlich zu punkten. Darauf wurde nach Auskunft der Behörde jedoch nur selten zurückgegriffen, so dass das Angebot wieder abgeschafft wurde.

Die Polizeien tun sich eher schwer, zusätzliche Sprachkenntnisse als berufsrelevante Fähigkeiten regulär und institutionell anzuerkennen. Im Austausch mit

Verantwortlichen der Einstellungsstellen wurden drei grundsätzliche Argumente gegen eine institutionalisierte Anerkennung zusätzlicher Sprachkenntnisse deutlich: 1) Unzulässige Kompensation schlechter Deutschkenntnisse, 2) Benachteiligung nicht-migrantischer Bewerber:innen und 3) Fehlende Prüfbarkeit des Sprachniveaus.

*Erstens* dominiert die Befürchtung, durch eine Anerkennung zusätzlicher Sprachkenntnisse würden die Ansprüche an die Deutschkenntnisse gesenkt. Meine Gesprächspartner:innen assoziierten Migrationshintergrund ausnahmslos mit schlechteren Deutschkenntnissen. Mit dieser stereotypen Grundannahme wurde ein (zusätzliches) Anrechnen von Sprachkenntnissen als (rechtlich) unzulässige Kompensation schlechter Deutschkenntnisse gedeutet. An diese Sorge vor einer Relativierung von Leistungen im Auswahlverfahren knüpft mit Blick auf das spätere Berufsleben die Sorge an, dass bürokratische Standards nicht erfüllt werden. Es wurde argumentiert, dass das, was ein Polizist schreibt, auch vor Gericht Bestand haben müsse. Polizisten müssten deshalb in der Lage sein, gerichtsfeste Akten zu produzieren. Interessant ist hier der fließende Übergang von einer Sorge der Relativierung von Leistung zu einer Sorge um das Funktionieren des Rechtsstaats.

Dazu äußerte sich eine Führungskraft in einer bundesweiten Diskussionsrunde: »Unsere Auswahlverfahren sind so gut, dass sie auch ohne Sonder-Bepunktung viele Bedarfssprachen in die Polizei holen.« Hier wird den Auswahlverfahren zugeschrieben, was den Bewerber:innen gebührt, und das obwohl die Verfahren eben nicht dafür sorgen, dass Sprachkenntnisse gefördert werden. Durch die Argumentation, die beides lobt – Auswahlverfahren und Ergebnis –, wird unterstrichen, dass es keinen Grund für strukturelle Anpassungen gibt.

*Zweitens* wird eine Bepunktung zusätzlicher Sprachkenntnisse als Benachteiligung nicht-migrantischer Bewerber:innen gesehen, da diese keine Möglichkeit hätten, zweisprachig aufzuwachsen. Durch die ungleiche Ausgangssituation würden Punkte vergeben, die nicht alle Kandidat:innen in gleicher Weise erlangen könnten. In dieser Argumentation wird der alchemische Charakter der Bewertung besonders deutlich, denn umgekehrt wird dieses Argument nicht vorgebracht: Kandidat:innen mit schlechten Deutschkenntnissen, die in der Regel eine Frage häuslicher Ressourcen sind, wird keine Benachteiligung zuerkannt.

*Drittens* sprechen ökonomische Gründe gegen eine institutionelle Anerkennung zusätzlicher Sprachkenntnisse. Eine Anerkennung im Rahmen der Auswahlverfahren gehe mit der Verpflichtung für die Einstellungsstellen einher, die jeweiligen Sprachen auch auf dem festgelegten Niveau zu überprüfen. Dadurch entstünden bei der Vielzahl an Sprachen hohe zusätzliche Personal- und Sachkosten. Skeptisch stehen die Befragten einem Beleg durch einen externen Sprachtest gegenüber, wie etwa an Universitäten üblich.

Es gibt auch einzelne Stimmen in der Polizei, die eine institutionelle Anerkennung zusätzlicher Sprachen befürworten. Eine Gleichstellungsbeauftragte setzte

sich etwa in einer Gruppendiskussion für eine bessere Anerkennung ein, indem sie auf einen Fall doppelter Benachteiligung hinwies: Ein Polizeianwärter hatte ihr berichtet, dass er im Praktikum 80 Prozent seiner Zeit mit Übersetzungstätigkeiten beauftragt worden war. Anschließend erhielt er eine negative Bewertung, da er zu wenig praktische Erfahrungen gesammelt habe. Die Polizistin sah hier eine Benachteiligung, da der Praktikant ja auf Anweisung übersetzt und zudem eine Arbeit geleistet habe, die sonst niemand hätte übernehmen können. Dass er dafür negativ bewertet wurde, betrachtet sie als Diskriminierung, für die sie in der Diskussion sensibilisieren wollte. In der Runde wurde diesem Bericht Unverständnis entgegengebracht, »das könne man sich beim besten Willen nicht vorstellen«. Auch wurde diskutiert, warum sich der Praktikant nicht beschwert habe.

In Interviews und Diskussionsrunden berichteten viele sprachkompetente Polizist:innen, dass sie neben den Übersetzungen im Dienst auch in der Freizeit angefragt werden, um Übersetzungsarbeit zu leisten. Auf Nachfrage gaben die meisten von ihnen an, mehrmals die Woche für Übersetzungen oder fremdsprachliche Vermittlungsarbeit angerufen zu werden. Auf erneute Nachfrage bezifferten sie solche Anfragen in der Freizeit mit drei- bis fünfmal pro Woche. Die Qualifikation wird also auf dem kurzen Dienstweg in einer Regelmäßigkeit genutzt, die über eine gelegentliche kollegiale Gefälligkeit hinausgeht. Alexandra Graevskaia (2022) markiert diesen strukturellen Bedarf an zusätzlichen Sprachen im Polizeialltag gar als »Unentbehrlichkeit«. Behr und Molapisi (2022: 85) beschreiben in diesem Zusammenhang eine gewisse Unterordnung sprachkompetenter Polizist:innen unter die Erwartungen der Kollegen. Diese definieren im Einsatz sowie im sozialen Miteinander, wann und wie viel Fremdsprache angemessen ist. Zwar spare die Organisation durch die Übersetzungstätigkeiten Geld und die Kollegen Zeit (ggf. Papierarbeit), doch stützt dies weiterhin eher die Daseinsberechtigung und falle als Ressource der Sprachkompetenten nicht ins Gewicht.

Wenn davon die Rede ist, Sprachkenntnisse angemessen zu berücksichtigen, dann zielt eine solche politische Forderung nicht auf informelle Anerkennung im Kollegenkreis. Auch ist das Erkennen der Organisation, dass es einen Bedarf gibt, nicht gleichzusetzen mit dem Anerkennen der Fähigkeit. Der Mangel an institutionalisiertem Regelwerk birgt Diskriminierungsrisiken für sprachkompetente Polizist:innen. Paradoxiertweise gereicht ihnen der Vorteil letztlich zum Nachteil. Sie sind als Fremde markiert, weil sie etwas können, das die anderen nicht können. Ihre Fähigkeiten werden von der Organisation zwar als Ressource genutzt, sie »stellen aber für Personen, die diese mitbringen, in der Regel keine Ressource dar, die sie einsetzen könnten, um in der Behörde aufzusteigen« (Graevskaia 2002: 130). Vielmehr müssen sie auf reguläre, institutionelle Anerkennung verzichten, um dem Vorwurf der Bevorzugung zu entgehen. Dabei können durch innerorganisationale Regeln verursachte strukturelle Nachteile von Sprachkompetenten in der Konsequenz auch zu benachteiligender Polizeiarbeit führen, wenn z. B. nicht

übersetzt wird, obwohl es möglich wäre, weil die Beamt:innen auf die fehlende Anerkennung mit selektiver Arbeit oder Verweigerung reagieren. Dann können Diskriminierungsrisiken im Innenverhältnis der Organisation Wechselwirkungen im Außen entfalten.<sup>30</sup>

## 5. Fazit

Es war Ziel herauszuarbeiten, welche Elemente der polizeilichen Personalauswahlverfahren typischerweise zulasten migrantischer Bewerber:innen gehen. Ich fasse zunächst die empirischen Ergebnisse zusammen und charakterisiere den Umgang der Polizeien mit Diversität in der Personalauswahl anschließend als organisierte Indifferenz. Diese führt zu strategischen Widersprüchen in der Personalauswahl.

- 1) Testelemente, die systematisch zulasten migrantischer Bewerber:innen selektieren, sind in den Phasen des Auswahlverfahrens zu finden, in denen die Bewerber:innen noch anonym gegenüber der Organisation sind. Der kognitive Leistungstest (meist am PC) selektiert überproportional zulasten migrantischer Bewerber:innen.
- 2) Die geringeren Erfolgsquoten dieser Bewerbergruppe in diesem Test gehen dabei auf jene Elemente zurück, die a) eine hohe Vertrautheit mit habituellen Erwartungen an den Polizeiberuf voraussetzen oder b) die deutsche Orthografie und Grammatik betreffen.
- 3) Mit Blick auf die Deutschkenntnisse konnte die Differenz in den Punktwerten nicht eindeutig auf geringere Bildungsvoraussetzungen zurückgeführt werden. Zwar schnitten Bewerber:innen ohne Migrationshintergrund in den polizeilichen Deutschtests in Rheinland-Pfalz im Durchschnitt besser ab. Der Unterschied in den Bildungsvoraussetzungen (gemessen an der schulischen Deutschnote und dem Schulabschluss) war jedoch zu gering, um die Leistungsdifferenz zu erklären.
- 4) In Berlin zeigte sich über Zeit (2011–2020), dass migrantische Abiturient:innen anteilig häufiger hinter den Möglichkeiten ihres Bildungsabschlusses zurückbleiben als nicht-migrantische und im mittleren Dienst beginnen, obwohl sie sich für den gehobenen Dienst beworben hatten.
- 5) In den beobachteten Auswahlgesprächen kam es teils zu stereotypisierenden Bewertungen, in denen vorurteilsgeleitete und biografisch unfaire Argumentationen zum Tragen kamen. Diese wurden über den Verweis auf ›Migrationshintergrund‹, ›Wohnort‹ oder ›Eltern bei der Polizei‹ relevant.

---

30 Vgl. dazu das Teilprojekt und die Publikationen von Sarah Praunsmändel; <https://www.projekt-zurecht.de/arbeitsbereiche/wissen-und-information/#B3>.

Die hohe Standardisierung des Verfahrens sowie der Testungen selbst unterstützt die formale Gleichbehandlung in diesem Massenverfahren, sie kann Diskriminierungsrisiken aber nicht tilgen. In den Personalauswahlgesprächen mildern standardisierte Bewertungsbögen vorurteilsgeleitete Bewertungen ab. In den computergestützten Testteilen hingegen verdeckt die Standardisierung, wenn Testelemente systematisch und überproportional zulasten migrantischer Bewerber:innen selektieren.

Die eingangs zitierte Anforderung an die Sicherheitsbehörden, nach der mittelbare Diskriminierung gegenüber dem Bewerberkreis mit Migrationshintergrund auszuschließen und sprachliche und interkulturelle Kompetenzen angemessen zu berücksichtigen sind, verlangt eine aktive Gestaltung diversitätspolitischer Ziele. Diese gestalterischen Möglichkeiten werden bezogen auf die Personalauswahl kaum genutzt, noch werden sie rechtlich als möglich eingeschätzt. Vielmehr lautet der Tenor: »Diversität ist gut, spielt aber keine Rolle.« Diversität ergibt sich, wenn die Bewerber:innen gut genug sind und es wirklich wollen; sie wird nicht hergestellt. Diese indifferente Haltung übersetzt in gewisser Weise einen rein formalen Gleichbehandlungsgrundsatz. Ohne Ansehen der Person, so die Idealvorstellung, hat jede:r die gleiche Chance die eigene Leistung unter Beweis zu stellen. Deshalb kann auch von organisierter Indifferenz gesprochen werden. Allerdings führt diese indifferente Haltung zu strategischen Widersprüche in der Rekrutierung:

- 1) Junge Menschen mit Migrationshintergrund werden von vielen Landespolizeien, der Bundespolizei und dem BKA durch Werbemaßnahmen oder im Rahmen von Netzwerkarbeit für den Polizeidienst speziell angeworben. Gleichzeitig überprüfen die Behörden nicht, ob diese Bewerbergruppe durch nicht-intendierte Verzerrungen der Tests wieder herausselektiert wird. Um einen solchen strategischen Widerspruch in der Rekrutierung zu verhindern, ist es für die Einstellungsstellen der Polizeien relevant, Diskriminierungsrisiken zu kennen, um bewusst mit ihnen umgehen zu können. Faire Testverfahren setzen die Norm des gleichen Zugangs aus Art. 33 Abs. 2 GG nicht nur im Sinne von Verfahrensgleichheit um, sondern auch im Sinne von Chancengleichheit.
- 2) Die seit den 1990er Jahren wiederholt beschriebene Erklärung, nach der Leistungsdefizite der Migrant:innen und nicht die Rekrutierungsweise der Organisation den Zugang erschweren (Holdaway 1991; Hunold 2008: 52), ist nicht nur eine negative Erwartungshaltung, die empirisch nicht so eindeutig bestätigt werden konnte. Vielmehr ergeben sich durch das *Othering* organisationskulturelle und auch institutionelle Hürden für migrantische Bewerber:innen: Die systematische Negativ-Erwartung führt dazu, dass die Berücksichtigung bspw. von zusätzlichen Sprachkenntnissen als unzulässiger Ausgleich von schlechteren Leistungen gerahmt wird. So geraten positive Maßnahmen in Verdacht, den Standard zu senken. Sie werden politisch unmöglich, auch wenn sie rechtlich

möglich wären. Auch eine Orientierung an Chancengleichheit wird teilweise als Relativierung des Leistungsprinzips wahrgenommen.

- 3) Institutionelle Diskriminierung verformt und vervielfältigt sich, wenn interne Verfehlungen, die die Polizei und ihre Mitglieder betreffen (etwa rechtsextreme Chatgruppen), sich nicht in Ausschlusskriterien übersetzen. Eine indirekte Adressierung durch Verstärkung positiv besetzter Tugenden oder Kompetenzen wird dem nicht gerecht. Wenn migrantische Bewerber:innen in die Organisation rekrutiert werden sollen, um das »homogene Binnenklima« (Deutscher Bundestag 2013: 1036) zu verändern, und dann daran scheitern, dass sie bei der Überprüfung von Interkultureller Kompetenz nicht im Sinne der homogenen Deutungsmuster antworten, deutet das (nicht nur) auf einen strategischen Widerspruch in der Rekrutierung hin. Eine mangelnde Fehlerkultur führt zu Diskriminierungsrisiken für Personen, die plakativweise als »Lösung« des Organisationsproblems gewonnen werden sollten.

## Literatur

- Atali-Timmer, Fatoş/Errahmouni-Rimi, Ikram (2024): Die Lösung ist das Problem: Polizei und interkulturelle Kompetenz, in: Ayça Polat/Abigail M. Joseph-Magwood (Hg.), *Alltagsrassismus – Einführung für die pädagogische Praxis und soziale Arbeit*. Stuttgart: Kohlhammer, S. 149–160.
- Behr, Rafael/Molapisi, Annelie (2022): »In der Polizei sind wir uns eigentlich alle sehr ähnlich. Eine hermeneutische Rekonstruktion der Hoffnungen, Erwartungen und Realitäten im Kontext einer Integration von Personen mit Migrationsgeschichte«, in: Antonio Vera/Rafael Behr/Martin Brussig/Anja Weiß (Hg.), *Migration und Polizei. Auswirkungen der Zuwanderung auf die Organisation und Diversität der deutschen Polizei*, S. 61–94, <https://doi.org/10.5771/9783748927273-61>.
- Deutscher Bundestag (2013): Beschlussempfehlung und Bericht des 2. Untersuchungsausschusses nach Artikel 44 des Grundgesetzes, Drucksache 17/14600.
- Deutscher Bundestag (2014): Bericht der Bundesregierung über den Umsetzungsstand der Empfehlungen des 2. Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages in der 17. Wahlperiode (NSU-Untersuchungsausschuss), Drucksache 18/710, <https://dserver.bundestag.de/btd/18/007/1800710.pdf> (Zugriff: 18.09.2023).
- Ellebrecht, Sabrina (2022a): »Organisierte (In-)Differenz. Zur Bedeutung von Diversität und Repräsentation für die Polizei«, in: Daniela Hunold/Tobias Singelstein (Hg.): *Rassismus in der Polizei. Eine wissenschaftliche Bestandaufnahme*. Wiesbaden: Springer VS, S. 669–691.

- Ellebrecht, Sabrina (2022b): »Vielfalt rekrutieren: Wen rekrutiert die Polizei und wen nicht? – Öffnungsprozesse und Personalgewinnung der Polizeien in Deutschland seit den 1990er Jahren«, in: RdJB Recht der Jugend und des Bildungswesens 70/4, S. 516–536.
- Ellebrecht, Sabrina (2024): Personalauswahl für eine repräsentative Polizei, in: Tagungsband Kongress Netzwerk Demokratiestarke Polizei II, S. 169–171.
- Gomolla, Mechthild/Radtke, Frank-Olaf (2009): Institutionelle Diskriminierung. Die Herstellung ethnischer Differenz in der Schule, 3. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Gomolla, Mechthild (2017): »Direkte und indirekte, institutionelle und strukturelle Diskriminierung«, in: Albert Scherr/Aladin El-Mafaalani/Gökçen Yüksel (Hg.), Handbuch Diskriminierungsforschung. Wiesbaden: Springer VS, [https://doi.org/10.1007/978-3-658-10976-9\\_9](https://doi.org/10.1007/978-3-658-10976-9_9).
- Görlich, Yvonne/Schuler, Heinz (2014): »Personalentscheidung, Nutzen und Fairness«, in: Heinz Schuler/Uwe P. Kanning (Hg.), Lehrbuch der Personalpsychologie, 3. überarb. und erweiterte Auflage, Göttingen: Hogrefe, S. 1137–1199.
- Graevskaia, Alexandra (2022): »Die Bewertung von Sprachkenntnissen im Kontext interkultureller Öffnung in der Polizei. Eine dispositivanalytische Perspektive«, in: Antonio Vera/Rafael Behr/Martin Brussig/Anja Weiß (Hg.): Migration und Polizei. Baden-Baden: Nomos, S. 95–136, <https://doi.org/10.5771/9783748927273-95>.
- Heimann, Markus (2024): Kultursensible Personalauswahl. Handreichung. [https://www.bakoev.bund.de/SharedDocs/Publikationen/LG\\_2/Handreichung\\_kultursensible\\_Personalauswahl.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bakoev.bund.de/SharedDocs/Publikationen/LG_2/Handreichung_kultursensible_Personalauswahl.pdf?__blob=publicationFile&v=2) (Zugriff 10.09.2024).
- Holdaway, Simon (1991): Recruiting a Multiracial Police Force, London: HMSO.
- Hunold, Daniela (2008): Migranten in der Polizei. Zwischen politischer Programmatik und Organisationswirklichkeit, Frankfurt a.M.: Verlag für Polizeiwissenschaft.
- Kreyenborg, Maike (2025): »Ey, ich bin jetzt nicht euer Quotentürke. Umgang der Polizei mit Diversität in der Nachwuchswerbung«, in: Sabrina Ellebrecht/Ralf Poscher/Stefan Jarolimek/Stefan Kaufmann (Hg.), Die Polizei in der offenen Gesellschaft. Zum polizeilichen Umgang mit Vielfalt und Diversität. Bielefeld: transcript, S. 67–85.
- Lang, Christine (2019): Die Produktion von Diversität in der städtischen Verwaltung. Wandel und Beharrung von Organisationen in der Migrationsgesellschaft, Wiesbaden: Springer VS.
- Leenen, Rainer/Stumpf, Siegfried/Höft, Stefan (2021): »Adverse Impact und Kulturfairness in der Personalauswahl. Empirische Befundlage und Leitlinien für die Praxis«, in: Wirtschaftspsychologie Eignungsdiagnostik für die 2020er-Jahre, 23/4, S. 94–105.



- Leenen, Wolf Rainer/Stumpf, Siegfried/Scheitza, Alexander (2014): »Interkulturelle Kompetenz« in der Personalauswahl – Konzeptionalisierung und Integration in bestehende Auswahlssysteme«, in: Friederike Barié-Wimmer/Katharina von Helmolt/Bernhard Zimmermann (Hg.), *Interkulturelle Arbeitskontexte. Beiträge zur empirischen Forschung*, Stuttgart: ibidem, S. 227–258.
- Lüders, Christian (2003): »Teilnehmende Beobachtung. Stichwort«, in: Ralf Bohnsack/Winfried Marotzki/Michael Meuser (Hg.), *Hauptbegriffe qualitativer Sozialforschung*, Opladen & Farmington Hills: Barbara Budrich, S. 151–153.
- Maguer Azilis (2002): »Die Einstellung ausländischer Bewerber in den deutschen Polizeidienst«, in: *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform*, 85/4, S. 309–316.
- Maurer, Albrecht (1995): »AusländerInnen im Polizeidienst. Von Integrationswillen kaum eine Spur«, in Otto Diederichs (Hg.): *Hilfe, Polizei. Fremdenfeindlichkeit bei Deutschlands Ordnungshütern*, Berlin: Elefanten Press, S. 113–120.
- Mecheril, Paul (2015): »Das Anliegen der Migrationspädagogik«, in: Rudolf Leiprecht/Anja Steinbach (Hg.), *Schule in der Migrationsgesellschaft. Ein Handbuch. 1. Grundlagen – Diversität – Fachdidaktiken*, Schwalbach, Taunus: Debus Pädagogik, S. 25–54.
- Medien dienst Integration (2022): Recherche. Polizist\*innen mit Migrationshintergrund, [https://mediendienst-integration.de/fileadmin/Vielfalt\\_bei\\_der\\_Polizei\\_2022.pdf](https://mediendienst-integration.de/fileadmin/Vielfalt_bei_der_Polizei_2022.pdf) (Zugriff: 18.09.2023).
- Merton, Robert (1948): »The Self-Fulfilling Prophecy«, in: *The Antioch Review*, 8/2, S. 193–210.
- Moosbrugger, Helfried/Kelava, Augustin (2020): »Qualitätsanforderungen an Tests und Fragebogen«, in: Dies. (Hg.), *Testtheorie und Fragebogenkonstruktion*, 3., vollst. neu bearb., erw. u. akt. Auflage, Berlin/Heidelberg: Springer.
- Regge, Felix (2013): *Migranten in der Polizei. Eine Studie zum aktuellen Stand der Integration von Migranten in den Polizeivollzugsdienst*. Hamburg: Diplomica Verlag.
- Sacksofsky, Ute (2010): *Mittelbare Diskriminierung und das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz*, herausgegeben von der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, [https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Expertisen/expertise\\_mittelbare\\_diskriminierung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Expertisen/expertise_mittelbare_diskriminierung.pdf?__blob=publicationFile&v=2) (Zugriff: 18.09.2023).
- Stumpf, Siegfried/Leenen, Wolf Rainer/Scheitza, Alexander (2016): »Adverse Impact in der Personalauswahl einer deutschen Behörde: Eine Analyse ethnischer Subgruppendifferenz«, in: *German Journal of Human Resource Management*, 31/1, S. 1–28, <https://doi.org/10.1177/2397002216637289>.
- Tabbara, Tarik (2013): »Zugänge von Ausländern zur Verbeamtung unter besonderer Berücksichtigung der Rechte von Drittstaatsangehörigen«, in: *Zeitschrift für Beamtenrecht* 61/4, S. 109–115.

- Weichselbaumer, Doris (2020): »Multiple Discrimination against Female Immigrants Wearing Headscarves«, in: *ILR Review* 73/3, S. 600–627, <https://doi.org/10.1177/0019793919875707>.
- Weichselbaumer, Doris/Schuster, Julia (2021): »The Effect of Photos and a Local-Sounding Name on Discrimination against Ethnic Minorities in Austria. A Field Experiment«, in: *European Sociological Review* 37/6, S. 867–882, <https://doi.org/10.1093/esr/jcab012>.
- Wisser, Laura (2025): »Drei Probleme, eine Lösung. Möglichkeiten einer repräsentativen Personalgestaltung in der deutschen Polizei«, in: Sabrina Ellebrecht/Ralf Poscher/Stefan Jarolimek/Stefan Kaufmann (Hg.), *Die Polizei in der offenen Gesellschaft. Zum polizeilichen Umgang mit Vielfalt und Diversität*. Bielefeld: transcript, S. 123–140.



## Drei Probleme, eine Lösung?

### Möglichkeiten einer repräsentativen Personalgestaltung in der deutschen Polizei

---

Laura Wisser

Von verschiedenen Skandalen von Rechtsextremist:innen in den eigenen Reihen, über *racial profiling* und rassistische Polizeigewalt, bis hin zu den Fehleinschätzungen bei der Prävention und Verfolgung von rechtsextremen Gewaltverbrechen wie zuletzt im Fall des rechtsextremen Anschlags in Hanau – die deutsche Polizei wird immer wieder für rassistische und veraltete Strukturen kritisiert. Dabei wird – etwa in den Abschlussempfehlungen des NSU-Berichts aus dem Jahr 2013 (Deutscher Bundestag 2013: 862) – ein Vorschlag, der Abhilfe schaffen soll, laut: Die Anzahl der Polizist:innen, die zu in der Polizei unterrepräsentierten Gruppen gehören, soll erhöht werden. Das soll für größere Responsivität der Polizei in der offenen, sich weiter pluralisierenden Gesellschaft sorgen und die Polizeiarbeit zudem effizienter und gerechter machen.

Die Homogenität der Polizei und die damit einhergehende Unterrepräsentation von marginalisierten Gruppen werden im gesellschaftlichen und politischen Diskurs maßgeblich auf drei Ebenen problematisiert: Zum einen wird darin ein Problem für gesellschaftliche *Gleichheit* gesehen, da die Zugangsrechte *de facto* nicht gleichermaßen für alle Bürger:innen gewährleistet erscheinen, insbesondere nicht unabhängig von ihrer Herkunft und der Herkunft ihrer Familie. Zweitens wird die Homogenität als Hindernis für die optimale *Funktionsfähigkeit* der Polizei problematisiert, da Wissensbestände fehlen, um in einer heterogenen Gesellschaft möglichst responsiv zu agieren. Und drittens wird mit der Homogenität der Polizei ein *Legitimationsdefizit* in Verbindung gebracht, das daraus resultiert, dass Legitimation mit (gleicher) Teilhabe an staatlicher Herrschaft und mit der Qualität staatlicher Handlungen in Verbindung gebracht wird. Letzteres steht wiederum mit den beiden anderen Problemlagen in Zusammenhang. Auch im Verfassungsrecht finden diese Problemlagen ihre Pendanten: Die ersten beiden vornehmlich in Art. 33 Abs. 2 GG. Dort ist zu lesen: »Jeder Deutsche hat nach seiner Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung gleichen Zugang zu jedem öffentlichen Amte.« In der zentralen Verfassungsnorm für den Zugang zum öffentlichen Dienst sind sowohl das Recht

aller Bürger:innen auf gleichen Zugang zu öffentlichen Ämtern als auch das Gebot der Bestenauslese verbürgt, das der Funktionalität der öffentlichen Verwaltung dient. Das Erfordernis der Legitimation allen staatlichen Handelns und damit aller Handlungen von Polizeibehörden wird in Art. 20 Abs. 1, 2 GG<sup>1</sup> verbürgt.

Dieser Beitrag stellt wesentliche Ergebnisse des juristischen Teilprojekts des Projekts *Zu Recht – Die Polizei in der offenen Gesellschaft* vor. Dabei untersucht er die genannten drei Problemachsen aus einer vornehmlich verfassungsrechtlichen Perspektive und erarbeitet auf Grundlage der Konzepte der repräsentativen Verwaltung praktische Lösungsvorschläge der Personalauswahl. Nachdem einige grundlegende Begriffe entwickelt wurden, sollen die Problemlagen vor dem Hintergrund von empirischer Forschung und politischer Theorie nachvollzogen und ihre rechtlichen Bezüge ergründet werden. Dann wird der Status quo der Auswahlverfahren hinsichtlich der herangezogenen Auswahlkriterien dargestellt, bevor in einem letzten Schritt einige verfassungsrechtlich zulässige Modifikationsmöglichkeiten der bisherigen Auswahlverfahren entwickelt werden.

## 1. Begriffe: Heterogenität und Rassismus

Diversität oder Heterogenität in Gruppen oder einem gesellschaftlichen Bereich existiert nicht schlechthin (Hanschmann 2008: 4). Ähnlich wie in der juristischen Dogmatik der Gleichheitsrechte gibt es keine absolute Gleichheit bzw. keine absolute Homogenität. Es sind jeweils relative Begriffe: Sachverhalte oder Personen sind nur hinsichtlich bestimmter Eigenschaften oder Verhältnisse (un-)gleich (Hesse 1951/1952: 173). Auch eine Gruppe oder Institution wie die Polizei ist nicht schlechthin heterogen oder homogen, sondern eben hinsichtlich bestimmter Merkmale. Bemerkenswert ist dabei, dass Merkmale, an denen im öffentlichen Diskurs Heterogenität oder Diversität verhandelt werden – Migrationshintergrund, Hautfarbe, Herkunft, sexuelle Identität oder Orientierung – keine ›natürlichen‹ Unterschiede markieren, sondern gesellschaftliche Konstruktionen. In vielen Fällen – gerade in Bezug auf Merkmale wie ›Geschlecht‹ oder ›Rasse‹ – werden sie essenzialisiert und naturalisiert, wodurch der gesellschaftliche Konstruktionsprozess verschleiert wird (bspw. Klimke 2022: 516).

Dass die Konstruktion dieser Merkmale und Kategorien gesellschaftlichen Prozessen geschuldet ist, die nicht *a priori* bestehen, bedeutet keinesfalls, dass die Kategorien nicht real sind oder keine realen Auswirkungen haben. Im Gegenteil, an

---

1 Art. 20 Abs. 1, 2: (1) Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat. (2) Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.

ihnen finden gesellschaftliche In- und Ausschlüsse statt. Die Merkmale strukturieren die Gesellschaft hierarchisch. Merkmale, mit denen von einer (konstruierten) Homogenität abgewichen wird, sind nicht nur Anzeichen für die Vielfältigkeit von Personen in einer Gruppe, sondern auch für ein Gleichheitsgefälle bei der Verteilung von Ressourcen, Chancen und Teilhabe. So existiert die Kategorie ›Rasse‹ ebenso wie die damit verbundene Kategorie ›Ethnie‹ nicht im Sinne von natürlichen, biologischen oder gar objektiven Merkmalen, ist aber dennoch real und wirksam (Barskanmaz 2019: 22, Karakayalı 2022: 18).<sup>2</sup> ›Rasse‹ ist das Ergebnis von Rassifizierungen, also jener Zuschreibungsprozesse, die Menschen anhand von bestimmten Merkmalen, die mit Bedeutung aufgeladen sind, persönliche Eigenschaften bzw. kulturelle Auffälligkeiten zuschreiben und sie einer entsprechenden Gruppe zuweisen. In dem als *Othering* bezeichneten Prozess wird einem ›Wir‹ diskursiv, symbolisch und durch soziale Praxen ein ›Anderes‹ gegenübergestellt (Said 1979, Sabel/Karadeniz 2022).<sup>3</sup> Die verschiedenen Gruppen sind hierarchisch geordnet (Barskanmaz 2019: 22). Die Hierarchisierung der Gruppen geht im Fall von Rassismus mit der Unsichtbarmachung des hegemonialen Merkmals einher. Personen mit anderen Merkmalen hingegen werden als ›andersartig‹ und ›abweichend‹ – eben rassistisch – markiert, ergo rassifiziert.

## 2. Unheilige Dreifaltigkeit der Problemlagen

Die drei Problemlagen (Gleichheit, Funktionalität und Legitimität) einer homogenen Polizei – respektive einer homogenen Verwaltung – stehen in unterschiedlichen Verhältnissen zueinander und zum Begriff der Homogenität.

### 2.1 Gleichheit

Immer dann, wenn machtvolle Positionen vermehrt an Personen vergeben werden, die hinsichtlich bestimmter Merkmale homogen sind, ist diese Homogenität ein Hinweis darauf, dass ungleicher Zugang besteht. Es ist ein Hinweis auf Diskriminierung – einer spezifischen Art der Ungleichbehandlung –, die in Verbindung zu bestimmten Merkmalen steht. Unter Diskriminierung ist abstrakt die Verwendung von kategorialen – vermeintlich eindeutigen und trennscharfen – Unterscheidungen zur Herstellung, Begründung und Rechtfertigung von Ungleichbehandlungen

---

2 Beide Quellen liefern weitere Nachweise und haben Bezüge zum US-amerikanischen Diskurs.

3 Das Konzept des rassistischen *Otherings* hat seine Ursprünge u.a. bei Said 1979 und Spivak 1985.

zu verstehen, aus denen gesellschaftliche Benachteiligungen resultieren. Von Diskriminierung Betroffenen wird der Status als gleichwertiges und gleichberechtigtes Gesellschaftsmitglied (teilweise unintendiert oder implizit) verwehrt. Entsprechend wird ihre faktische Benachteiligung als unvermeidbares Ergebnis ihrer Andersartigkeit und nicht als Ungerechtigkeit betrachtet (Scherr 2016). Dabei lässt sich zwischen zwei Arten von Diskriminierung unterscheiden:

- a) Interaktionelle Diskriminierung beschreibt Handlungen von Individuen oder individualisierbaren Gruppen, die auf diskriminierenden Absichten, Stereotypen oder Deutungsmustern beruhen (Hormel/Scherr 2004: 28).
- b) Strukturelle Diskriminierung ist hingegen unabhängig von einzelnen Akteur:innen und das Ergebnis von etablierten gesellschaftlichen, politischen und ökonomischen Strukturen, die hegemonial als ›normal‹ wahrgenommen (ebd.: 29).

Auch hinsichtlich ihrer Wirkungsweise lassen sich Diskriminierungsarten unterscheiden: *Unmittelbare Diskriminierung* liegt vor, wenn sich Vorgaben oder Verfahrensweisen direkt auf ein Diskriminierungsmerkmal beziehen. *Mittelbare Diskriminierung* hingegen ist gegeben, wenn scheinbar neutrale Regelungen oder Praktiken eine bestimmte Personenkategorie oder Gruppe nachteilig beeinflussen (Scherr 2016). Im gesellschaftlichen Alltag überlagern sich verschiedene Formen der Diskriminierung (Hormel/Scherr 2004: 28). Dabei können unterschiedliche Diskriminierungsformen oder auch eine Kombination unterschiedlicher Diskriminierungsarten die Ursache für die Unterrepräsentation bzw. die fehlende Heterogenität sein.

Nicht alles, was sozialwissenschaftlich als Diskriminierung beschrieben wird, ist auch eine ungerechtfertigte Benachteiligung im Sinne der Diskriminierungsverbote aus Art. 3 Abs. 3 GG bzw. des Allgemeinen Gleichheitsgesetzes. Im Bereich der Polizeiauswahlverfahren lassen sich vor allem strukturelle Diskriminierungsformen beobachten (vgl. Ellebrecht 2025, in diesem Band). Diese sind nach dem derzeitigen Recht kaum adressierbar, weil das deutsche Rechtssystem vor allem die Durchsetzung individueller Ansprüche ermöglicht. Nach derzeitiger Rechtsprechung sind unmittelbare und mittelbare Diskriminierung aufgrund der in Art. 3 Abs. 3 GG genannten Merkmale verboten. Dort steht:

»Niemand darf wegen seines Geschlechtes, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden. Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden.«

Die Ungleichbehandlung muss nicht von der Regelung intendiert sein. Es genügt, wenn sie typischerweise zu einer unterschiedlichen Behandlung von Personen führt, die mit einem der in Art. 3 Abs. 3 GG genannten Merkmale markiert werden (Nußberger 2021: Rn. 248). Zwar können nach der derzeitigen Rechtsprechungslinie des Bundesverfassungsgerichts Diskriminierungsakte unter Umständen gerechtfertigt sein, allerdings sind die Anforderungen an mögliche Rechtfertigungsgründe hoch, insbesondere dann, wenn unmittelbar an Merkmale angeknüpft wird, die für die Einzelnen nicht verfügbar sind (ebd.: Rn. 32).

Das Bestenauslesegebot<sup>4</sup> ist ein im Grundgesetz explizit genannter Rechtfertigungsgrund für Ungleichbehandlungen im Bereich des Zugangs zum öffentlichen Dienst – und damit ein verfassungsrechtlich geschütztes legitimes Ziel. Trotzdem kann es keine finalen, unmittelbaren Diskriminierungen rechtfertigen, zumal ohnehin kaum vorstellbar ist, dass Kriterien, die direkt an Kategorien wie ›Rasse‹ anknüpfen, dem Bestenauslesegebot dienen. Wohl aber ist denkbar, dass Ungleichbehandlungen, die unmittelbar an eines der Merkmale anknüpfen, ohne final auf die Aufrechterhaltung der Ungleichheitsstrukturen abzielen, durch das Bestenauslesegebot gerechtfertigt werden können. So etwa wenn eine Behörde verlangt, dass Bewerber:innen auf einem bestimmten Niveau Deutsch sprechen und schreiben können und die explizit geschützten Minderheitensprachen Dänisch, Romani oder Friesisch nicht gleichermaßen ausreichen. Oder wenn für die Position als verdeckter Ermittler in der Neonazi-Szene ein Polizist mit weißer Hautfarbe gesucht wird, weil der spezifische Ermittlungserfolg davon abhängt, dass die Person ein bestimmtes Aussehen und Geschlecht hat.

Auch Ungleichbehandlungen, die nur mittelbar an Merkmale anknüpfen, etwa eine einheitliche Mindestkörpergröße, die mittelbar Frauen überproportional benachteiligt, können vom Bestenauslesegebot gerechtfertigt werden.<sup>5</sup> Sobald die Ungleichbehandlungen die Merkmale des Art. 3 Abs. 3 GG berühren, gilt jedoch ein strengerer Rechtfertigungsmaßstab: Sachliche Gründe und ein Verweis auf das Bestenauslesegebot reichen dann nicht aus. Es muss zwingende, verfassungsrechtlich geschützte Gründe für die Ungleichbehandlung geben, die nur und gerade dadurch verfolgt werden können, dass ungleich behandelt wird (Baer/Markward 2018: Rn. 433).

---

4 Das Gebot der Bestenauslese verlangt, dass über die Auswahl von Beamt:innen nur anhand ihrer persönlichen Eignung, Leistung und Befähigung entschieden wird. Es war in seiner Entstehung vor allem eine Absage an Nepotismus und Ämterkäufligkeit.

5 OVG Münster, Urteil vom 28.06.2018, Aktenzeichen 6 A 2014/17, weiterführende Erklärungen zur Rechtsprechungsentwicklung siehe Wiese 2018.



## 2.2 Funktionalität

Die Homogenität der Polizei wird als Problem für die Funktionalität diskutiert: Verkrustungen und Korpsgeist führen dazu, dass die Verwaltung bzw. die Polizei nicht so responsiv und damit nicht so funktional ist, wie sie unter einer anderen Zusammensetzung wäre. Durch die homogene Zusammensetzung fehle es ihr an ausreichenden Zugängen zu unterschiedlichen Lebensrealitäten und Wissensbeständen, so die Argumentationsrichtung (Kingsley 1944: 185). Auch auf der Basis von unternehmenspsychologischen Untersuchungen wird die Homogenität der Teams problematisiert: So legt etwa eine von der Unternehmensberatung McKinsey durchgeführte Studie nahe, Inklusion und Diversität würden in der Unternehmenskultur mit dem Geschäftserfolg korrelieren (Dixon-Fyle et al. 2020).<sup>6</sup>

Die Funktionsfähigkeit der Polizei als staatliche Behörde kann jedoch nicht wie die eines Unternehmens anhand ökonomischer Kriterien gemessen werden. Im Zentrum steht stattdessen die Erfüllung von zugewiesenen Aufgaben und die Einhaltung von rechtlichen Vorgaben (bspw. Derin/Singelstein 2022: 30f.). Als Teil der Exekutive in einem demokratischen Rechtsstaat sind die Aufgaben der Polizei in demokratisch entstandenen Gesetzen festgelegt. Über die Einhaltung dieser Normen wacht die Judikative. ›Gute‹ Polizeiarbeit in einer Demokratie schützt die Demokratie und setzt die Einhaltung der demokratisch zustande gekommenen Regeln durch, ohne dabei selbst Regeln zu verletzen.<sup>7</sup> Besonderes Gewicht kommen daher dem Grundgesetz und dessen Grundrechten zu. Auch beamtenrechtliche Pflichten wie das Neutralitätsgebot leiten die Aufgabenerfüllung an. Dabei entsteht ein Bezug zur gleichheitsrechtlichen Problemlage, denn auch der Allgemeine Gleichbehandlungsgrundsatz gehört zu den verfassungsrechtlichen Leitlinien allen staatlichen Handelns.

Konkretere Regelungen der Aufgaben der Polizei finden sich insbesondere in den Polizeigesetzen. Die grundlegendste und wichtigste Bestimmung findet sich in den Generalklauseln des Bundespolizeigesetzes und in den Landespolizeigesetzen.<sup>8</sup> Sie ermächtigen die Ordnungsbehörden dazu, Maßnahmen zum Schutz der öffentlichen Sicherheit (und Ordnung) zu ergreifen. Rechtswissenschaft und -praxis verstehen unter öffentlicher Sicherheit den Schutz der Rechtsordnung, den Schutz des Staates und seiner Institutionen sowie den Schutz der subjektiven

6 Zur Kritik an der Neoliberalisierung des Diversitätsbegriff siehe Sarbo (2022).

7 Zur Unmöglichkeit der Einhegung polizeilicher Gewalt siehe Pichl (2018).

8 In Baden-Württemberg fängt die Polizeiliche Generalklausel mit § 1 Abs.1, S. 1 Polizeigesetz an: (1) 1 Die Polizei hat die Aufgabe, von dem Einzelnen und dem Gemeinwesen Gefahren abzuwehren, durch die die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bedroht wird, und Störungen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung zu beseitigen, soweit es im öffentlichen Interesse geboten ist.

Rechtsgüter der Bürger:innen.<sup>9</sup> Die öffentliche Ordnung umfasst die Gesamtheit der ungeschriebenen Regeln für das Verhalten des Einzelnen in der Öffentlichkeit, deren Befolgung nach den jeweils herrschenden sozialen und ethischen Anschauungen als unerlässliche Voraussetzung eines geordneten menschlichen Zusammenlebens innerhalb eines bestimmten Gebiets angesehen.<sup>10</sup> Die Generalklausel und auch viele andere polizeiliche Normen aus den Polizeigesetzen verwenden neben unbestimmten Rechtsbegriffen wie Sicherheit oder Gefahr auch Ermessensspielräume. Dadurch kommt es zu großen Beurteilungs- und Handlungsspielräumen für die einzelnen Polizist:innen.

Sie müssen permanent Informationen bewerten und einschätzen, was das ›richtige‹ Verhalten in einer Situation ist: Ist ein Verhalten verdächtig? Reicht es, eine Person nach ihrem Ausweis zu fragen, eine Sicherheitsabfrage zu machen oder sollte sie durchsucht werden? Gerade bei diesen alltäglichen Überlegungen und den darauffolgenden Entscheidungen haben Polizist:innen notwendigerweise individuellen Gestaltungsspielraum. Und auch bei langfristig angelegten Ermittlungen, in denen Beweise erhoben und bewertet, Zeug:innen vernommen oder Theorien über Tatmotivation und -hergang aufgestellt bzw. Gefahren bewertet und Strategien zur Abwehr entwickelt werden, kommt es bei den Bewertungen auf die einzelnen Beamten:innen und der Organisation zur Verfügung stehenden Wissensbestände an.

Ist eine Polizei bezüglich des sozialen Hintergrunds ihrer Mitglieder im Vergleich zur Gesamtgesellschaft homogen, liegt es nahe, dass auch die Wissensbestände, die zur Verfügung stehen, deutlich weniger abbilden, als in der Gesellschaft *de facto* vorhanden sind. Fehlende bzw. fehlerhafte und rassistische (Un-)Wissensbestände können zu Fehlern führen. Einer homogenen Polizei, fehlen Werkzeuge, Perspektiven und Wissensbestände, um in einer heterogenen Gesellschaft adäquat agieren zu können. Deshalb sollen Personen mit Migrationshintergrund insbesondere Sprachkenntnisse, soziokulturelle Kompetenzen und Wissensbestände aus nicht hegemonialen Communities und Milieus in die Polizei einbringen. Auch der Empfehlung des NSU-Berichts, den Migrant:innenanteil in der Polizei zu erhöhen, liegt die Hoffnung zugrunde, dass das damalige Behördenversagen weniger drastisch gewesen wäre, wenn die Perspektiven von Migrant:innen und deren Nachfahr:innen stärker in der Polizeiarbeit vertreten gewesen und vor allem beachtet worden wären.

---

9 BVerwG, Urteil vom 28.03.2012 – 6 C 12/11, Rn. 23.

10 BVerfG, Beschluss vom 24.03.2001 – 1 BvQ 13/01.

## 2.3 Legitimität

Sowohl das Gleichheits- als auch das Funktionalitätsargument verweisen auf Legitimitäts- und Legitimationsprobleme und damit auf die dritte Problematik der Unterrepräsentation. Sie steht zwar mit Gleichheit und Funktionalität in Verbindung, geht aber nicht in ihnen auf. Legitimität bezeichnet die soziale Anerkennung der Herrschaftsordnung durch die Herrschaftsunterworfenen (Thiele 2022: 98). Da soziale Anerkennung von Wertvorstellungen in der Gesellschaft abhängt, lässt sie sich als empirisches Phänomen beschreiben, das auf normativen Annahmen basiert (Möllers 2011: 281). Legitimation in Demokratien hingegen meint die ausreichende demokratische Rückbindung von staatlicher Herrschaft an den Willen der Herrschaftsunterworfenen. Sie ergibt sich aus der Teilhabe der Bürger:innen an der Herrschaft und ist eine der Voraussetzungen von Legitimität demokratischer Herrschaft (Thiele 2022: 100ff.). *Demokratische Legitimität* beruht auf dem Versprechen, dass alle gleichermaßen an der politischen Willensbildung und Herrschaftsausübung teilhaben können – dass alle Staatsgewalt vom Volk ausgeht.<sup>11</sup> Über diese Form von Teilhabe wird gemeinhin vor allem in Bezug auf die zentralen Verfassungsorgane gesprochen (Parlament, Regierung und Rechtsprechung). Sämtliche Legitimitäts- und auch Legitimationserfordernisse gelten in Demokratien gleichermaßen für alle Bereiche staatlicher Herrschaft – auch und gerade für die Verwaltung und die Polizei, zumal es gerade diese Teile der staatlichen Organisation sind, denen die Bürger:innen alltäglich gegenüberstehen.

Neben dieser Verbindung zu gleichheitsrechtlichen Argumentationslinien haben Legitimitätsargumente auch Verbindungen zur Funktionalität. Denn demokratische Herrschaft kann nur dann mit sozialer Anerkennung rechnen, wenn sie ausreichend leistungsfähig ist (ebd.: 103ff.). Wenn also nicht alle Herrschaftsunterworfenen zumindest potenziell die gleichen Chancen auf Zugang zur Polizei (wie auch zu anderen Bereichen staatlicher Gewalt) haben, kann das zu legitimatorischen Defiziten führen. Die Input-Legitimation kann ebenso gefährdet sein wie die Output-Legitimation. D.h., die Legitimation kann aufgrund einer hohen Funktionsfähigkeit und Akzeptanz durch fehlende oder rassistische Wissensbestände gefährdet sein.

## 3. Heterogenität und Repräsentation

Um die beschriebenen Probleme, die mit der Homogenität der Polizei in Verbindung stehen, zu überkommen, bedarf es zunächst einer Reflektion der Ungleichheitsmomente, aus denen die Homogenität bezüglich des betreffenden Merkmals

---

<sup>11</sup> Art. 20 Abs. 2, GG, S. 1.

resultiert. Die mit der Homogenität verbundenen Problematiken werden nicht allein – wie ein verkürztes Verständnis von Diversity-Ansätzen nahelegt – dadurch überwunden, dass die Behörde mehr ›Andere‹ einstellt, denn die Polizei ist eine Organisation mit hohem Anpassungsdruck auf ihre Mitglieder. Gerade für jene, die als ›fremd‹ gekennzeichnet sind, ist dieser Druck besonders groß. In Initiationsriten und kleinen Tests werden abseits der formellen Ausbildung die Polizeischüler:innen auf ihre Kompatibilität getestet und passend gemacht (Klimke 2010: 35). Und auch die grundsätzliche Funktionsweise der Polizei im Alltag, ihr insbesondere rassifiziertes Auftreten gegenüber Bürger:innen ändert sich nicht automatisch durch eine diversere Personalpolitik.

Ein Teil einer möglichen Antwort auf diese Problemlagen ist das Konzept der repräsentativen Verwaltung<sup>12</sup>, das über Diversifizierung hinausgeht. In diesem Konzept gibt es drei Achsen: die egalitär-demokratische Verfasstheit der Staatsorgane, deren Legitimität und ihre Funktionalität. Das Konzept der repräsentativen Verwaltung als egalitäre und funktionale Exekutive wurde unter dem Begriff *Representative Bureaucracy* in den 1940er Jahren von J. Donald Kingsley entwickelt. Damals waren die leitenden Positionen in der britischen Verwaltung nahezu ausschließlich von männlichen Absolventen der Universitäten Cambridge und Oxford besetzt. Kingsley kritisierte diesen Zustand auf verschiedenen Ebenen:

»The democratic state cannot afford to exclude any considerable body of citizens from full participation in its affairs. It requires at every point the superior insight and wisdom which is the peculiar product of the pooling of diverse streams of experience.« Und weiter: »In a democracy competence alone is not enough. The public service must also be representative if the State is to liberate rather than to enslave.« (Kingsley 1944: 185)

In diesen kurzen Absätzen spricht Kingsley die drei Hauptprobleme des Ausschlusses von Teilen der Bevölkerung aus dem öffentlichen Dienst an. Das Verständnis von Heterogenität als zusätzliches Kapital, das die Verwaltung und damit auch die Polizei verbessert, steht in einiger Spannung mit dem ursprünglichen Idealbild der Polizei (und der Verwaltung insgesamt), eine gut geölte Maschine zu sein, in der die einzelnen Beamt:innen lediglich Rädchen sind (Weber 1980: 561f.) Dieses Ideal fordert vom Individuum vollkommene Anpassung an die Organisation und Unterwerfung unter die Regeln. Bei der legalen Herrschaft, wie sie etwa Max Weber beschreibt, kommt es nicht auf die individuellen Wissensbestände und Erfahrungen der Einzelnen an (Dolan/Rosenbloom 2003: 4). Die Legitimität der Aufgabenerfüllung entsteht durch klare Hierarchien und enge Rechtsgebundenheit (Weber 1980: 551ff.). Dieser Idealtypus wird teilweise zu einem Idealzustand stilisiert, ist aber in

12 Es wird auch repräsentative Bürokratie oder Exekutive genannt.

dieser Absolutheit unerreichbar und vielleicht auch nicht erstrebenswert. So kritisiert bspw. Hannah Arendt diese Forderung (und auch Realisierung) der De-Individualisierung der Beamt:innen und sieht durch sie ein erhöhtes Risiko für autoritäre Herrschaftsbildung (Arendt 1955: 308). Diese Bürokratien würden staatliche Herrschaft entgrenzen, während gleichzeitig niemand verantwortlich sei (Arendt 1970: 41f.).

Die Konzepte der repräsentativen Verwaltung brechen bewusst mit diesem Ideal. Sie sehen in einer Verwaltung, die auf partizipativen und kollegialen Prozessen beruht, in der verantwortungsvoll und kollegial miteinander und mit den Bürger:innen umgegangen wird und die sich gerade aus unterschiedlichen Individuen zusammensetzt, eine Chance für die freiheitliche und egalitäre Demokratie (Krislov 2003: 23ff.). Praktisch umsetzbar wären sie u.a. durch eine Modifikation der Einstellungsverfahren. Um ein höheres Level an Repräsentativität zu erreichen, sind im Grunde zwei Wege denkbar:

- a) Ziel der Auswahlverfahren muss die subjektive Chancengleichheit unter den Bewerber:innen sein. Nachteile für marginalisierte Gruppen sollten abgebaut und diskriminierende Strukturen aktiv entgegengewirkt werden.
- b) Die bisherigen Auswahlverfahren, insbesondere die Kriterien nach denen ausgesucht wird, sollten modifiziert werden. Es müssten etwa solche Kriterien überdacht werden, die besonders hohe diskriminierende Effekte haben.

Außerdem könnten solche Kriterien eingeführt werden, die gerade auf Pluralität abzielen. Denkbar wären etwa die Vergabe von Zusatzpunkten an Bewerber:innen, die einer unterrepräsentierten Gruppe angehören. Diese zweite Möglichkeit ist eine Folge des angesprochenen Paradigmenwechsels bezüglich des Funktionalitätsverständnisses von Verwaltung. Mit ihm geht ein verändertes Verständnis von Eignung für den Polizeidienst und in letzter Konsequenz auch von ›guter‹ Polizeiarbeit einher.

#### **4. Repräsentative Verwaltung und das Grundgesetz**

Diese Modifikationen – sowohl das theoretische Konzept der repräsentativen Verwaltung als auch die vorgestellten praktischen Ansätze – sind dabei grundsätzlich mit der Verfassung vereinbar. Das Grundgesetz macht nur wenige Vorgaben dazu, wie die Personalpolitik der Verwaltung auszugestalten ist. Die zentrale Verfassungsnorm, die den Zugang zum öffentlichen Amt normiert, ist Art. 33 Abs. 2 GG. Dort sind zwei Gewährleistungshalte angelegt, die zwei der angesprochenen Problemachsen adressieren. Zum einen gewährt der Artikel allen Bürger:innen grundsätzlich ein Recht auf gleichen Zugang zum öffentlichen Dienst und fungiert als be-

sonderes Gleichheitsrecht, das Bürger:innen subjektive Ansprüche gewährt. Zum anderen wird an der Ausrichtung dieses Zugangsrecht an den Kriterien »Eignung, Befähigung und fachliche Leistung« das Gebot der Bestenauslese festgemacht, mittels dessen die Funktionsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung gesichert werden soll.

Anhand seiner Genese lassen sich seine Struktur und Funktion als Scharnier (Grigoleit 2019: Rn. 1, 8; Battis 2018: Rn. 8) zwischen staatsbürgerlicher Gleichheit und staatsorganisatorischer Ämterordnung nachvollziehen. Die Norm und ihre Gewährleistungsgehalte haben ihre Ursprünge in den frühen Verfassungen der Deutschen Länder um die 1840er Jahre. In dieser Periode wurden republikanische Ideale, Gleichheit, Mitbestimmung und auch Rationalitätserwägungen für die Begründung und Legitimierung von Herrschaft wichtiger. Herrschaft musste sich zunehmend daran messen lassen, inwieweit sie reibungslos ›funktioniert‹, rational und damit legitim ist. Um das Ideal eines gut funktionierenden Staates, eines möglichst rational arbeitenden Staatsapparats, zu erreichen, galt es, den Zugang so auszugestalten, dass sich die ›Fähigsten‹ durchsetzen. Insbesondere Nepotismus und das Vererben von Ämtern mussten verhindert werden. Das Recht auf gleichen Zugang wurde dabei zu einem Garanten für die Rationalität und damit Legitimität der Herrschaft.

Das Recht auf gleichen Zugang zum öffentlichen Amt ist damit auch Ausdruck der Überzeugung, dass alle Menschen gleich an Rechten geboren werden – zunächst jedenfalls alle cis-männlichen, christlichen, weißen Menschen – und es keine grundsätzlichen, weder angeborenen noch natürlichen, Unterschiede zwischen den Angehörigen unterschiedlicher Stände oder Klassen gibt. Gleichheit ist eine denkwürdige Voraussetzung für die Überzeugung, dass Personen als Individuen unterschiedliche Fähigkeiten haben, ergo als Individuum (un-)geeignet sind, nicht als Angehörige einer bestimmten Gruppe (Klasse, Kaste etc.). Abhängig von den individuellen Fähigkeiten einer Person ist es unterschiedlich rational, sie an einer bestimmten Stelle einzusetzen.

Beide politischen Ideale wurden in all ihrer wechselseitigen Bedingtheit in Art. 33 Abs. 2 GG positiviert – als spezieller Gleichheitssatz und als Gebot der Funktionalität der öffentlichen Verwaltung. Ihre Gewährleistungsrichtungen beziehen sich aufeinander und sind voneinander abhängig. Im subjektiven Rechtsschutz nimmt der Art. 33 Abs. 2 GG den Charakter eines speziellen Gleichheitsrechts an (Battis 2018: Rn. 20). Er gewährt einen sogenannten Bewerbungsverfahrenanspruch, also grundlegende Gleichbehandlung im Bewerbungsverfahren (Grigoleit 2019: Rn. 41). Das Gebot der Bestenauslese prägt den Gewährleistungsrahmen dieses Anspruchs auf gleichen Zugang als Rechtfertigungskriterium für mögliche

Ungleichbehandlungen.<sup>13</sup> Eine Ungleichbehandlung im Bereich des Zugangs zum öffentlichen Dienst ist nur dann rechtfertigbar, wenn sie der Funktionsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung dient, sie also die Bestenauslese verwirklicht. Die Kriterien dafür, was die ›Besten‹ auszeichnet, wonach sich also Eignung, Befähigung und fachliche Leistung konkret bemessen, sind in der Verfassung selbst nicht bestimmt. Gesetzgeber und Exekutive müssen die Verfassung weiter ausgestalten (ähnlich wie bei anderen Institutsgarantien). Dabei haben sie im Grundsatz weiten Spielraum, denn es sind nur solche Kriterien zulässig, die sachlich nachvollziehbar für die Laufbahn oder relevant für den Posten sind und auf rationalen Erwägungen beruhen. Darüber hinaus dürfen die Kriterien nicht gegen die Wertungen der besonderen Diskriminierungsverbote des Art. 3 Abs. 3 GG verstoßen (Battis 2018: Rn. 20).

## 5. Status quo und Modifikationsmöglichkeiten der Auswahlverfahren

Ein Blick in die Praxis der Auswahlverfahren zeigt, dass diese modifikationsbedürftig und modifikationsfähig sind – insbesondere was die Transparenz und Legitimation der Verfahren sowie die angewandten Auswahlkriterien betrifft. Der potenzielle Eintritt in den Polizeidienst beginnt typischerweise mit der Bewerbung zum Vorbereitungsdienst an einer Polizei(hoch)schule. Anhand einer schriftlichen Bewerbung werden einige Grundvoraussetzungen für die angestrebte Laufbahn überprüft: das Vorliegen des erforderlichen Bildungsabschlusses, ggf. eine bestimmte Abschlussnote, die Einhaltung einer etwaigen Altersgrenze oder (in manchen Ländern) das Vorliegen von Zertifikaten wie Führerschein, Sport- und Schwimmbabzeichen oder auch Sprachnachweise. In einigen Bundesländern werden diese schriftlichen Bewerbungen bewertet und die Bewerber:innen bereits entsprechend gerankt. Bewerber:innen, die alle Voraussetzungen erfüllen bzw. die auf den höchsten Rangplätzen stehen, werden zum weiteren Auswahlverfahren eingeladen. Im Rahmen dieses Verfahrens werden weitere Grundvoraussetzungen überprüft. So wird z.B. die polizeidienstliche Tauglichkeit von einem Amtsarzt überprüft. Im weiteren Verlauf werden dann in verschiedenen Testabschnitten unterschiedliche Eigenschaften

---

13 Grundsätzlich wäre auch denkbar, das Gebot der Bestenauslese als Einschränkung des subjektiven Geltungsbereichs zu verstehen, also als Kriterium dafür, ob überhaupt Ungleichheit vorliegt. Es könnte als *genus proximum* verstanden werden: Art. 33 Abs. 2 GG würde dann gewährleisten, dass sich nur gleich geeignete Personen auf eine Ungleichbehandlung berufen können. Das würde den Gewährleistungsrahmen aber zu früh schließen und Fragen danach, was ungleich und was gleich ist, schlechter adressierbar machen. Entscheidungen, die eigentlich einer Rechtfertigung bedürfen – wer etwa wann gleich geeignet ist –, werden im Geltungsbereich verhandelt. Dadurch droht eine zu leichtfertige Einschränkung des Geltungsbereichs.

geprüft und bewertet. Dabei unterscheiden sich zwar bei den verschiedenen Polizeien die Testarten und gewünschten Merkmalsausprägungen, überall aber werden körperliche sowie intellektuelle und kognitive Fähigkeiten überprüft (etwa Sporttests, Diktate, Logik- oder Allgemeinbildungstests).

Außerdem wird in allen Ländern eine Bewertung der charakterlichen Eignung der Bewerber:innen vorgenommen. Dazu gehört die Prüfung sozialer, motivationaler und emotionaler Eigenschaften ebenso wie die Kontrolle bestimmter Umgebungsbedingungen der Kandidat:innen. Die Grundlagen für diese Einschätzung werden bspw. durch Interviews, Gruppendiskussionen, Persönlichkeitstests oder Assessment-Center generiert.<sup>14</sup> Bei all diesen Tests muss ein bestimmter Mindestwert überschritten werden, um grundsätzlich geeignet zu sein. Bewerber:innen, die diesen Mindestwert in nur einer Testeinheit unterschreiten, scheiden aus dem Auswahlverfahren aus. Diejenigen, die alle Mindestwerte erfüllen, werden abhängig von ihren darüberhinausgehenden Leistungen in den Testeinheiten bepunktet. Diese Bepunktungen werden dann miteinander verrechnet und die Bewerber:innen entsprechend der so entstandenen Gesamtpunktzahl gerankt. Die Obersten in der Rangliste erhalten ein Angebot für den Polizeidienst. Ihre Anzahl wird durch das Innenministerium pro Jahr entsprechend der Haushaltsplanung festgelegt.<sup>15</sup>

Rechtliche Vorgaben bezüglich der Ausgestaltung der Verfahren oder der Kriterien finden sich kaum. Nur einige wenige Kriterien wie Straffreiheit wurden kodifiziert, d.h. in einer Rechtsnorm festgehalten. Vollständige Anforderungsprofile für die polizeilichen Laufbahnen liegen der Öffentlichkeit nicht vor. Die meisten Anforderungen bzw. Auswahlkriterien legen die Polizeischulen selbst fest, teilweise auch implizit, etwa über Prüfungs- und Studienordnungen. Problematisch ist dabei, dass dies in den meisten Fällen wenig transparent geschieht. Zwar muss den Behörden aus reiner Praktikabilität einiger Spielraum bei der Auswahl neuer Mitglieder zukommen – die Auswahl von Personal fällt unter die Organisationshoheit der Verwaltung –, trotzdem kommt es zu Legitimationsproblemen, wenn für die Erstellung von Anforderungsprofilen und daraus resultierenden Auswahlkriterien von Parlamenten kaum inhaltliche oder formelle Vorgaben gemacht werden.

---

14 In manchen Ländern werden von den intellektuellen und charakterlichen Eigenschaften psychologische Eigenschaften unterschieden. In Mecklenburg-Vorpommern wird bspw. in einem psychologischen Leistungstest verbales, numerisches und figurales Denken überprüft. Diese Merkmale werden in anderen Bundesländern unter kognitiver Leistungsfähigkeit subsumiert. Es handelt sich also um eine eher terminologische Unterscheidung.

15 Die Informationen über die Auswahlverfahren wurden von Sabrina Ellebrecht durch Dokumentenanalyse und teilnehmende Beobachtungen in verschiedenen Bundesländern gewonnen (siehe dazu ausführlich Ellebrecht 2025 in diesem Band).



Nach der Wesentlichkeitsrechtsprechung<sup>16</sup> oder der korrespondierenden Figur des Parlamentsvorbehalts fordern Rechtsstaats- und Demokratieprinzip, dass alle wesentlichen Entscheidungen, die das staatliche Handeln anleiten, durch den Gesetzgeber per förmlichem Gesetz getroffen werden müssen (z.B. Kotzur 2021: Rn. 156) – insbesondere dann, wenn an die Stelle eines parlamentarischen Gesetzgebungsprozesses (inklusive öffentlicher Debatten und eines transparenten Ergebnisses) ein intransparenter Verwaltungsprozess tritt, bei dem weder Verfahren noch Ergebnis öffentlich einsehbar sind. Angesichts der Bedeutung der Auswahl von Beamten:innen, insbesondere von Polizist:innen, sollte eine öffentliche Debatte und ein transparentes und damit kritisierbares Ergebnis selbstverständlich sein.<sup>17</sup>

Grundsätzlich können Fördermaßnahmen und Erweiterungen der Auswahlkriterien so ausgestaltet werden, dass sie verfassungsgemäß sind. In beiden Modifikationsrichtungen gibt es jedoch verfassungsrechtliche Problemlagen, die zu bedenken sind. Förderprogramme wie Hospitationen, gezielte Vorbereitung oder Nachhilfe, Mentoring für Angehörige von marginalisierten und in der Folge unterrepräsentierten Gruppen rühren kaum an den bestehenden Strukturen der Auswahlverfahren und des Eignungsbegriffs. Sie zielen auf ein materielles Gleichheitsverständnis ab, wollen also *de facto* bestehende Nachteile ausgleichen. Teilweise wird in der Rechtswissenschaft vertreten, dass solche Nachteilsausgleiche gegen die Wertungen des Art. 3 Abs. 1 und 3 GG verstoßen, weil sie Personen aufgrund eines Diskriminierungsmerkmals (z.B. ›Rasse‹, sexuelle Orientierung, Geschlecht) nun bevorzugen würden. Dieses Verständnis von Diskriminierungsverboten läuft dem Kern der Gleichheitsrechte zuwider: Diskriminierungsverbote so zu interpretieren, dass aus ihnen ein Verbot von Ausgleichsmaßnahmen, die auf strukturelle und historisch erwachsene Ungleichheit reagieren, folgt, führt das Ideal der Gleichheit geradezu ad absurdum. Der Status quo der Machtverteilung in der Gesellschaft würde für die Legislative geradezu unantastbar. Auch lässt sich aus den Gleichheitsrechten des Grundgesetzes keine umfassende Verpflichtung des Staates zur Herstellung materieller Gleichheit ableiten. Trotzdem muss es dem Gesetzgeber freistehen, punktuell die rechtliche Grundlage dafür zu schaffen, dass entsprechende Maßnahmen erlassen werden. Selbst wenn ein rein formelles Verständnis der Gleichheitsrechte vertreten und in den Fördermaßnahmen eine Ungleichbehandlung gesehen wird, ließe sich überlegen, ob sie durch andere Verfassungsgüter rechtfertigbar wären.

Eine andere Möglichkeit, die Polizei repräsentativer zu gestalten, besteht darin, die Auswahlverfahren bzw. die Auswahlkriterien und die dahinterstehenden Anforderungsprofile zu verändern. Zweifellos verfassungsgemäß wäre es, Sprachkom-

16 BVerfG, Beschluss vom 02.08.1978, Aktenzeichen BVerfGE 49, 89 (08.08.1978 – 2 BvL 8/77), in: NJW 1979, 359, S. 359–364, hier: 361.

17 Personalpsycholog:innen wie Wim Nettelstroth 2017 kritisieren die derzeitige Ausgestaltung der Auswahlverfahren wegen ihrer fehlenden wissenschaftlichen Validität.

petenzen stärker zu berücksichtigen. Sofern sich aus den Anforderungen des Alltags begründen lässt, dass Mehrsprachigkeit oder auch Kenntnisse einer bestimmten Sprache im Berufsalltag von Vorteil sind, ist das als zusätzliches Kriterium zulässig. So ist bspw. ein gewisses Englisch-Niveau bereits ein Auswahlkriterium in den Verfahren. In einer pluralistischen, post-migrantischen, offenen Gesellschaft gibt es gute Gründe dafür, dass Mehrsprachigkeit eine Fähigkeit ist, die sich positiv auf die Ausübung des Amtes von Polizist:innen auswirkt. Auch gäbe es verfassungsrechtlich zulässige Möglichkeiten, die Zugehörigkeit einer Person zu einer unterrepräsentierten Gruppe als zusätzliches Eignungskriterium zu werten. Anders als bei harten Quoten würde in diesem Modell das Gebot der individuellen Bestenauslese nicht umgangen. Denn die repräsentative Verwaltung zielt gerade darauf ab, in einer demokratischen und pluralistischen Gesellschaft responsiver und damit besser zu sein. Schließlich will sie gerade verhindern, dass durch eine zu starke Homogenisierung der Wissensbestände Entscheidungen allein aus einer hegemonialen Perspektive getroffen werden, während abweichende Perspektiven performativ weiter marginalisiert werden. Durch diese Ergänzungen ändert sich die Perspektive auf Eignung insgesamt. Es geht dann nicht mehr darum, dass alle einem Ideal möglichst nahekommen, sondern darum, verschiedene Idealbilder zu setzen und dabei die Diversität der Gesellschaft mit einzubeziehen.

## 6. Eine Polizei für alle?

Ein demokratischer Staat kann es sich nicht leisten, einen Teil seiner Bürger:innen von staatlichen Ämtern auszuschließen – schon gar nicht von einer so zentralen Institution wie der Polizei –, jedenfalls nicht, ohne dass dieser – vielleicht auch unabsichtliche – Ausschluss Gleichheits-, Funktionalitäts- und Legitimationsdefizite zur Folge hat. Diesen Problematiken könnte durch eine inklusivere Auswahlpolitik entgegengewirkt werden. Wichtig ist dabei jedoch, dass die Maßnahmen nicht nur auf zufällige Diversität setzen, sondern auf strukturelle Ungleichheiten reagieren. Neben den klassischen Fördermaßnahmen wie Mentoring-Programme oder gezielte Förderung ist es auch denkbar, Repräsentativität als zusätzliches Eignungskriterium in den Auswahlprozess aufzunehmen. Damit würde weder gegen Gleichheitsrechte noch gegen das Gebot der Bestenauslese verstoßen. Im Gegenteil, gerade durch ein Verständnis von Eignung, das die Heterogenität und Ungleichheitsmomente der Gesellschaft bedenkt und aufnimmt, werden diese Verfassungswerte in besonderem Maße realisiert. Es lässt sich begründet hoffen, dass ein derartig reformiertes Verständnis von Eignung ein Baustein im Kampf gegen die strukturellen Probleme der deutschen Polizei sein könnte – und die Chancen dafür steigen, dass die Polizei tatsächlich für alle gleichermaßen da ist.

## Literatur

- Arendt, Hannah (1955): *Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft*, 1. Aufl., Frankfurt a.M.: Europäische Verlagsanstalt.
- Arendt, Hannah (1970): *Macht und Gewalt*, 5. Aufl., München/Zürich: Piper (Serie Piper, Bd. 1).
- Baer, Susanne/Markward, Nora (2018): »Artikel 3 Absatz 3«, in: Peter M. Huber/Andreas Voßkuhle, *Kommentar zum Grundgesetz*, 7. Aufl., München: C.H. Beck.
- Barskanmaz, Cengiz (2019): *Recht und Rbestassismus. Das menschenrechtliche Verbot der Diskriminierung aufgrund der Rasse*, 1. Aufl., Berlin/Heidelberg: Springer.
- Battis, Ulrich (2018): »Art. 33«, in: Michael Sachs, *Grundgesetz Kommentar*, 8. Aufl., München: Beck, S. 1146–1170.
- Derin, Benjamin/Singelnstein, Tobias (2022): *Die Polizei. Helfer, Gegner, Staatsgewalt: Inspektion einer mächtigen Organisation*, Berlin: Econ.
- Deutscher Bundestag (2013): *Beschlussempfehlung und Bericht des 2. Untersuchungsausschusses nach Artikel 44 des Grundgesetzes*, Drucksache 17/1460, <https://dserver.bundestag.de/btd/17/CD14600/Dokumente/Dokument%2022.pdf> (Zugriff: 18.09.2023).
- Dixon-Fyle, Sundiatu/Hunt, Vivian/Dolan, Kevin (2020): *Diversity Wins. How Inclusion Matters*, Report, Hg. V. McKinsey and Company, <https://www.mckinsey.com/featured-insights/diversity-and-inclusion/diversity-wins-how-inclusion-matters/#/> (Zugriff: 18.09.2023).
- Dolan, Julie/Rosenbloom, David H. (2003): »Theoretical Underpinnings. Why Does the Social Background of Public Administrators Matter?«, in: Julie Dolan/David H. Rosenbloom (Hg.), *Representative Bureaucracy. Classic Readings and Continuing Controversies*, Armonk/New York: M.E. Sharpe, S. 3–7.
- Ellebrecht, Sabrina (2025): »Diskriminierungsrisiken beim Zugang zum Polizeidienst. Die Auswahlverfahren der Polizeien zwischen Bestenauslese und Benachteiligung«, in: Sabrina Ellebrecht/Ralf Poscher/Stefan Jarolimek/Stefan Kaufmann (Hg.), *Die Polizei in der offenen Gesellschaft. Zum polizeilichen Umgang mit Vielfalt und Diversität*. Bielefeld: transcript, S. 87–121.
- Grigoleit, Klaus Joachim (2019): »Kommentierung zu Art. 33 GG«, in: Klaus Stern/Florian Becker (Hg.), *Grundrechte-Kommentar. Die Grundrechte des Grundgesetzes mit ihren europäischen Bezügen*, Hürth: Carl Heymanns Verlag.
- Hanschmann, Felix (2008): *Der Begriff der Homogenität in der Verfassungslehre und Europarechtswissenschaft. Zur These von der Notwendigkeit homogener Kollektive unter besonderer Berücksichtigung der Homogenitätskriterien »Geschichte« und »Sprache«*, Berlin/Heidelberg: Springer.

- Hesse, Konrad (1951/1952): »Der Gleichheitsgrundsatz im Staatsrecht«, in: *Archiv des öffentlichen Rechts*, 77 (38), S. 167–224, <https://www.jstor.org/stable/44303201> (Zugriff: 18.09.2023).
- Hormel, Ulrike/Scherr, Albert (2004): *Bildung für die Einwanderungsgesellschaft. Perspektiven der Auseinandersetzung mit struktureller, institutioneller und interaktioneller Diskriminierung*, 1. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Karakayalı, Juliane (2022): »Kritische Rassismusforschung. Theorien, Konzepte, zentrale Befunde«, in: Daniela Hunold/Tobias Singelstein (Hg.), *Rassismus in der Polizei. Eine wissenschaftliche Bestandsaufnahme*, 1. Aufl., Wiesbaden: Springer Fachmedien, S. 15–32.
- Kingsley, J. Donald (1944): *Representative Bureaucracy. An Interpretation of the British Civil Service*, 1. Aufl., Yellow Springs: The Antioch Press.
- Klimke, Daniela (2010): »Die Polizeiorganisation und ihre Migranten«, in: Daniela Hunold/Rafael Behr/Daniela Klimke/Rüdiger Lautmann (Hg.), *Fremde als Ordnungshüter? Die Polizei in der Zuwanderungsgesellschaft Deutschland*, 1. Aufl., Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwissenschaften, S. 27–60.
- Klimke, Daniela (2022): »Folgen für die gesellschaftliche Wahrnehmung von Kriminalität«, in: Daniela Hunold/Tobias Singelstein (Hg.), *Rassismus in der Polizei. Eine wissenschaftliche Bestandsaufnahme*, 1. Aufl., Wiesbaden: Springer Fachmedien, S. 507–525.
- Kotzur, Markus (2021): »Art. 20«, in: Jörn-Axel Kämmerer/Markus Kotzur (Hrsg.), *Grundgesetz Kommentar*. München: C.H. Beck.
- Krislov, Samuel (2003): »Representative Bureaucracy«, in: Julie Dolan/David H. Rosenbloom (Hg.), *Representative Bureaucracy. Classic Readings and Continuing Controversies*, Armonk/New York: M.E. Sharpe, S. 23–30.
- Möllers, Christoph (2011): »Legalität, Legitimität und Legitimation des Bundesverfassungsgerichts«, in: Matthias Jestaedt/Oliver Lepsius/Christoph Möllers/Christoph Schönberger (Hg.), *Das entgrenzte Gericht. Eine kritische Bilanz nach sechzig Jahren*, 1. Aufl., Berlin: Suhrkamp, S. 281–421.
- Nettelstroth, Wim (2017): »Anforderungen an die polizeiliche Personalauswahl. Empirische Erkenntnisse zum Person-Job Fit«, in: Andrea Fischbach/Philipp W. Lichtenthaler/Jessica Boltz/Bärbel Werdes (Hg.), *Erfolgreiches Personalmanagement in der Polizei*, Frankfurt a.M.: Verlag für Polizeiwissenschaft, S. 89–105.
- Nußberger, Angelika (2021): »Art. 3 GG«, in: Michael Sachs (Hg.), *Grundgesetz Kommentar*, 9. Aufl., München: C.H. Beck.
- Pichl, Maximilian (2018): »Polizei und Rechtsstaat. Über das Unvermögen, exekutive Gewalt einzuhegen«, in: Daniel Loick (Hg.), *Kritik der Polizei*, Frankfurt a.M.: Campus, S. 101–117.

- Sabel, Anna/Karadeniz, Özcan (2022): »Ein weißes ›wir‹, seine Polizei und deren weißes ›wir‹. Polizeiliche Praxen und ihre Wirkung auf Zugehörigkeitsordnungen«, in: Daniela Hunold/Tobias Singelstein (Hg.), Rassismus in der Polizei. Eine wissenschaftliche Bestandsaufnahme, 1. Aufl., Wiesbaden: Springer VS, S. 489–506, [https://doi.org/10.1007/978-3-658-37133-3\\_23](https://doi.org/10.1007/978-3-658-37133-3_23).
- Said, Edward W. (1979): Orientalism, New York: Random House.
- Sarbo, Bafta (2022): »Rassismus und gesellschaftliche Produktionsverhältnisse, in: Bafta Sarbo/Eleonora R. Mendivil (Hg.), Die Diversität der Ausbeutung. Zur Kritik des herrschenden Antirassismus, Berlin: Dietz, S. 37–63.
- Scherr, Albert (2016): »Diskriminierung/Antidiskriminierung. Begriffe und Grundlagen«, veröffentlicht von Bundeszentrale für politische Bildung, APuZ. Aus Politik und Zeitgeschichte am 26.02.2016, <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/221573/diskriminierung-antidiskriminierung-begriffe-und-grundlagen/> (Zugriff: 18.09.2023).
- Spivak, Gayatri Chakravorty (1985): »The Rani of Sirmur: An Essay in Reading the Archives«, in: History and Theory 24 (3), S. 247–272.
- Thiele, Alexander (2022): Allgemeine Staatslehre. Begriff, Möglichkeiten, Fragen im 21. Jahrhundert, 2. Aufl., Tübingen: Mohr Siebeck, <https://doi.org/10.36198/9783838558141>.
- Weber, Max (1980): Wirtschaft und Gesellschaft. Grundrisse der verstehenden Soziologie, 5. Aufl., Tübingen: Mohr Siebeck.
- Wiese, Kirsten (2018): »Mindestkörpergrößen bei der Polizei. Zu klein für die Löschdecke?«, auf: VerfBlog, 2018/7/11, Hg. v. Maximilian Steinbeis. Verfassungsblog, <https://verfassungsblog.de/mindestkoerpergroessen-bei-der-polizei-zu-klein-fuer-die-loeschdecke/> (Zugriff: 18.09.2023).

# **Interkulturelle Kompetenz und Rassismuskritik**



# »IK« im Masterstudiengang an der Deutschen Hochschule der Polizei

---

*Stefan Jarolimek*

Die Deutsche Hochschule der Polizei ist als Universität des Bundes und der Länder die zentrale Aus- und Fortbildungsstätte für den höheren Dienst aller deutscher Polizeien. Den zentralen Kern bildet der Masterstudiengang »Öffentliche Verwaltung – Polizeimanagement«, der nach der Hochschulgründung 2006 die Ausbildung der Polizeiführungsakademie ersetzte. Durch die Breite der polizeilichen Aufgaben und entsprechenden Führungsfunktionen ist der Masterstudiengang durch zahlreiche Themenbereiche und Disziplinen geprägt, von schutz-, kriminal- und verkehrspolizeilichen Spezifika, über unterschiedliche juristische Themen, Führung und Personalmanagement, bis hin zu gesellschafts- und sozialwissenschaftlichen Inhalten. Bedingt durch die gesellschaftlichen und technologischen Veränderungen haben auch Themen der Kommunikation an Bedeutung gewonnen. Als eine Konsequenz wurde im Jahre 2015 das neue Fachgebiet »Kommunikationswissenschaft« (zunächst »Kommunikation, Medien, Öffentlichkeitsarbeit«) eingerichtet.

Als Lehrstuhlinhaber wurde ich 2017 gebeten, die bisherigen Kommunikationsthemen vom damaligen Fachgebiet »Polizeiwissenschaft« zu übernehmen und im Rahmen der Umsetzung des neuen Curriculums ebenfalls die Lehrinhalte im Bereich »Kommunikation« zu überprüfen und ggf. neu zu organisieren. Hierzu zählten vor allem zwei Teilmodule: zum einen das »Interview- und Statementtraining« (in Verbindung mit Vorlesungsinhalten zum Mediensystem der BRD mit insgesamt 20 Kontaktstunden) sowie die Lehrveranstaltung »Interkulturelle Kommunikation« (ebenfalls mit 20 Kontaktstunden). Während bspw. das erste Modul gemeinsam mit Vorlesungen erfolgreich durchgeführt und ebenso gut evaluiert werden konnte, zeigten die Studierenden bei den Trainings zur »Interkulturellen Kommunikation« zunehmend Desinteresse. Die Evaluation ergab unterdurchschnittliche Werte für diese Lehrveranstaltung.

Im Folgenden wird daher die Entwicklung der Re-Organisation der Lehrveranstaltung »Interkulturelle Kommunikation« an der Deutschen Hochschule der Polizei beschrieben, beginnend mit einer ehrlichen und selbstkritischen Analyse, in die der Ist-Stand, Evaluationen, weitere Hinweise der Studierenden, gesellschaftliche Entwicklungen und Herausforderungen sowie wissenschaftliche Diskussionen mit



einbezogen wurden. Auf Basis dieser Daten wurde gemeinsam mit dem Lehrstuhl »Interkulturelle Wirtschaftskommunikation« der Friedrich-Schiller-Universität Jena und [interculture.de e.V.](http://interculture.de)<sup>1</sup> die Lehrveranstaltung neu konzipiert. In der Umsetzung zeigten sich in dem Teilbereich Fokus Islam von Jahr zu Jahr Abweichungen von ursprünglich angedachten Inhalten, die im Wesentlichen in aktuellen gesellschaftlichen wie polizeiinternen Debatten begründet sind. Vor dem Hintergrund der so genannten Migrationswellen, Veränderungen in der islamistischen Szene oder auch dem Krieg in Nahost verdeutlichen diese Abweichungen die stetigen Veränderungen und Entwicklungen des Themas »Interkulturelle Kommunikation«, auf die auch die Lehre in Teilen reagieren muss.

## 1. Analyse und Defizite im Curriculum bis 2017

Bis zur Einführung des neuen Curriculums war das »Interkulturelle Kommunikation«-Training Bestandteil des Moduls 20 mit der Bezeichnung »Führung in komplexen und interkulturellen Kommunikationsprozessen«. Dieses letzte Modul bestand aus zwei Lehrveranstaltungen: erstens aus einem szenariobasierten Training in kritischen Führungssituationen (inklusive seminaristischer Formate zur Vorbereitung der Übungen) und zweitens aus einem »Interkulturellen Training«, das von Polizist:innen, die zugleich als »Qualifizierte Trainer/innen« galten, im Umfang von 20 Unterrichtsstunden durchgeführt wurde.

---

1 Auf der Website des Vereins heißt es in der Selbstbeschreibung: »[I]nterculture.de e.V. ist eine Ausgründung aus dem Bereich »Interkulturelle Wirtschaftskommunikation« (IWK) der Universität Jena mit der Zielsetzung, interkulturelle Zusammenarbeit in Bildung, Gesellschaft, Wirtschaft und Politik nachhaltig und global zu fördern.«

Tab. 1: Auszug aus dem Modul 20 des Masterstudiengangs »Öffentliche Verwaltung – Polizeimanagement« (Deutsche Hochschule der Polizei 2013: 77).

LV 2	Interkulturelles Training
Lehrkräfte	Qualifizierte Trainer/innen
Art der LV	Training
Stunden	20 Stunden Kontakt-/10 Stunden Selbststudium
Lernziele	<p>Sensibilisierung für die Folgen interkultureller Konflikte bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie kompetenter Umgang mit den entstehenden Führungsanforderungen.</p> <p>Die Studierenden</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– kennen die Bedeutung von Stereotypenbildung für den polizeilichen Berufsalltag;</li> <li>– kennen kulturbedingte Deutungs- und Handlungsmuster sowie die daraus entstehenden Konflikte in der polizeilichen Arbeit;</li> <li>– kennen die daraus resultierenden Probleme für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter;</li> <li>– richten ihr darauf bezogenes Führungshandeln sachkundig und kompetent aus.</li> </ul>
Inhalte	Politische, soziale und kulturelle Analyse von Migration und Zuwanderungsgesellschaften; interkulturelle Kommunikation und Kompetenz; Dienstabläufe unter interkulturellen Gesichtspunkten; Auslandseinsätze, internationale Zusammenarbeit.

Trotz der aus Sicht der Lehrenden passenden Lernziele und Inhalte kam es vermehrt zu kritischen Rückmeldungen zu diesen Lehrveranstaltungen, die von mir vor der Übernahme der Lehrveranstaltung neben den Evaluationen in zahlreichen Gesprächen mit Studierenden erfasst wurden, sowohl einzeln als auch in kleinen Gruppen. Diese vertrauensvollen Gespräche liefern häufig detailliertere Informationen als quantitative Evaluationsinstrumente und erlauben die vertiefte Diskussion einzelner Aspekte. Einige Kritikpunkte wurden immer wieder genannt. So wurde bemängelt, dass das »IK«-Training nicht für die Führungsaufgaben des höheren Dienstes geeignet sei, sondern eher für die Belange operativer Aufgaben im mittleren und gehobenen Dienst, etwa im Wach- und Wechseldienst. Es kann vermutet werden, dass die Lage des Trainingsmoduls an letzter Stelle im Masterstudiengang und damit kurz vor der abschließenden mündlichen Modul- und Laufbahnprüfung im Rahmen des Moduls 19 möglicherweise Einfluss auf die kritischen Rückmeldungen hatte und diese zumindest teilweise erklären kann.

Einige Studierende sprachen der Thematik jegliche Relevanz ab. Gleichwohl betonten weitaus mehr Studierende vor dem Hintergrund aktueller gesellschaftlicher

Themen seine Bedeutung. Die seinerzeit diskutierten so genannten Migrationswelten von 2015/2016 und die damit einhergehenden grenzpolizeilichen Herausforderungen beschäftigten die Studierenden genauso wie die Terroranschläge vor dem Hintergrund des Bedeutungsverlusts von Al Qaida und dem Aufstieg des so genannten Islamischen Staats. Auch die Rassismuskorruptionen gegenüber der Polizei wurden in diesem Rahmen genannt. Vor diesem Hintergrund gaben die Studierenden in Gesprächen an, dass sie nur wenig über die islamische Religion und kulturelle Unterschiede (auch vor dem Hintergrund extremistischer Bestrebungen) wüssten und daher hierzu spezielle Inhalte wünschten. Insgesamt konnten drei Aspekte für eine Neu-Organisation der Lehrveranstaltung zusammengefasst werden:

- Inhalte und Übungen auf Aspekte des höheren Dienstes anpassen,
- Bedeutung und Relevanz des Themas »Interkulturelle Kommunikation« darstellen und
- Kenntnisse zu islamischer Religion und kulturellen Unterschieden vermitteln.

## 2. Neu-Positionierung »IK«

Auf die interne Analyse folgten Gespräche mit externen Expert:innen. Die Wahl fiel auf Prof. Dr. Jürgen Bolten, der in den 1990er Jahren den Lehrstuhl »Interkulturelle Wirtschaftskommunikation« an der Friedrich-Schiller-Universität Jena übernommen hatte und sowohl bundesweit wie auch international als Experte für interkulturelle Kommunikation galt (vgl. u.a. Bolten 2018). Vertreter:innen von interculture.de e.V. wurden ebenso hinzugezogen. Gemeinsam wurde eine Neukonzeption diskutiert. Der Masterstudiengang »Öffentliche Verwaltung – Polizeimanagement« ist nicht im klassischen Semestermodell organisiert. Die verschiedenen Module und Lehrveranstaltungen variieren im Stundenumfang und in den Gruppengrößen auch innerhalb einer Lehrveranstaltung. Für die Lehrveranstaltung »Interkulturelle Kommunikation« sind 30 Stunden angesetzt, davon 20 als Kontaktstudium. Das neue Konzept sollte neben einer grundlegenden thematischen Einführung auch Übungseinheiten zur Kulturanalyse und *critical incidents* beinhalten sowie die Relevanz für die Polizei aufzeigen. Der Wunsch, den Fokus stärker auf den Islam zu richten, wurde nach einer fakultativen Probelehrveranstaltung mit Studierenden ebenso aufgenommen (siehe Tab. 2).

Tab. 2: Entwurf Neu-Konzeption der Lehrveranstaltung »Interkulturelle Kommunikation« von 2017.

Nr., Art, Titel, Inhalt, Personen	Inhalt	Umfang
<p>10.07.01 Vorlesung (online), Tutorium (SG) Kurzvideos à 20 Minuten) + 2h Tutorium in Studiengruppen Interkulturelle Kommunikation</p> <p>Prof. Dr. Jürgen Bolten (FSU Jena)</p> <p>Tutoren WMA FG II.5 Kommunikationswissenschaft</p>	<p>Einführungsvorlesung Diverse Themen: Wahrnehmung und Stereotype, Multikollektivität etc. (aber ohne Marketing, Methoden) Tutorium zur Nachbesprechung</p>	<p>4 KSt 4 SSt</p>
<p>10.07.02 Seminar/Training Kulturanalyse</p> <p>Trainer:innen interculture.de e.V.</p>	<p>Soziale, politische Analyse Bedeutung von Migration, Zuwanderungsgesellschaft, Kulturelle Unterschiede als Chance, Multikollektivität, Reflektion, Zooming, Processing</p>	<p>4 KSt 1 SSt SG</p>
<p>10.07.03 Seminar/Training Critical Incidents</p> <p>Trainer:innen interculture.de e.V.</p>	<p>Unterschiedliche Materialien, die kritische Zwischenfälle darstellen, ohne Lösungsvorgabe, Diskussion und Reflektion u.a. Diversity und Kollaboration, CopCulture, Community Relations</p>	<p>4 KSt 1 SSt SG</p>
<p>10.07.04 Vorlesung Erfahrungsberichte interkulturelle Kommunikation h.D.</p> <p>Prof. Dr. Stefan Jarolimek, Praktiker:innen</p>	<p>Darstellung typischer Situationen z.B. Hintergrundgespräche mit Libanesen – Repräsentative Aufgaben, Besuch Moschee, Synagoge – Auslandsmissionen, z.B. Türkei, Afghanistan</p> <p>Kurzdarstellung der Themen vorab auf 1–2 Seiten, um Stereotypenbildung nur durch mündliche Darstellung zu vermeiden</p>	<p>4 KSt 2 SSt Plenum</p>

<p>10.07.05 Seminar Aktueller Fokus: Islam</p> <p>WMA FG II.5 Kommunikationswissen- schaft</p>	<p>Darstellung und Diskussion des Islam und seiner Teile. Die Bedeutung des Islam für Bürger:innen mit Migrati- onshintergrund, Multikollektivität</p>	<p>4 KSt 2 SSt SG</p>
<p>KST – Kontaktstunden    SST – Selbststudiumsstunden Plenum – alle Studierenden des Studiengangs SG Studiengruppe (ca. 20 Personen) h.D. – Höherer Dienst FG Fachgebiet</p>		

»IK« steht hier für Interkulturelle Kommunikation. Die vielfach kritisch disku-  
tierte Begrifflichkeit »Interkulturelle Kompetenz« ist eher ein multidimensionales  
Ziel, das in der Kürze der Lehrveranstaltung kaum erreicht werden kann. Vielmehr  
liegen die primären Ziele auf der Sensibilisierung und der Selbstreflexion. Das um-  
gebende Modul befasst sich vor allem mit internationaler Rechtsetzung und Polizeiar-  
beit. Zum Kompetenzerwerb im Bereich »Interkulturelle Kommunikation« heißt es dort:

»Die Bewältigung dieser übergreifenden Führungsaufgaben findet vor allem in  
der direkten Kommunikation zwischen den nationalen und internationalen Inter-  
aktionspartnern statt. Interpretationsmuster der unterschiedlichen polizeilichen  
Berufskulturen und organisationskulturell bedingte Deutungsmuster prägen ent-  
scheidend das kommunikative Handeln in den Organisationen der Polizei. Erfor-  
derlich ist deshalb die Grundlegung von kultursensibler Kompetenz in der direk-  
ten Kommunikation und im Führungshandeln.« (Deutsche Hochschule der Polizei  
2021: 40)

### 3. Neujustierung im Studiengang »Öffentliche Verwaltung – Polizeimanagement«

Für die Umsetzung erklärte sich Prof. Dr. Bolten bereit, die Einführungsvorlesung  
zu übernehmen. Diese erfolgte in Form von jährlich aktualisierten Videos in Ein-  
heiten von etwa 25 Minuten. Die Studierenden erhielten Fragen zu den Lehrinhei-  
ten, wovon sie drei jeweils auf einer Seite beantworten sollten. Die Suche nach Trai-  
ner:innen gestaltete sich schwieriger. Interculture.de e.V. verfügt zwar über einen  
großen Pool von Trainer:innen, jedoch gab es unter ihnen wenige, die über Erfah-  
rungen mit Sicherheitsbehörden verfügten und selbst nicht Polizist:innen waren.  
Die letzte Anforderung sollte dazu dienen, eine gewisse Distanz und Außensicht zu

gewährleisten. Letztlich konnten dennoch zwei zertifizierte Trainer:innen gefunden werden, die in einem Fall über jahrlange Erfahrung mit Polizeien und im anderen Fall über einen Bundeswehrhintergrund und Erfahrung in Auslandsmissionen verfügten. Gemeinsam wurden Inhalte und Übungen besprochen und nach ersten Erfahrungen angepasst. Insbesondere bei ergebnisoffenen Übungen und Diskussionen ist der Lernerfolg ohne Stereotypenbildung oder Verstärkung von Vorurteilen erfolgskritisch, die daher kompetente und qualifizierte Trainerinnen und Trainer benötigen (vgl. Jarolimek 2001).

Die Erfahrungsberichte von Polizist:innen aus dem höheren Dienst sollten die Relevanz des Themas auch für diese Laufbahngruppe verdeutlichen. Hierzu wurden Personen eingeladen, die bspw. über Repräsentationstermine in Moscheen und Synagogen, Austauschprogramme in der Türkei und den USA oder internationale Polizeimissionen berichteten. Bereits im zweiten Jahr nach Einführung des neuen Studiengangs wurde es schwieriger, Polizist:innen hierfür zu gewinnen, meist aus zeitlichen Engpässen. Zudem wurde die Relevanz aufgrund öffentlicher Debatten um Rassismus in der Polizei, Chat-Skandale etc. auch den Studierenden deutlicher. In der Folge wurde dieser Teil geändert und stärker auf aktuelle Ergebnisse der Polizeiforschung eingegangen, bspw. über Vorträge aus dem vom Bundesministerium für Bildung und Forschung geförderten Verbundprojekt »Migration und Sicherheit in der Stadt« oder dem von der Stiftung Mercator geförderten Forschungsprojekt »ZuRecht – Die Polizei in der offenen Gesellschaft«.

Aktuelle Studien mit klarem Bezug zum Polizeialltag verdeutlichen die Relevanz des Themas und regen – so die Hoffnung – zur Selbstreflexion an. In diesem Kontext ist auch ein neues Wahlpflichtmodul zu Migration und Gesellschaft entstanden (in Zusammenarbeit mit der Universität Osnabrück). Die gemeinsamen Diskussionen der Studierenden offenbarten die unterschiedlichen Sichtweisen auf Migration vor dem Hintergrund verschiedener Biografien und (Berufs-)Erfahrungen. Der Teil-Fokus Islam, der von den befragten Studierenden zu Beginn der Planungen gewünscht wurde, hat sich im Verlauf der Jahre ebenfalls weiterentwickelt. Die Veranstaltung, die zu Beginn von einem Religionswissenschaftler mit Schwerpunkt Islam und verschiedenen Strömungen durchgeführt worden war, wurde in der Folge von Sozialwissenschaftler:innen übernommen, die den Fokus stärker auf polizeiliche Fragestellungen lenkten, etwa Radikalisierung oder Anwerbepraktiken des IS.

#### **4. Mögliche zukünftige Anpassungen**

Die bisherigen Entwicklungen der Lehrveranstaltungen zeigen zusammen mit den Ergebnissen aus dem Projekt »ZuRecht« Potenziale. Insbesondere das so genannten Mainstreaming scheint von Bedeutung. Wenngleich bereits Bezüge zur Berufspraxis der zukünftigen Führungskräfte des höheren Dienstes aufgezeigt werden, bleibt

die Lehrveranstaltung »Interkulturelle Kommunikation« nur ein Container im großen Containerhafen des Masterstudiengangs der Deutschen Hochschule der Polizei. Auch durch den Tod von Jürgen Bolten im Frühjahr 2022 kommt es unweigerlich zu Veränderungen. Eine thematische Einführung in die Thematik bleibt meines Erachtens unerlässlich. Darüber hinaus könnten anstatt der Teilbereiche aktuelle Entwicklungen und/oder der Fokus Islam neue eingefügt werden, die in Zusammenarbeit mit anderen Fachgebieten unterschiedliche Themenbereiche verbinden. So könnten bspw. kritische Führungssituationen mit Bezug zur »Interkulturellen Kommunikation« im Teamteaching diskutiert werden. Ein weiteres interdisziplinäres Mainstreaming ist mit Blick auf die Ziele des Studiengangs wünschenswert, jedoch aufgrund der gegebenen Strukturen des Studiengangs (u. a. viele Akteure, hohe Zahl an Kontaktstunden, unterschiedliche Disziplinen) ein schwieriges Unterfangen. Unter Umständen ist mit Blick auf das alte Curriculum die Vergangenheit die Zukunft, jedoch in veränderter Form. Übungen sollten nicht als einzelne Teile eines Moduls durchgeführt, sondern fachlich aufeinander bezogen werden. Eine Integration (inter-)kultureller Inhalte in Trainings zu kritischen Führungssituationen könnte im Teamteaching unterschiedliche Aspekte von Führungsszenarien beleuchten und zu einem nachhaltigen Lernerfolg beitragen.

## Literatur

- Bolten, Jürgen (2018): Einführung in die Interkulturelle Wirtschaftskommunikation, 3. überarb. u. erw. Aufl., Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Deutsche Hochschule der Polizei (2013): Modulhandbuch 2013/2015, Masterstudiengang Öffentliche Verwaltung – Polizeimanagement (Public Administration – Police Management), Münster.
- Deutsche Hochschule der Polizei (2021): Modulhandbuch 2021/2023, Masterstudiengang Öffentliche Verwaltung – Polizeimanagement (Public Administration – Police Management), Münster, [https://www.dhpol.de/Modulhandbuch\\_-15.Masterstudiengang\\_2021\\_2023.pdf](https://www.dhpol.de/Modulhandbuch_-15.Masterstudiengang_2021_2023.pdf) (Zugriff: 18.09.2023).
- Jarolimek, Stefan (2001): »Zur Rolle von ›Critical Incidents‹ zur Vermittlung interkultureller Kompetenz innerhalb interkultureller Trainings«, in: Jürgen Bolten (Hg.), Aktuelle Perspektiven der interkulturellen Wirtschaftskommunikationsforschung, Jena: Institut für Interkulturelle Wirtschaftskommunikation, S. 210–235.

# ›Interkulturelle Kompetenz‹-Trainings

## Status quo und Handlungsempfehlungen

---

*Kristin Weber*

### 1. Einleitung

Der Begriff ›Interkulturelle Kompetenz‹ (›IK‹)<sup>1</sup> ist kein neomodischer Begriff. Ebenso wie erste ›Interkulturelle Kompetenz‹-Trainings stammt er aus den 1990er Jahren. ›IK‹-Trainings in der polizeilichen Aus- und Fortbildung zu verankern, ist dagegen erst 2013 offenkundig seitens der Politik gefordert worden. Der Wunsch der Politik, ›IK‹ zu implementieren, ist das Resultat der Aufarbeitung der NSU-Mordserie, der multiplen und schwerwiegenden Ermittlungsfehler der Polizei sowie des sogenannten NSU-Prozesses aus dem Jahr 2013. Es wurde beanstandet, dass polizeiliche Fehler eine frühzeitige Ergreifung der Täter:innen verhindert hätten und auch der Fokus auf fremdenfeindliche Motive zu spät gesetzt worden sei. Ergebnis dieses Prozesses war ein politisches Empfehlungsschreiben, in dessen Fokus die Verbesserung des Umgangs mit der polizeilichen Fehlerkultur sowie der Ausbau des »selbstkritische[n] Denken[s] [...] [und der] Diskurs- und Kritikfähigkeit« (Deutscher Bundestag 2013: 861)<sup>2</sup> stand. Zielsetzung der politischen Forderung war des Weiteren die Umsetzung von ›IK‹ als fester und verpflichtender Aus- und Fortbildungsinhalt, um den Umgang mit diversen Bürger:innen im polizeilichen Alltag zu professionalisieren (vgl. ebd.: 862). Durch die Förderung dieser wichtigen Kompetenz/Qualifikation sollte u. a. vermieden werden, dass sich vergangene Fehler wiederholen.

- 
- 1 Es handelt sich bei ›Interkultureller Kompetenz‹ um einen polizeilichen Arbeitsbegriff.
  - 2 »Notwendig ist eine neue Arbeitskultur, die anerkennt, dass z.B. selbstkritisches Denken kein Zeichen von Schwäche ist, sondern dass nur derjenige bessere Arbeitsergebnisse erbringt, der aus Fehlern lernt und lernen will. Zentral ist dabei die Diskurs- und Kritikfähigkeit, d.h. es muss eine »Fehlerkultur« in den Dienststellen entwickelt werden. Reflexion der eigenen Arbeit und Umgang mit Fehlern sollte daher Gegenstand der polizeilichen Aus- und Fortbildung werden. Mithilfe des Einsatzes von Supervision als Reflexions- und Beratungsinstrument für Polizeibeamten sollen die Erfolge der individuellen Bildungsmaßnahmen geprüft und nachhaltig gesichert werden. Rotation sollte als Führungsinstrument eingesetzt werden, um der Tendenz entgegenzuwirken, dass sich Dienststellen abschotten« (Deutscher Bundestag (2013).



Diese politischen Forderungen haben einen Prozess in den Polizeien angestoßen, der noch immer andauert (vgl. Weber 2023: 334, Weber 2023a: 36).<sup>3</sup> Ihre Umsetzung aber stellte die Polizeien vor vielerlei Herausforderungen: Wie kann ›IK‹ anwendungs-, ziel- und praxisorientiert eingebaut werden und wie können diese Trainings trotz der föderalistischen Prägung der Polizeien umgesetzt werden? Diese Prägung bewirkt, dass ›IK‹ in den Polizeien sehr unterschiedlich ausgestaltet wird. Die Umsetzung von ›IK‹-Trainings unterscheidet sich von Bundesland zu Bundesland und betrifft den jeweiligen Stellenwert von ›IK‹, thematische, zeitliche und didaktische Parameter<sup>4</sup> sowie die Zielsetzung von ›IK‹-Trainings. Im Rahmen des Projekts »ZuRecht« wurde eine Evaluation von ›IK‹-Trainings polizeilicher Bildungseinrichtungen durchgeführt. Dieser Beitrag präsentiert das Vorgehen und die Ergebnisse der Evaluation. Zunächst erfolgt eine Bestandsaufnahme. Anschließend werden die Ergebnisse der Untersuchung der Wirksamkeit zusammengefasst. Der Beitrag widmet sich darüber hinaus der Frage, wie derzeitig bestehende ›IK‹-Trainings verbessert werden könnten.

## 2. Methodik

Die Evaluation umzusetzen, war möglich, weil zu diversen – aber nicht zu allen – polizeilichen Bildungseinrichtungen<sup>5</sup> Forschungszugänge eröffnet werden konnten. Dabei wurde multimethodisch vorgegangen:

- a) Leitfadengestützte Expert:inneninterviews mit ›IK‹-Trainer:innen: Die Leitfäden wurden speziell auf die Teilnehmer:innen des jeweiligen Bundeslandes und der polizeilichen Bildungsbehörde angepasst. Dadurch war es möglich, auf bundesländerspezifische Unterschiede des Ein- und Ausbaus von ›IK‹ einzugehen. Die Interviews wurden anschließend mit F4 transkribiert und mit MAXQDA in-

---

3 Wesentliche Befunde sind bereits in zwei Aufsätzen veröffentlicht worden (Weber 2023, Weber 2023a).

4 Diese Parameter beziehen sich auf eigenständige ›IK‹-Konzepte versus Einbettung von ›IK‹, Zeitpunkt der ›IK‹-Schulung, Teilnahme an Seminaren (freiwillig, verpflichtet, abgeordnet), Unterrichtszeiten/-einheiten, Einsatz von didaktischen Methoden, Diversität der Definitionen von Kultur, ›IK‹ und Kommunikation, Einsatz von kulturallgemeinen oder kulturspezifischen Inhalten, eingesetzte Trainer:innen, Umsetzung und Qualität der Seminare.

5 Die 13 teilnehmenden Bildungseinrichtungen sind im Rahmen dieser Forschung nach Himmelsrichtungen anonymisiert worden.

haltsanalytisch ausgewertet.<sup>6</sup> Auch ist es möglich gewesen sechs Interviews mit Teilnehmer:innen von »IK«-Seminaren durchzuführen.

- b) Inhaltsanalytische Auswertung von Dokumenten, die von Bildungseinrichtungen<sup>7</sup> zugesandt wurden, bspw. »Aus- und Fortbildungskonzept[e], Lehrplän[e] [...] und existent[e] »IK«-Konzept[e]« (Weber 2023: 334).
- c) Teilnehmende Beobachtungen von »IK«-Lehrmaßnahmen in vier Bundesländern.<sup>8</sup>
- d) Fragebogenerhebung von Polizist:innen aus unterschiedlichen Bundesländern<sup>9</sup>, die an »IK«-Seminaren teilgenommen haben.

Erhoben wurde zu unterschiedlichen Zeitpunkten (Umfragewellen): t<sub>1</sub> (vor dem Seminar), t<sub>2</sub> (nach dem Seminar), t<sub>3</sub> (drei bis sechs Monate nach Teilnahme an dem Seminar) (siehe Abb. 1).<sup>10</sup>

- a) t<sub>1</sub> enthielt Fragen zur Lehrveranstaltung, zum »IK«-Verständnis und -Wissen sowie zum Wissensstand und dem Verständnis von Kultur. Es wurden Items zu persönlichen, sozialen und strategischen Einstellungen ebenso abgefragt wie statistische Angabe zur Person (etwa Alter). Diese Items wurden auch in t<sub>2</sub> und t<sub>3</sub> abgefragt.
- b) t<sub>2</sub> setzte den Fokus zusätzlich auf die Bewertung des Seminars, also auf die Bewertung der stattfindenden didaktischen Methoden und Übungen, und diente auch als interne Evaluation für die teilnehmenden Bundesländer.
- c) t<sub>3</sub> diente der Vergleichbarkeit zwischen den unterschiedlichen Zeitpunkten der Umfrage und der Identifikation von Veränderungen. Zusätzlich zu den Items aus t<sub>1</sub> und t<sub>2</sub> enthielt t<sub>3</sub> die Möglichkeit, in einem Freitextfeld anzugeben, wie interkulturelle Begegnungssituationen gelöst werden konnten, wie die Teilneh-

---

6 Dabei wurden die Interviewaussagen neun Oberkategorien (»IK«-Wissen, »IK«-Geschichte, Seminare, Gruppenstrukturen, Fehlerkultur, Berufswunsch, Verbesserungswünsche, Bedarf und Zukunft) und 151 Unterkategorien zugeordnet.

7 Es liegen sechs »IK«-Konzepte aus unterschiedlichen polizeilichen Bildungseinrichtungen von Bund und Ländern vor. Darunter weitere Dokumente aus 13 verschiedenen Bildungseinrichtungen (Curricula, Modulhandbücher, Seminarpläne, didaktische Lehrmaterialien oder Video- und Fotomaterial).

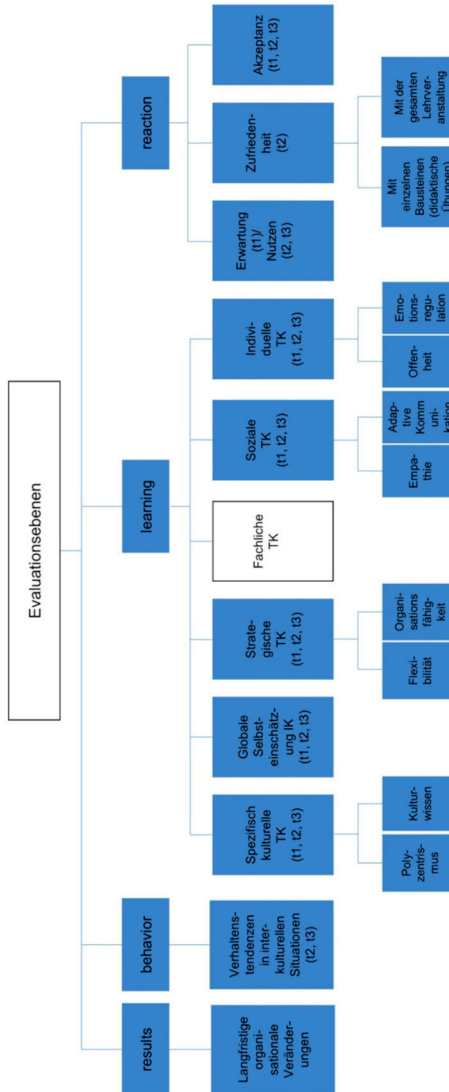
8 Teilgenommen haben zwei norddeutsche sowie jeweils eine zentraldeutsche und eine westdeutsche polizeiliche Bildungseinrichtung.

9 Insgesamt schlüsselt sich die Fragebogenerhebung nach den teilnehmenden Bundesländern und nach Umfragewellen auf: Norddeutschland t<sub>1</sub>, t<sub>2</sub>, t<sub>3</sub>; Zentraldeutschland t<sub>1</sub>, t<sub>2</sub>, t<sub>3</sub>.

10 In einem norddeutschen Bundesland wurde der Pretest während einer Onlineveranstaltung während der Coronapandemie durchgeführt. Anschließend wurden die Items für den Einsatz in anderen Bundesländern angepasst. Diese Ergebnisse fließen nicht in die norddeutsche Auswertung mit ein.

menden mit belastenden Situationen umgehen und wie sie die angewandten Strategien beschrieben.

Abb. 1: Eigene Darstellung der Evaluationsebenen (ausgearbeitet von Daniela Gutschmidt, angelehnt an Bolten 2012, Hager/Hasselhorn 2000, Kirkpatrick/Kirkpatrick 2006 und Leenen 2007, 2011).



Die Ergebnisse der Fragebögen wurden deskriptiv (häufigkeitsanalytisch) ausgewertet. Erst durch die unterschiedlichen Befragungszeitpunkte war es den Forschenden möglich, sich dem Konstrukt »IK« anzunähern, das nicht direkt messbar ist (vgl. Weber 2023: 335). Der Fragebogen orientiert sich am Modell von Bolten (2012), an Items zur Messung von »IK« (Kováčová 2010, Matsumoto et al. 2001, Schnabel et al. 2014, van der Zee et al. 2013, Vogler-Lipp/Henkel 2018) und polizeispezifischen Erkenntnissen (Leenen et al. 2011, Zick & Küpper 2005). Die Abbildung zeigt die verschiedenen Evaluationsebenen. Die Abkürzung TK steht für Teilkompetenzen. Blau hinterlegt wurden die Operationalisierung im Fragebogen.

### 3. Polizei(en) und die Umsetzung(en) von »IK«

Die Polizei ist vom Föderalismus geprägt. Es kann also nicht von der Polizei im Singular, sondern nur von den Polizeien im Plural gesprochen werden. Die in der Untersuchung identifizierte Heterogenität ist diesem Umstand geschuldet. So lagen unterschiedliche Dokumente sowie Konzepte aus den jeweiligen Bundesländern vor und es zeigte sich, dass jede polizeiliche Bildungseinrichtung anders mit der politischen Forderung umgegangen ist. Eine norddeutsche Expertin spricht in diesem Zusammenhang sinnbildlich davon, dass »das Flaggschiff Polizei [...] ein bisschen für ein Wendemanöver« braucht. Das spiegelt auch die unterschiedlichen Entwicklungen der Polizeien von Bund und Ländern wider. Die Bearbeitungsgeschwindigkeiten der Bildungseinrichtung sind vornehmlich von folgenden Faktoren abhängig: 1) Stellenwert, 2) finanzielle und personelle Ressourcen, 3) Ausbildungszeiten, 4) Unterrichtseinheiten und 5) medial wirksame Fälle. Zunächst zum Stellenwert (1). Er wird von einer Institutsleitung so beschrieben:

»ich will es mal so formulieren, auch führungsseitig von Entscheidern innerhalb der Polizei [meines Bundeslandes hat »IK«] nie eine solche Priorität gehabt. Weil es einfach andere Aufgaben gibt, die als vordergründig erachtet werden. [...] da gab es also nie jemanden der in der Hierarchie ziemlich weit oben steht, der mal gesagt hat: Wir müssen hier unbedingt im Bereich interkulturelle Kompetenz ein Konzept haben und das integrieren [wir] in die Aus- und Fortbildung« (Experte Zentraldeutschland).

Mit den entsprechenden Leitungsentscheidungen steigt oder sinkt der Stellenwert für die Implementierung von »IK«.

»Es gab damals den NSU-Untersuchungsausschuss [...] und unser damaliger Polizeidirektor der Aus- und Fortbildung [...] hat das Thema aufgenommen und [...] forciert, dass wir [»IK«] in unserer Aus- und Fortbildung [...] platzieren. [...] Es war al-

so wirklich von dem Direktionsleiter seiner Zeit STARK abhängig« (Expertin Norddeutschland).

Es braucht finanzielle und personelle Ressourcen der Bildungseinrichtung (2), um ›IK‹ in die Aus- und Fortbildung einzubauen. Ein zentraldeutscher Experte erklärte, zukünftig sei in seinem Bundesland weder ein eigenständiges ›IK‹-Konzept noch eine Aufstockung des Personals (insbesondere ›IK‹-Trainer:innen) geplant. Das hohe Arbeitspensum von Lehrkräften sowie die fehlende Unterstützung seitens der Leitung hob er als besondere Hürde hervor. Infolgedessen sei es nicht möglich, das Thema voranzutreiben oder die Entwicklung eines Konzeptes zu initiieren: »[M]eine Woche [sieht] so aus, dass ich von einem Unterricht zum anderen hetze und bestimmte Fächer vermittele. Die Zeit [...] ein richtig schönes Konzept zu basteln ist sehr begrenzt« (ebd.). Bedingt durch die unterschiedliche Größe der Polizeien stünden nicht jeder Bildungsbehörde die gleichen finanziellen oder personellen Ressourcen für die Umsetzung, den Ausbau oder die Umstrukturierung des Bereiches ›IK‹ zur Verfügung. Auch die Ausbildungszeiten (3) können aufgrund der politischen Forderung nicht verändert werden, sie bleiben gleich. Die Entscheidungen darüber, welche Ausbildungsthemen und -inhalte gekürzt werden sollen, wenn ›IK‹ im Umkehrschluss ausgebaut werden soll, unterliegt stets der Behördenleitung. In Hinblick auf die zur Verfügung stehenden Unterrichtseinheiten (4) ist Folgendes festzustellen:

»mit einer bescheidenen Stundenanzahl von fünf Unterrichtsstunden [unterrichtete ich ›IK‹]. [M]ehr als ein kognitiver Input, eine Sensibilisierung oder nennen wir es eine Annäherung an eine in Wirklichkeit sehr komplexe Thematik kann es nicht sein. Das machen wir in der Ausbildung seit zwei, drei Jahren und in der Fortbildung habe ich das in dem ein oder anderem Seminar auch schon in einer zeitlich abgespeckten Variante von zwei bis drei Unterrichtseinheiten vermittelt« (Expertin Zentraldeutschland).

Medial wirksame Fälle (5) hätten dennoch dazu geführt, dass ›IK‹ weiter ausgebaut wurde:

»Meines Wissens nach, wurde in [einem zentraldeutschen Bundesland] 2007 die kulturelle Öffnung des öffentlichen Dienstes eingeleitet. [...] Seit ca. 2016 werden IK-Seminare im Polizeipräsidium [einer zentraldeutschen Stadt] angeboten. Dass nun alle Kolleginnen und Kollegen IK-Seminare besuchen sollen, liegt primär an Vorfällen der letzten Jahre« (Experte Zentraldeutschland).

Es gibt aber auch polizeiliche Bildungseinrichtungen, die relativ früh – einige sogar bereits vor der politischen Forderung – oder zumindest zeitnah damit begonnen haben, ›IK‹-Inhalte thematisch in die Aus- und Fortbildung aufzunehmen. Das

geschah unter anderen Namen (z.B. Landeskunde) oder in deutlich vereinfachter Form. In den letzten Jahren hat der Bereich ›IK‹ in den Polizeien vermehrt Aufmerksamkeit erhalten und es sind mehr ›IK‹-nahe Themen und Seminare ausgebaut worden. Ein Blick auf den Status quo verdeutlicht, dass ›IK‹ in fast allen polizeilichen Bildungseinrichtungen von Bund und Ländern in die Aus- und Fortbildung eingebaut wurde, allerdings mit sehr unterschiedlichen Parametern. Diese sollen nun näher erläutert werden.

Nicht in allen polizeilichen Bildungseinrichtungen existieren *eigenständige Konzepte*, die erläutern, wie ›IK‹ in die Ausbildung eingebaut wird.<sup>11</sup> Ein mitteldeutsches Bundesland hat weder Konzepte für die Aus- noch für die Fortbildung.<sup>12</sup> Von den restlichen Bundesländern liegen Seminarpläne, Modulhandbücher oder Konzepte vor, die helfen, nachzuvollziehen, wie ›IK‹ eingebaut und gelehrt wird. Sechs Bundesländer bevorzugen die Einbettung von ›IK‹-Themen im Rahmen von anderen Lehrmodulen (z.B. politische Bildung, Psychologie, Soziologie, [Berufs-]Ethik, Einsatzlehre u.a.), andere Bundesländer besitzen alleinstehende ›IK‹-Seminare, die sich ausschließlich mit diesem Thema befassen. Norddeutsche Bundesländer, gefolgt von zwei west-, einem zentral- und einem ostdeutschen Bundesland sind Spitzenreiter in der Einarbeitung von ›IK‹-relevanten Themen. Eine große Bandbreite von ›IK‹-Seminaren und themen- oder kulturspezifischen Zusatzseminaren zeigt sich in der Fortbildung. West- und mitteldeutsche Bundesländer sind ebenfalls sehr gut aufgestellt und bieten in der Fortbildung Zusatzqualifizierungen für bestimmte Zielgruppen an. Ein zentraldeutsches Bundesland baut ›IK‹-Themen dagegen im Frontalunterricht in Form einer thematischen Erwähnung unter minimalem Aufwand in die Ausbildung ein.

›IK‹-Seminare besitzen eine *zeitliche Rahmung* bzw. Begrenzung mit jeweils unterschiedlicher Beschulungslänge. ›IK‹-Kurse oder -Module werden zumeist einmalig in einem ausgewählten Semester oder Ausbildungsabschnitt angeboten, etwa als geringe thematische Erwähnung, stunden- oder tageweise oder maximal als sogenannte ›IK‹-Woche. Selten werden dagegen ›IK‹-Inhalte als direkte Vorbereitung für das (Vor-)Praktikum im Außendienst angeboten. Bestehen eigenständige ›IK‹-Seminare, so liegen die Unterrichtseinheiten höher. Expert:innen konstatieren in den Interviews, je länger das Seminar, desto höher sei die Qualität. Das bedeutet im Umkehrschluss, je kürzer das Seminar (bis hin zu einer kurzen Erwähnung), desto weniger gehaltvoll und nachhaltig sind die vermittelten Lehrinhalte.

Auch die Entscheidung darüber, ob ›IK‹-Seminare *verpflichtend oder freiwillig* (zum Teil in Wahlmodulen) angeboten werden, ist heterogen. Neben der verpflicht-

11 Ein östliches sowie ein mitteldeutsches Bundesland verfügen über keine ›IK‹-Konzepte für die Ausbildung.

12 Diese Konzeptionen befänden sich noch immer im Status eines Entwurfs. Ein Datum, wann diese fertig gestellt werden sollen, konnte seitens des Experten nicht genannt werden.

tenden oder freiwilligen Teilnahme besteht in Bezug auf Fortbildungen zusätzlich die Möglichkeit, zur Teilnahme abgeordnet zu werden. In der Mehrzahl ist die Teilnahme an den Seminaren aber freiwillig. Abordnungen oder auch verpflichtende Teilnahmen würden zu Widerständen führen und die Arbeit der Trainer:innen erschweren, wie Expert:innen hervorheben. Hier müssten Trainer:innen vorerst Vertrauen zu den Teilnehmenden auf- und ggf. Unverständnis oder auch Widerstände gegenüber ›IK‹ abbauen.

Die Mehrheit der Bildungseinrichtungen verwendet in den Seminaren *didaktische Methoden* als Form des erlebnisorientierten Lernens. Im Rahmen von ›IK‹-Seminaren werden verschiedene *pädagogische Vorgehensweisen* verwendet, um Wissen zu vermitteln (z.B. Betzavta<sup>13</sup> oder themenzentrierte Interaktion<sup>14</sup>). Diese Vorgehensweisen orientieren sich jeweils an der Aus- und Fortbildung der Trainer:innen. Frontalunterricht, ohne den Einsatz von didaktischen Methoden, wird nur noch selten umgesetzt. Stattdessen kommen in fast allen polizeilichen Bildungseinrichtungen didaktische Übungen zur Anwendung.<sup>15</sup> Zu den Übungen gehören Rollenspiele, Deutungs- und Wertungsübungen, Gruppendiskussionen, Selbsteinschätzungen, Selbst- und Fremdrelexion, Begegnungssituationen (z.B. Interviews, Exkursionen, Gesprächsrunden), der Einsatz von Film- und Videomaterial (Dokumentationen zu Themen wie NSU, Rassismus, Diskriminierung, Vorurteile/Stereotype oder Werbespots), Simulationsübungen (z.B. das Nachstellen von KFZ-Kontrollen), Einzel- und Gruppenübungen, Vorträge und Projektarbeiten, Fallbesprechungen (z.B. Critical Incidents<sup>16</sup>). Externe Referent:innen unterschiedlicher Disziplinen (ausgebildete oder erfahrene ›IK‹-Trainer:innen) kommen in den Seminaren als Gastredner:innen zu Wort.

In den polizeilichen Bildungseinrichtungen werden zudem *verschiedene Modelle von Kultur, ›IK‹ und Kommunikation* gelehrt (z.B. das Kommunikationsquadrat von Kumbier/Schulz von Thun 2013). Das Kultur/Person/Situation-Modell (KPS-Modell) nach Leenen/Grosch (1998) und das Kulturdimensionen-Modell (Hofstede 2010) werden in allen Bildungseinrichtungen verwendet. Die meisten Kulturdefinitionen sind in polizeilichen Bildungseinrichtungen norddeutscher Bundesländer zu

---

13 Bei Betzavka handelt es sich um eine pädagogische Methode, die im Jahr 1989 vom Adam-Institut für Demokratie und Frieden in Jerusalem entwickelt wurde. Hier steht die ›Erziehung zur Demokratie‹ (Maroshek-Klarman, 1989: 5) im Mittelpunkt.

14 Themenzentrierte Interaktion setzt als pädagogische Methode seinen Fokus auf Lernprozesse in Gruppen (für mehr Informationen siehe: Cohn 1959).

15 Die Ausnahme bildet ein zentraldeutsches Bundesland, das keinerlei pädagogische Methoden zur Wissensvermittlung verwendet.

16 Hierbei handelt es sich um eine Methode, die im Fokus das so genannte fallbasierte Lernen (Groß/Leenen 2018) hat. Anhand von herausfordernden oder kritischen Situationen z.B. des polizeilichen Alltags sollen Lernprozesse angestoßen werden, die dabei helfen zukünftige (interkulturelle) Situationen (in der Kommunikation und Verhaltensweise) zu verbessern.

verzeichnen. Unterschiede gibt es auch in Hinblick auf die vermittelten Lehrinhalte. So werden *kulturallgemeine oder kulturspezifische Inhalte* vermittelt und auf diverse Kulturen, Subkulturen und Religionen verwiesen, ohne sich auf nur einen Aspekt von Kultur festzulegen. Einzelne Aspekte einer bestimmten Kultur (z.B. »Besonderheiten« des arabischen Raumes) werden in kulturspezifischen Seminaren vermittelt. Menschen mit psychischen Störungen, körperlichen oder geistigen Einschränkungen und gesellschaftliche Randgruppen sind ebenso Gegenstand der Wissensvermittlung wie Extremismus, Radikalisierung, Rassismus, Stereotype und Vorurteile.

Des Weiteren unterscheiden sich die polizeilichen Bildungseinrichtungen durch ihre *Trainer:innen*, die hauptsächlich aus der eigenen Institution kommen. Externe Expert:innen mit langjähriger Erfahrung werden überwiegend als Gastredner:innen eingeladen. Sie stammen aus den Bereichen »IK«, Antirassismus oder Diversity/Diversity Management und sind meist zertifiziert. Interne Trainer:innen rekrutieren sich sowohl aus ehemaligen Polizist:innen als auch Wissenschaftler:innen unterschiedlicher Disziplinen, die bereits als Lehrkräfte in den Bildungseinrichtungen tätig sind. Ein Teil der Trainer:innen sind Quereinsteiger:innen, die vor Eintritt in den Polizeiberuf bereits ein Studium absolviert haben. Nicht alle Personen, die in diesem Bereich tätig sind, haben eine zertifizierte Ausbildung als »IK«-Trainer:in. Besonders lebensältere Dozent:innen und Polizist:innen mussten sich ihre Qualifikation zur »IK«-Trainer:in selbst aneignen, da es in früheren Zeiten nur wenige (bis gar keine) Möglichkeiten zur Ausbildung gab. Andere Trainer:innen konnten sich bei externen Firmen bzw. Drittanbieter:innen, etwa Diversity Works, weiterbilden.

Auch in der *Umsetzung der Seminare* zeigten sich Unterschiede. So besteht die Möglichkeit, Seminare entweder im Einzel- oder im Teamteaching abzuhalten. Beim Teamteaching können heterogene (Wissenschaftler:innen und Polizist:innen) oder homogene Teams gebildet werden. Der Vorteil von gemischten Teams besteht darin, dass die Teilnehmenden von unterschiedlichen Perspektiven und Erfahrungen profitieren können. Auch das (positive) Erfahrungswissen<sup>17</sup> von dienstälteren Beamt:innen kann somit praxisnah in das Training einfließen. Die *Qualität der Seminare* hängt dabei maßgeblich von der Motivation und der Qualität der Trainer:innen sowie ihren zeitlichen Ressourcen ab.

---

17 Erfahrungswissen wird als wertvolles Berufswissen, das an andere (insbesondere berufsunerfahrene) Personen weitergegeben werden kann, verstanden. Auf die Ambivalenz von Erfahrungswissen soll an dieser Stelle hingewiesen werden. Transportiert Erfahrungswissen Stereotype und Vorurteile, so handelt es sich um negatives Erfahrungswissen. Für weitere Informationen siehe Weber 2023.



## 4. Wirksamkeit von ›IK‹-Seminaren<sup>18</sup>

Die Frage nach der Effektivität von ›IK‹-Trainings ist für Polizeien von zentraler Bedeutung, insbesondere ob sich durch die Teilnahme eine (prozesshafte) Verbesserung der Handlungssicherheit im Berufsalltag und des Wissensstandes zum Themenfeld ›IK‹ feststellen lässt. Um diese Veränderungen überprüfen zu können, sind in zwei Bundesländern Fragebogenerhebungen in drei Wellen umgesetzt worden (Norddeutschland, N: 1349; Zentraldeutschland, N: 136).<sup>19</sup> Die Ergebnisse dieser Studie sind jedoch nur eine Momentaufnahme. Es wird angeregt, die Evaluierung des Ein- und Umbaus von ›IK‹-Themen langfristig durchzuführen und zu begleiten, um (mögliche) Veränderungen durch ›IK‹-Lehrmaßnahmen zu beobachten, die Wirksamkeit überprüfen und belegen zu können.

### 4.1 Norddeutsches Bundesland

Eine gewünschte persönliche und berufliche Weiterentwicklung war für die Mehrheit der Befragten ein wichtiger Aspekt zur Seminarteilnahme.<sup>20</sup> Dabei war es ihnen einerseits besonders wichtig, den eigenen Horizont zu erweitern, andererseits hofften sie sich eine Vorbereitung auf den dienstlichen Alltag. Sie wollten auf die Herausforderungen, die der Polizeiberuf mit sich bringt, vorbereitet sein. Ebenfalls bestand der Wunsch, mehr über die Diversität der Gesellschaft zu erfahren, insbesondere der Umgang mit anderen Menschen und anderen Kulturen sollte trainiert werden, um die eigene Arbeit im rechtlichen Rahmen angemessen und professionell ausführen zu können. 30 Personen gaben an, aufgrund ihres Dienst- oder Lehrplanes zur Teilnahme verpflichtet worden zu sein. Daneben wurden auch Ernennungen oder Entscheidungen des/der Vorgesetzten als Grund für die Teilnahme angegeben. Für 25 Personen war die Neugier auf das Seminar oder das Thema allgemein ausschlaggebend. Elf Personen hatten keinerlei Vorstellung davon, was in einem ›IK‹-Seminar genau behandelt werde oder was unter dem Thema im Allgemeinen zu verstehen sei. Nur wenige Beamt:innen erwähnten den Austausch mit Kolleg:innen während der Seminare und bezeichneten die Teilnahme als ›willkommene‹ kognitive Abwechslung.<sup>21</sup>

18 Erste Ergebnisse sind unter Weber 2023 zu finden.

19 Wesentliche Befunde sind bereits in zwei Aufsätzen veröffentlicht worden (Weber 2023, 2023a). An dieser Stelle handelt es sich um weiterführende Ergebnisse.

20 Insgesamt haben 205 von 462 Personen zu ihrer Motivation Auskunft gegeben.

21 Nur eine Person gab an, eigene Vorurteile abbauen zu wollen. Im Vorfeld Bewertungen (positiv/negativ) über ›IK‹-Seminare gehört zu haben, gaben nur jeweils zwei Teilnehmer:innen an.

Es konnte eine *Veränderung im Bereich des ›IK‹-Wissens* zwischen den Zeitpunkten  $t_1^{22}$  und  $t_2^{23}$  beobachtet werden. Dabei ging es um die Frage, ob ein Verständnis dafür bestehe, zu wissen, was mit ›IK‹ gemeint sei. In der ersten Umfrage stimmten 51 Prozent, nach Seminarteilnahme 94 Prozent zu. Das Wissen über ›IK‹ und interkulturelle Situationen scheint sich also verbessert zu haben. Bei der Frage, ob es den Teilnehmer:innen schwerfalle, sich auf das Thema einzulassen, zeigte sich folgendes: Vor dem Seminar und nach dem Seminar gab die große Mehrheit an, damit kein Problem zu haben. Zu  $t_1$  stimmten 25 Personen zu, dass es ihnen schwerfalle und nach dem Seminar hat sich die Anzahl dieser Personen auf acht verringert.<sup>24</sup> Widerstände gegen das Thema zu empfinden hätten (zu beiden Zeitpunkten der Befragung) die Mehrheit der Teilnehmer:innen nicht gehabt.<sup>25</sup>

Eine Veränderung im Antwortverhalten wird bei der Frage deutlich, ob die Teilnehmenden davon ausgingen, dass Verhalten durch eine *kulturelle Prägung in ihrer Sozialisation* beeinflusst worden sei. Mehr als die Hälfte (51,2 Prozent) der Teilnehmenden lehnte eine solche Prägung zunächst ab ( $t_1$ : 234 von 457)<sup>26</sup>. Nach der Teilnahme am Seminar ( $t_2$ : 139 von 360)<sup>27</sup> änderten 139 Personen im Vergleich zu  $t_1$  (111) ihre Meinung. Auf die Frage, ob man *Begegnungen mit Menschen anderer Kulturen kritisch reflektieren könne* antworteten die Teilnehmenden wie folgt: Vor dem Seminar gaben 58,6 Prozent an dazu in der Lage zu sein.<sup>28</sup> Nach dem Seminar zeigten sich 86,2 Prozent Personen dazu reflektiert. Zum Zeitpunkt der letzten Befragung gaben 65,5 Prozent an, Menschen anderer Kulturen reflektieren zu können, lediglich 7 Prozent lehnten dieses ab.<sup>29</sup> Im Vergleich mit der Frage, ob man viel *Erfahrungen mit Angehörigen anderer Kulturen* besitze zeigte sich ebenfalls ein Unterschied:  $t_1$ : 39,3 Prozent geben an viel Erfahrung zu besitzen, während 32,2 Prozent dieses ablehnen.

- 
- 22 Insgesamt 458 Antworten. Darunter: 234 Zustimmungen, 170 teils-teils, 53 Ablehnungen, 1-mal keine Angaben.
- 23 Insgesamt 358 Antworten. Darunter 340 Zustimmungen, 10 teils-teils und 8 Ablehnungen.
- 24  $T_1$ : 460 Antworten insgesamt, davon 382 Ablehnungen, 50 teils-teils, 25 Zustimmungen und 3 keine Angaben.  $T_2$ : 318 Ablehnungen, 35 teils-teils, 8 Zustimmungen, 1-mal keine Angaben. 362 Antworten insgesamt.
- 25  $T_1$ : 410 Ablehnungen, 20 teils-teils, 21 Zustimmungen, 6 keine Angaben. 457 Antworten insgesamt.  $T_2$ : 318 Ablehnungen, 25 teils-teils, 12 Zustimmungen, 5 keine Angaben bei 360 Antworten.
- 26  $T_1$ : 111 Zustimmungen, 96 teils-teils, 234 Ablehnungen. 16 Keine Angaben. 457 Antworten insgesamt.
- 27  $T_2$ : 139 Zustimmungen. 135 Ablehnungen, 75 teils-teils, 11 Keine Angaben. 360 Antworten insgesamt. In  $t_3$  wurde diese Frage nicht erneut gestellt.
- 28  $T_1$ : 268 Zustimmungen, 140 teils-teils, 27 Ablehnungen, 22 Keine Angaben. 457 gesamt.  $T_2$ : 312 Zustimmungen, 36 teils-teils, 9 Ablehnungen, 5 Keine Angaben. 362 insgesamt.
- 29 74 Zustimmungen, 26 teils-teils, 8 Ablehnungen und 2 keine Angaben. 113 Antworten insgesamt

Zum Zeitpunkt t<sub>2</sub> haben sich die Zustimmungen geringfügig auf 40,8 Prozent erhöht, wohingegen Ablehnungen auf 29,2 Prozent gesunken sind.<sup>30</sup> Die oben stehenden Ergebnisse könnten ein Hinweis darauf sein, dass der Prozess der Selbstreflexion angestoßen worden ist, jedoch im Berufsalltag die Zeit dazu fehlt, diesen Prozess auszuweiten und sich thematisch damit weiter zu befassen.

Auch die *Fremdreflexion* hat sich im Zeitverlauf verändert. Das zeigt der Vergleich zwischen den drei Zeitpunkten: So stimmten in t<sub>1</sub> 46,4 Prozent der Personen zu, zur Fremdreflexion in der Lage zu sein, wenn sie sich in interkulturellen Begegnungssituationen befänden, 39,7 Prozent Personen stimmten dem Einsatz dieses Soft Skills teils-teils zu und 12 Prozent lehnten ihn ab.<sup>31</sup> In t<sub>2</sub> erhöhte sich die Zahl der Zustimmungen auf 61,3 Prozent.<sup>32</sup> Bei der letzten Umfragewelle (t<sub>3</sub>)<sup>33</sup> zeigte sich, dass die Mehrheit (63,2 Prozent) der Teilnehmenden im Nachgang des Seminars, also im Berufsalltag den Soft Skill *Fremdreflexion* zurückgreifen konnte. 30,3 Prozent der Befragte antworteten dieses teils-teils tun zu können und ein marginaler Anteil von 5 Prozent lehnten die Anwendung von Fremdreflexion ab (siehe Abb. 3).

---

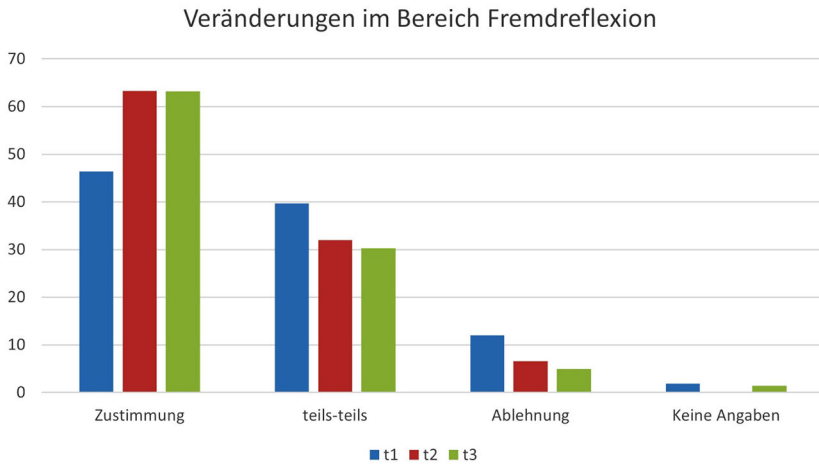
30 T1: 181 Zustimmungen, 129 teils-teils, 148 Ablehnungen, 2 Keine Angaben. 460 Antworten gesamt. t2: 147 Zustimmungen, 106 teils-teils, 105 Ablehnungen, 2 keine Angaben. 360 insgesamt.

31 T1: 213 Zustimmungen, 182 teils-teils, 55 Ablehnungen, 9 keine Angaben. Insgesamt 459 Antworten.

32 222 Zustimmungen, 116 teils-teils und 24 Ablehnungen. Insgesamt 362 Antworten.

33 127 Zustimmungen, 61 teils-teils und 10 Ablehnungen. 3 keine Angaben. Insgesamt 201 Antworten.

Abb. 2: Veränderungen der Antworten bei der Kategorie Fremdreflexion bei den Umfragewellen (t1-t3). Angaben in Prozent.



Auch bei einer weiteren Frage zu diesem Themengebiet zeigte sich ein ähnliches Bild, in der die Mehrheit der Befragten besonders direkt nach dem Seminar zustimmt, *zu wissen, wie sich andere Menschen fühlen, ohne dass sie es sagen*.<sup>34</sup> Auch bei der Frage, ob es leicht fallen würde, *das eigene Verhalten aus der Sicht anderer zu betrachten*, zeigten sich Veränderungen: 42 Prozent gaben an, dass es ihnen leicht falle (t1), 43 Prozent falle dieses teils-teils schwer.<sup>35</sup> Nach dem Seminar gaben 60 Prozent an, dass es ihnen leicht falle und 32 Prozent könnten diese Reflexionsleistung nur teils-teils leisten.<sup>36</sup> Nach dem Praktikum<sup>37</sup> gaben noch immer fast 60 Prozent an dieses leisten zu können und der Anteil der Personen, die dazu nicht in der Lage sind, hat sich weiter verringert (t1: 60, t2: 25, t3: 12). Des Weiteren sind eine Sensibilisierung

34 T1: 65,2 Prozent Zustimmungen (300 von 460. Teils-teils: 140. Ablehnungen: 18, keine Angaben: 2), t2: 73,4 Prozent (265 von 361. Teils-teils: 84. Ablehnungen: 12), t3: 67,3 Prozent (76 von 113. Teils-teils: 28. Ablehnungen: 8).

35 T1: 196 Zustimmungen, 197 teils-teils, 60 Ablehnungen, 4 keine Angaben. Insgesamt 457 Antworten.

36 T2: 216 Zustimmungen, 117 teils-teils, 25 Ablehnungen. 1-mal keine Angaben. 359 Stimmen gesamt.

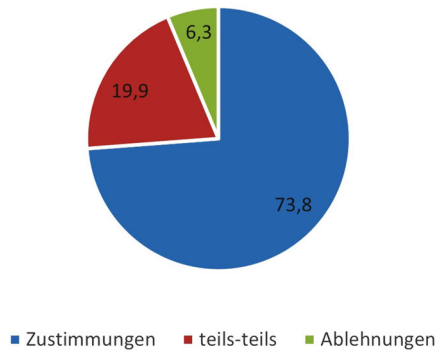
37 T3: 116 Zustimmungen, 71 teils-teils, 12 Ablehnungen, 2 keine Angaben bei 201 Stimmen.

in Bezug auf das *Vorhandensein eigener Stereotype*<sup>38</sup> und zu einem Verständnis für *den Einfluss kultureller Normen und Werte*<sup>39</sup> auf das Verhalten zu beobachten.

Die Mehrheit der Teilnehmer:innen sieht in dem Seminar einen deutlich erkennbaren *Bezug zur polizeilichen Arbeit*:<sup>40</sup>

Abb. 3: Antwortverhalten zur Kategorie: *Das Seminar hat einen klaren Bezug zur polizeilichen Praxisarbeit. Insgesamt 366 Antworten. Angaben in Prozent.*

### Bezug zur polizeilichen Arbeit



Interessant ist, dass die Teilnehmer:innen den *Nutzen des Seminars* zum Zeitpunkt t2 (vor dem Beginn des praktischen Ausbildungsabschnitts) positiver bewerten als nach dem Praktikum (t3). Direkt nach dem Seminar bewertet eine klare Mehrheit der Teilnehmer:innen (308 von 366) das Seminar als eine *wichtige Vorbereitung auf die polizeiliche Arbeit*.<sup>41</sup> Nach dem Praktikum stimmt eine Mehrheit (107 von 203) diesem noch immer zu, doch sowohl Ablehnungen als auch teils-teils Antworten haben sich erhöht. Nach Ende des Seminars gaben 331 Personen

38 T1: 322 Zustimmungen, 105 teils-teils, 22 Ablehnungen, 11 keine Angaben N: 460. T2: 317 Zustimmungen, 40 teils-teils, 2 Ablehnungen, 3 keine Angaben. N: 362. T3: 145 Zustimmungen, 45 teils-teils, 10 Ablehnungen, 1 keine Angaben bei insgesamt 201 Antworten.

39 t1: 251 Zustimmung, 48 Ablehnung, 145 teils-teils, 16 keine Angaben. Insgesamt 460 Antworten. t2: 317 Zustimmung, 5 Ablehnung, 36 teils-teils, 4 keine Angaben. Insgesamt 362 Antworten.

40 Diese Frage wurde in t2 gestellt: Zustimmungen: 270, teils-teils: 73, Ablehnungen: 23. Insgesamt 366 Antworten.

41 T2: 43 teils-teils und 15 Ablehnungen. T3: 61 teils-teils und 33 Ablehnungen.

an, dass die Teilnahme sie in ihrer *persönlichen Entwicklung*, wie gewünscht, vorangebracht habe. Nur 9 Personen lehnen diese Aussage ab und 25 Personen sehen in der Teilnahme nur teilweise eine Verbesserung.<sup>42</sup> Nach der Absolvierung des praktischen Ausbildungsabschnittes gaben 57,4 Prozent an, die Teilnahme habe bei ihrer Weiterentwicklung geholfen.<sup>43</sup> Ob das Seminar bei der *Bewältigung der beruflichen Aufgaben* geholfen habe, stimmt eine große Mehrheit mit 83,6 Prozent zum Zeitpunkt t<sub>2</sub> zu.<sup>44</sup> Nach dem Praktikum sind es nur noch 43,8 Prozent.<sup>45</sup> Diese Ergebnisse deuten auf eine Divergenz zwischen den vermittelten Lehrinhalten und dem im Praktikum Erlebten hin. Diese Diskrepanz verdeutlicht die Notwendigkeit, »IK«-Themen vermehrt in den Alltag der Polizeien einzubauen und mehr Raum für Umdenk- und Reflexionsprozesse zu ermöglichen. Auch könnte es sich hier um ein Indiz für die Weitergabe von negativem Erfahrungswissen<sup>46</sup> durch berufserfahrene Beamt:innen handeln. Der Nutzen und die Wirksamkeit von »IK«-Seminaren sowie der Einfluss von negativem Erfahrungswissen sollte weiterhin evaluiert werden, um Veränderungen bei den Teilnehmer:innen feststellen zu können.

Teilnehmende wurden in der Umfrage gebeten, einzuschätzen, ob sie sich an »IK«-Situations erinnern können, die sie als *schwierig oder schwer zu verstehen* empfunden hätten. Damit sollte nach dem *Erleben von Handlungssicherheit* gefragt werden. Vor dem Seminar gab die Mehrheit der Befragten mit fast 70 Prozent an, sich an keine solche »IK«-Situation erinnern zu können. 11,3 Prozent hingegen konnten es.<sup>47</sup> Direkt nach dem Seminar (t<sub>2</sub>) gaben fast die Hälfte der Befragten an, sich nicht an solch belastende Situationen erinnern zu können, wohingegen 21 Prozent der Befragten es konnten.<sup>48</sup> Nach dem Praktikum (t<sub>3</sub>) geben nur noch fast 8 Prozent an, sich in der Retrospektive an schwer zu interpretierbare »IK«-Situations erinnern zu können, die sie belastet hätten.<sup>49</sup> Dieses Ergebnis deutet darauf hin, dass durch die Teilnahme an dem Seminar Reflexionsprozesse angestoßen wurden und bereits erlebte Situationen neu betrachtet und kritisch reflektiert werden können. Daher

---

42 Insgesamt 366 Antworten. 1-mal keine Angaben.

43 116 von 202 Zustimmungen. 32 Personen lehnen diese Aussage ab und 51 stimmen ihr teilweise zu. 2 keine Angaben.

44 Zustimmungen 306, 45 teils-teils, 9 Ablehnungen. 6 keine Angaben. Insgesamt 366 Antworten.

45 89 Zustimmungen, 73 teils-teils, 38 Ablehnungen, 3 keine Angaben. Insgesamt 203 Antworten.

46 Zu negativem Erfahrungswissen zählt die Weitergabe von Vorurteilen und Stereotypen, die u.a. dazu führen, das *racial profiling* betrieben wird.

47 318 Zustimmungen, 75 teils-teils Aussagen und 52 Zustimmungen. 14 keine Angaben bei 459 Antworten.

48 76 Zustimmungen, 83 teils-teils, 177 Ablehnungen, 24 keine Angaben bei 360 Antworten.

49 164 Zustimmungen, 15 teils-teils, 16 Ablehnungen, 7 keine Angaben bei 202 Antworten.

stellt sich die Frage nach dem Nutzen *des Seminars* für Polizist:innen und wie nachhaltig die vermittelten Inhalte für den Berufsalltag sind. Um das herauszufinden, wurden die Teilnehmenden gefragt, ob sie ›IK‹-Situationsen nach dem Seminar erfolgreich gelöst und etwas Nützliches für die Ausübung ihres Berufes gelernt hätten: Von 201 befragten Personen gaben 26 Prozent zum Zeitpunkt t3 an Situationen effizient gelöst zu haben, wohingegen 41 Prozent dieses ablehnen.<sup>50</sup> 92 Prozent stimmten zu durch das Seminar etwas sinnvolles gelernt zu haben.<sup>51</sup> Diese Ergebnisse zeigen einerseits, dass die Bearbeitung sogenannter ›IK‹-Themen polizeiliche Arbeit unterstützen kann, andererseits aber büßen die derzeit angebotenen ›IK‹-Beschulungen an Wirksamkeit ein. Das mag dem geringen Angebot und der zeitlichen Begrenztheit der ›IK‹-Seminare geschuldet sein. Begegnungssituationen zwischen Bürger:innen und Beamt:innen sind heterogen und von diversen Faktoren abhängig (Personen, Situationen, Erlebnisse der Personen u.a.). ›IK‹-Seminare können diese Situationen nur bedingt replizieren und simulieren, besonders mit Blick auf die zeitliche Limitation. Dennoch können sie sowohl eine Hilfestellung als auch einen Orientierungsrahmen für Beamt:innen geben. Das wird an den Fragen deutlich, ob die Beamt:innen durch die Teilnahme an dem Seminar *Sicherheit in ›IK‹-Situationsen* empfänden<sup>52</sup>, *positive Auswirkungen auf die Handlungssicherheit* im praktischen Abschnitt der Ausbildung erlebt hätten<sup>53</sup> und die *Möglichkeit hatten, erlerntes Wissen anzuwenden*<sup>54</sup>. Auch hier scheint sich die zeitlich limitierte Beschulung als Grenze für einen nachhaltig voranschreitenden Veränderungsprozess innerhalb der Polizei zu erweisen. Ebenso wenig regt diese Limitation Beamt:innen dazu an, Erlerntes auf ihren Berufsalltag zu übertragen oder in ihm zu erproben. Auch Selbstreflexionsprozesse werden dadurch eher selten angestoßen.

Ein Freitextfeld gab den Beamt:innen die Möglichkeit, die *eigenen Erfahrungen und den Umgang in Begegnungssituationsen* zu beschreiben. Auffällig oft wurde geschildert, dass die Beamt:innen bei Unwissen für die Situation des Menschen Nachfragen formulierten und sich die Situationen hätten erklären lassen. Dabei hätten sie auch Fragen zum kulturellen Hintergrund der Person (etwa Tradition oder Religion) gestellt, was dazu beigetragen habe, die Situation entsprechend sensibel, konfliktarm und angemessen zu lösen. Des Weiteren sei es gelungen, die religiöse und kulturelle Vielfalt der Bürger:innen zu respektieren und die Situationen erfolgreich zu bewältigen. Dabei hätten sich die Beamt:innen in einem angemessenen Rahmen bewegt, ohne den Aspekt der Selbstsicherung außer Acht zu lassen. Eine langsame Aussprache der Wörter und eine geduldige Reaktion auf sein jeweiliges Ge-

---

50 53 Zustimmungen, 48 teils-teils, 83 Ablehnungen, 17 keine Angaben. Frage nur in t3 gestellt.

51 337 Zustimmungen, 24 teils-teils, 5 Ablehnungen von insgesamt 366 Antworten.

52 140 Zustimmung, 9 Ablehnung, 39 teils-teils, 14 keine Angaben bei 202 Antworten.

53 78 Zustimmung, 43 Ablehnung, 63 teils-teils, 16 keine Angaben bei 200 Antworten.

54 Zustimmung: 67, Ablehnung: 58, 71 teils-teils, 4-mal keine Angaben bei 200 Antworten.

genüber sowie auch das Erklären der jeweiligen polizeilichen Maßnahme, sei für die Beamt:innen von Vorteil gewesen. Bei Verständigungsproblemen aufgrund von Fremdsprachen seien neben Dolmetscher:innen auch Übersetzungssoftwares auf dem Smartphone zum Einsatz gekommen, um Situationen im Berufsalltag erfolgreich zu lösen. Selten seien polizeiliche Maßnahmen ohne Rücksicht auf kulturelle Differenzen durchgeführt worden. Im Praktikum entstünden ›Situationen‹ überwiegend aufgrund von Sprachbarrieren, die als wiederkehrende Herausforderung und (persönlicher) Stressfaktor benannt wurden.

Auf die Frage, ob sich die Teilnehmer vorstellen könnten, *erneut an einem solchen Seminar teilzunehmen*, stimmte die Mehrheit der Beamt:innen (64,9 Prozent) zu.<sup>55</sup> Ebenso könne sich die Mehrheit (48,3 Prozent) vorstellen, sich *auf diesem Gebiet weiterzubilden*.<sup>56</sup> In einem Freitextfeld hatten die Polizist:innen Gelegenheit anzugeben, was sie sich zukünftig in Bezug auf *die Beschulung zum Thema ›IK‹ wünschen* würden: Sie würden sich einen (noch) stärkeren Praxisbezug sowie eine Vertiefung/stärkere Gewichtung der Themen *racial profiling*, Rassismus, Diskriminierung und Normen und Werte, ebenso wie die Möglichkeit an einer wiederholten Schulung teilnehmen zu können, um Zeit und Raum zur Reflexion zu erhalten, wünschen. Besonders komplexe Themen wie *racial profiling* und Rassismus benötigen Zeit und Raum zum Verständnis, wie die Teilnehmenden in den Interviews äußern. Solche Themen in der Kürze der Zeit einzubauen könne sich kontraproduktiv auswirken und ggfs. eher zu einer Verfestigung oder Verstetigung oder gar Bestätigung führen, wenn sie nicht raumgreifend bearbeitet, erklärt und geklärt werden. An dieser Stelle zeigt sich die Wichtigkeit ›IK‹-Themen in breitem Maße in alle Bereiche des Polizeiberufs einzubauen und diese Themen als bisher nicht ausgeschöpftes Potenzial für den komplexen und herausfordernden Berufsalltag anzusehen.

Auch zu den *angebotenen didaktischen Übungen* äußerten sich die Teilnehmer:innen: Einige der Übungen seien als nicht mehr aktuell, zu abstrakt, zu ähnlich oder zu weit entfernt vom polizeilichen Alltag und der beruflichen Realität empfunden worden. Dennoch bewerteten 94,8 Prozent der Teilnehmer:innen das Seminar (Zeitpunkt t2) und deren Übungen positiv.<sup>57</sup>

Damit die im Polizeialltag auftretenden interkulturellen Begegnungssituationen entsprechend reproduziert und umfassend bearbeitet werden können, benötigen ›IK‹-Trainings also den entsprechenden Rahmen. Sie brauchen Raum, um Reflexionsprozesse anzustoßen und wirken lassen zu können. Derzeit angebotene Se-

---

55 Diese Frage wurde nur in T3 gestellt. 131 Zustimmungen, 31 teils-teils, 38 Ablehnungen, 2-mal keine Angaben. 202 Antworten.

56 Diese Frage wurde nur in T3 gestellt. 98 Zustimmungen, 45 teils-teils, 59 Ablehnungen, 1-mal keine Angaben. 203 antworten.

57 346 Zustimmungen, 16 teils-teils, 3 Ablehnungen. 365 Antworten. Frage wurde zum Zeitpunkt t2, direkt nach dem Seminar gestellt.



minare können nur einen perspektivischen Ausblick auf wohlmöglich eintreffende diverse Kontaktsituationen geben. Dennoch können sie Polizist:innen ein hilfreiches Repertoire an Soft Skills und Handlungsoptionen zu den komplexen Anforderungen und zur Bewältigung des polizeilichen Alltags zur Verfügung stellen. Innerhalb der Institution Polizei besteht der Bedarf, diese (zeitlich begrenzte) Herangehensweise zu verändern.

## 4.2 Zentraldeutsches Bundesland

Von der ersten bis zur dritten Umfragewelle nahm die Teilnahmemotivation bei den Beamt:innen in dem zentraldeutschen Bundesland ab. Unter Anwesenheit der »IK«-Trainer:innen sind zu den Zeitpunkten t1 (44) und t2 (43) ausreichend Teilnehmer:innen gewonnen worden. Für t3 wurden lediglich sieben Rückmeldungen registriert, sodass nur t1 und t2 verglichen werden konnten. Die geringe Rückmeldung lässt sich durch die Rückkehr der Teilnehmenden an ihre Dienststellen, die Wiederaufnahme ihrer täglichen polizeilichen Arbeit und das Arbeitspensum erklären. Auch haben an den Seminaren Teilnehmer:innen aus ganz Zentraldeutschland teilgenommen, sodass die Fragebögen teilweise nicht zugestellt werden konnten. Die Auswertung der *Teilnahmemotivation* zeigt, dass es den Teilnehmer:innen<sup>58</sup> besonders darum gegangen war, ihren Horizont zu erweitern, Erkenntnisse für die polizeiliche Arbeit zu gewinnen und Hilfestellung im Umgang mit diversen Bürger:innen zu erhalten. Sie wünschten sich ebenso, mehr über die Themen Rassismus, Vorurteile und Diskriminierung zu erfahren, um diese Themen besser verstehen zu können. Polizist:innen nahmen aus Neugier oder Interesse an dem Seminar teil und wollten mehr Handlungssicherheit erfahren. Der Wissensstand (*Veränderungen im Bereich »IK«-Wissen*) zwischen t1 und t2 zeigt keine große Veränderung bei dieser kleinen Stichprobe.<sup>59</sup> Ebenso wenig wie bei der Frage, ob es den Teilnehmer:innen schwerfalle, sich *auf das Thema einzulassen*. Die Mehrheit sagte aus, dass es ihnen nicht schwerfalle.<sup>60</sup> Auf die Frage, ob sich die Teilnehmer:innen der *kulturellen Normen und Werte bewusst seien*, die ihr Verhalten beeinflussen, stimmten in t1 26 und in t2 27 Personen zu.<sup>61</sup> Auf die Frage nach der (*Selbst-*)*Reflexion*, also ob sich die Teilnehmenden ihrer *eigenen kulturellen Prägung* bewusst seien, stimmten zum beiden Zeitpunkten gleichviele Teilneh-

---

58 Insgesamt haben 20 von 43 Personen zu ihrer Motivation zur Teilnahme am Seminar in einem Freitextfeld Angaben gemacht. Es handelt sich hier um Mehrfachnennungen (29).

59 T1: 27 Zustimmungen, 14 teil-teil, 2 Ablehnungen. 43 Antworten. T2: 29 Zustimmungen, 2 teils-teils, 1 Ablehnung. 32 Antworten.

60 T1: 37 Ablehnungen, 2 teils-teils, 4 Zustimmungen. 43 Antworten. T2: 28 Ablehnungen, 1 teils-teils, 2 Zustimmungen. 31 Antworten.

61 t1: 2 Ablehnung, 15 teils-teils; 43 Antworten. t2: 0 Ablehnung, 5 teils-teils. 32 Antworten.

mer:innen zu.<sup>62</sup> Ebenso wenig Veränderungen hat es auf der Seite der *Fremdreflexion* gegeben, also dem Vermögen, sich in andere Personen hineinversetzen zu können, die einer anderen Kultur angehören<sup>63</sup> und dem *Bewusstsein für eigene Stereotype und Vorurteile*<sup>64</sup> gegeben<sup>65</sup>. Die Mehrheit der Teilnehmer:innen stimmt zu beiden Zeitpunkten zu, das Seminar habe für sie einen *klaren Bezug zur polizeilichen Arbeit*<sup>66</sup> und sei eine *wichtige Vorbereitung auf die polizeiliche Arbeit*<sup>67</sup> gewesen. Die Teilnahme habe ihnen sowohl in *ihrer persönlichen Entwicklung* als auch bei der *Bewältigung ihrer beruflichen Aufgaben* geholfen. Aufgrund der zu geringen Rücklaufquote zum Zeitpunkt t3 lassen sich zur *Handlungssicherheit* keine verlässlichen Aussagen generieren. Der Vergleich zwischen den Zeitpunkten t1 und t2 zeigt, dass sich die Teilnehmer:innen in der Mehrheit nicht an ›IK‹-Situationen erinnern können, die für sie belastend oder schwer zu interpretieren gewesen sind. An dieser Stelle wäre es sinnvoll, die Evaluation behördenintern weiterzuführen, um zu erfahren, ob Veränderungen im Bereich der Handlungssicherheit durch die Beschulung von ›IK‹-Seminaren festgestellt werden können.

## 5. Fazit und Handlungsempfehlungen

Der Föderalismus führt zu einer starken Heterogenität in den polizeilichen Bildungsbehörden, da jedes Bundesland die polizeiliche Aus- und Fortbildung in Eigenregie regelt. Die Evaluation der ›IK‹-Trainings hat gezeigt, dass das zeitlich begrenzte Lehrangebot und die Diversität der Parameter, wie ›IK‹ umgesetzt wird, sich sowohl negativ auf ihre Wirksamkeit als auch auf die Wissenserweiterung und

- 
- 62 t1: 14 Zustimmung, 21 Ablehnung, 10 teils-teils. 43 Antworten; t2: 14 Zustimmungen, 7 Ablehnungen, 11 teils-teils. 32 antworten.
- 63 T1: 15 Zustimmungen, 23 teils-teils, 4 Ablehnungen, 1-mal keine Angaben. 43 Antworten. T2: 15 Zustimmungen, 15 teils-teils, 1 Ablehnung, 1-mal keine Angaben. 32 Antworten.
- 64 T1: 26 Zustimmungen, 13 teils-teils, 4 Ablehnungen. 43 Antworten. T2: 26 Zustimmungen, 6 teils-teils. 32 Antworten.
- 65 Ebenso wenig sind auch Veränderungen im Antwortverhalten zwischen den Zeitpunkten bei der Frage, ob sie wüssten, wie sich andere Menschen fühlen würden (t1: 29 Zustimmungen, 13 teils-teils, 1 Ablehnung. 43 Antworten gesamt. T2: 24 Zustimmungen, 8 teils-teils. 32 Antworten insgesamt. t3: 4 Zustimmungen. 4 Antworten insgesamt), ohne dass diese es ihnen sagen sowie bei der Frage, ob man sich in Menschen hineinversetzen könne, die anderen Kulturen angehören (t1: 14 Zustimmungen, 23 teils-teils, 4 Ablehnungen. 43 Antworten insgesamt. t2: 15 Zustimmungen, 15 teils-teils, 1 Ablehnung. 32 Antworten gesamt) festgestellt worden.
- 66 T1: 28 Zustimmungen, 8 teils-teils, 3 Ablehnungen, 4 keine Angaben. 43 Antworten. T2: 27 Zustimmungen, 4 teils-teils, 1 Ablehnung. 32 Antworten.
- 67 T1: 25 Zustimmungen, 13 teils-teils, 3 Ablehnungen. 2 keine Angaben. 43 Antworten. T2: 25 Zustimmungen, 2 teils-teils, 4 Ablehnungen. 1-mal keine Angaben. 32 Antworten.

die Lernerfolge der Teilnehmer:innen auswirken: Die Ergebnisse aus Norddeutschland deuten darauf hin, dass es Veränderungen in Bezug auf das Wissen über ›IK‹ – im Vorher-Nachher-Vergleich- gegeben hat, die Teilnehmer:innen jedoch mehr Zeit benötigen, sich diese sogar wünschen, um dieses Wissen zu verinnerlichen und in den Berufsalltag einzubauen. Auf diesen Umstand sollte entsprechend mit der Aufhebung der Limitierung von ›IK‹ Angeboten eingegangen werden.

Auch die vom NSU-Untersuchungsausschuss geforderten Veränderungen der Institution Polizei lassen sich durch dieses begrenzte Vorgehen nicht langfristig umsetzen. Eine Maßnahme, die diesen Umstand verbessert, wäre der breitgestreute Einbau von ›IK‹-Themen – beginnend bei der Ausbildung (Fundamentlegung) über Fortbildungen bis in den Berufsalltag. ›IK‹ sollte hierarchiedurchfließend auf- und eingebaut werden. Um den Abbau von möglichen Vorurteilen und Stereotypen entgegenzuwirken und den Ausbau von ›IK‹-Wissen zu verbessern, würden sich zudem eine praxisnahe Begleitung (bspw. vor/im/nach dem Praktikum), Einsatznachbesprechungen und Supervision mit dem Fokus auf Reflexionsprozesse anbieten. Dadurch wird den Beamt:innen die Möglichkeit gegeben komplexe Begegnungssituationen im Team, mit Kolleg:innen oder den Vorgesetzten zu besprechen. Dieses kann zu einer Reduktion von Stress und Vorurteilen/Stereotypen führen und gleichzeitig die Reflexionsfähigkeit, Professionalität sowie auch die Handlungssicherheit der Polizist:innen weiter verbessern. Gleichwohl können sich diese Punkt auch nicht nur positiv auf die Institution Polizei im Sinne einer weiterführenden Professionalisierung und Öffnung auswirken, sondern auch auf die Zufriedenheit der Beamt:innen mit dem als (mitunter) komplex und herausfordernd empfundenen Beruf. Regelmäßig stattfindende, mehrtägige, zertifizierte und verpflichtende Fortbildungen auf allen Hierarchieebenen (im Sinne einer Multiplikator:innenschulung) würden den Beamt:innen die Möglichkeit bieten, ihren Wissensstand zu erweitern und Erlerntes im Berufsalltag erproben zu können. In diesem Sinne werden innerhalb des Berufsalltags Räume zur Reflexion geschaffen. Außerdem könnte mit der Regelmäßigkeit und dem verbesserten Angebot von Lehrveranstaltungen der aktuell zeitlich begrenzte Rahmen verlassen werden, sodass ›IK‹-Themen alltäglich werden. Der Einsatz von ›IK‹-Trainer:innen aus unterschiedlichen Bundesländern als Gastredner:innen bietet darüber hinaus den Vorteil, die bisher noch zu geringe bundesländerübergreifende Vernetzung und Zusammenarbeit<sup>68</sup> zu stärken, alternative Perspektiven auf ›IK‹ zu ermöglichen und andere (ggf. effizientere) Lehrmethoden/Übungen kennenzulernen, auszuprobieren und umzusetzen. Bei einem breiteren Einbau von ›IK‹ könnten zudem auch aktuelle Themen und Phänomene in die Aus- und Fortbildung aufgenommen

---

68 Die Ausnahme ist hier das bundesweite *Netzwerk der Polizei für Diversität und Demokratie* (DemoPolis), doch nicht jede:r ›IK‹-Trainer:in ist Mitglied in diesem Netzwerk.

men werden, ebenso solche Themenkomplexe, die eine intensivere Bearbeitung, Auseinandersetzung und Beschulung benötigen, wie beispielsweise *racial profiling*.

Die Ergebnisse zeigen auch, dass es – bis jetzt noch – keine tiefere Auseinandersetzung mit dem kontroversen Begriff ›IK‹ innerhalb der Polizeien gegeben hat. Der Arbeitsbegriff ›IK‹ wird in einem Großteil der Bildungseinrichtungen weiterhin in Seminarartiteln verwendet. Ausnahmen sind dagegen Bezeichnungen wie ›transkulturelle‹, ›Diversitäts-‹ oder ›soziale Kompetenz‹. Sie weisen darauf hin, dass Auseinandersetzungen mit dem Begriff stattfinden und sich die Beteiligten im Namensfindungsprozess befinden. Innerhalb des Forschungsprozesses konnten jedoch keine Indizien für eine tiefere kritische Auseinandersetzung mit dem nicht mehr zeitgemäßen Begriff ›IK‹ festgestellt werden. Noch mangle es in den Polizeien an diesem Bewusstsein, wie die befragten Expert:innen erläutern. Gleichwohl hat sich die bundesweite *Arbeitsgruppe Interkulturelle Kompetenz* (AG IKK) im Juli 2022 in *Bundesweites Netzwerk der Polizei für Diversität und Demokratie* (DemoPolis) umbenannt, was der Empfehlung nachkommt, sich vom Begriff der ›Interkulturellen Kompetenz‹ zu entfernen und eine Umbenennung anzustreben.

## Literatur

- Bolten, Jürgen (2012): *Interkulturelle Kompetenz* (Neuauf.). Landeszentrale für politische Bildung Thüringen.
- Cohn, Ruth (1959): *Von der Psychoanalyse zur themenzentrierten Interaktion. Von der Behandlung einzelner zu einer Pädagogik für alle*, 16., durchgesehene Auflage, 2009, Stuttgart: Klett-Cotta.
- Deutscher Bundestag (2013): *Beschlussempfehlung und Bericht des 2. Untersuchungsausschusses nach Artikel 44 des Grundgesetzes, 17. Wahlperiode, Drucksache 17/14600 vom 22.08.2013*, <https://dserver.bundestag.de/btd/17/146/1714600.pdf> (Zugriff: 18.09.2023).
- Groß, Andreas/Leenen, Wolf Rainer (2018): *Fallbasierendes Lernen: Einsatz von Critical Incidents*, in: Leenen, Wolf Rainer (Hg.), *Handbuch Methoden Interkultureller Bildung und Weiterbildung*, Göttingen: V&R, S. 325–385.
- Hager, Willi/Hasselhorn, M. (2000): *Psychologische Interventionsmaßnahmen: Was sollen sie bewirken können?*, in: Hager, Willi/Patry, Jean-Luc/Brezing, Hermann (Hg.), *Evaluation psychologischer Interventionsmaßnahmen: Standards und Kriterien. Ein Handbuch*, Bern: Huber, S. 41–85.
- Hofstede, Geert/Hofstede, Gert Jan/Minkov, Michael (2010): *Cultures and Organizations. Software of the Mind: Intercultural Cooperation and Its Importance for Survival*, New York u. a.: McGrawHill.
- Kirkpatrick, Donald L./Kirkpatrick, James (2006): *Evaluating Training Programs. The Four Levels*, San Francisco: Berrett-Koehler Publishers.

- Kováčová, Michaela (2010): *Komparative Evaluation kulturspezifischer didaktischer und erfahrungsorientierter interkultureller Trainings*, Europäische Hochschulschriften Reihe 5, Volks- und Betriebswirtschaft: Vol. 3360, Frankfurt a.M.: Lang.
- Kumbier, Dagmar/Schulz von Thun, Friedemann (Hg.) (2013): *Interkulturelle Kommunikation. Methoden, Modelle, Beispiele*. 6. Auflage. Rowohlt Taschenbuchverlag.
- Leenen, Rainer/Scheitza, Alexander/Klarenaar, Isabelle D. (2011): *Die unterschätzte Herausforderung: Implementierung interkultureller Kompetenz in der Polizei*, in: Clemens Lorei (Hg.), *Polizei & Psychologie*. Kongressband der Tagung *Polizei & Psychologie*, Schriftenreihe *Polizei & Wissenschaft*, Frankfurt a.M.: Verlag für Polizeiwissenschaft, S. 31–62.
- Leenen, Rainer (2007): *Interkulturelles Training: Psychologische und pädagogische Ansätze*, in: Jürgen Straub, Arne Weidemann, Doris Weidemann (Hg.), *Handbuch interkulturelle Kommunikation und Kompetenz*, Stuttgart, Weimar: J.B. Metzler, S. 773–784.
- Leenen, Wolf Rainer/GROSCH, Harald (1998): *Interkulturelles Training in der Lehrerfortbildung*. in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hg.), *Interkulturelles Lernen. Arbeitshilfen für die politische Bildung*. S. 317–340. Bonn: BZpB.
- Maorshek-Klarman, Uki (1989): *Erziehung zur Demokratie. Die Methode des Adam-Instituts*. Adam Institut for Democracy and Peace. Jerusalem.
- Matsumoto, David/LeRoux, Jeff/Ratzlaff, Charlotte/Tatani, Haruyo/Uchida, Hideko/Kim, Chu/Araki, Shoko (2001): *Development and Validation of a Measure of Intercultural Adjustment Potential in Japanese Sojourners. The Intercultural Adjustment Potential Scale (ICAPS)*, in: *International Journal of Intercultural Relations*, 25 (5), S. 483–510, [https://doi.org/10.1016/S0147-1767\(01\)00019-0](https://doi.org/10.1016/S0147-1767(01)00019-0).
- Schnabel, Deborah/Kelava, Augustina/Seifert, Lena/Kuhlbrodt, Beate (2014): *»Konstruktion und Validierung eines multimethodalen berufsbezogenen Tests zur Messung interkultureller Kompetenz«*, in: *Diagnostica* 61 (1), S. 3–21, <https://doi.org/10.1026/0012-1924/a000110>.
- Van der Zee, Karen/van Oudenhoven, Jan Pieter/Ponterotto, Joseph G./Fietzer, Alexander W. (2013): *»Multicultural Personality Questionnaire: Development of a Short Form«*, in: *Journal of Personality Assessment*, 95 (1), S. 118–124, <https://doi.org/10.1080/00223891.2012.718302>.
- Vogler-Lipp, Stefanie/Henkel, Verena (2018): *»Interkulturelle Kompetenz erwirbt man nicht in einem Semester!« Empirische Ergebnisse eines interkulturellen Seminars*, in: *interculture journal: Online-Zeitschrift für interkulturelle Studien*, 17 (30), S. 83–91.
- Weber, Kristin (2023): *Interkulturelle Kompetenztrainings in der Polizei. Handlungsempfehlungen für die Praxis*, in: *Kriminalistik* 06/2023, 77. JG, S. 334–339.

- Weber, Kristin (2023a): »Handlungsempfehlung Polizeipraxis – Interkulturelle Kompetenz Trainings«, in: DP – Die Polizei 07/2023, S. 34–37.
- Zick, Andreas/Küpper, Beate (2005): Auf dem Weg zum interkulturell kompetenten Polizisten? Ergebnisse zur Evaluation, in: Wolf Rainer Leenen/Harald Grosch/Andreas Groß (Hg.), Bausteine zur interkulturellen Qualifizierung der Polizei, Münster: Waxmann, S. 293–336.



# Welche interkulturelle Kompetenz benötigen Polizist:innen?

Argumente für eine menschenrechtliche und diskriminierungskritische Ausrichtung interkultureller Aus- und Fortbildungsmaßnahmen

---

*Albert Scherr*

Zum Hintergrund des Autors: Schwerpunkte meiner wissenschaftlichen Forschung waren und sind Pädagogik und Sozialarbeit in der Einwanderungsgesellschaft, Migrationsforschung sowie Diskriminierungs- und Rassismusforschung. Praktische Erfahrungen mit Interkulturalität konnte ich durch die langjährige ehrenamtliche Leitung von Begegnungsprojekten im ehemaligen Jugoslawien (Kroatien, Kosovo, Serbien, Montenegro) sowie Lehr- und Forschungsaufenthalte an Universitäten in den USA, Russland, China, Südafrika, Kenia, Namibia und Jordanien erwerben. Über Erfahrungen mit polizeilichem Handeln verfüge ich insbesondere durch zivilgesellschaftliches Engagement (Planung und Teilnahme an Demonstrationen) und durch die wissenschaftliche Zusammenarbeit mit Fanprojekten im Bereich des professionellen Fußballsports.

## 1. Einleitung

In der Pädagogik, der Sozialarbeit und den Sozialwissenschaften hat sich bereits seit Anfang der 1990er Jahre eine umfangreiche Debatte dazu entwickelt, was interkulturelle Kompetenz kennzeichnet und wofür sie geeignet ist. Veranlasst war dies einerseits durch die Herausforderungen im Umgang mit den Realitäten der Einwanderungsgesellschaft in Kindergärten, Schulen sowie den vielfältigen Arbeitsfeldern der Sozialen Arbeit (Migrationsberatung, Jugendarbeit, erzieherische Hilfen für Familien, usw.). Andererseits ging es um die Frage nach angemessenen Reaktionen auf das Sichtbarwerden des damaligen ›neuen Rechtsextremismus‹. Von der interkulturellen Perspektive wurde damit erwartet, sowohl einen Beitrag zur Gestaltung des Zusammenlebens unter Bedingungen zunehmender soziokulturel-



ler Vielfalt, als auch zum Abbau von Vorurteilen und Feindbildern gegen Zugewanderte zu leisten. In zahlreichen Beiträgen aus Wissenschaft und Praxis wurde jedoch nicht nur auf die Möglichkeiten und Chancen, sondern wiederkehrend auch auf die Grenzen und Fallstricke der interkulturellen Perspektive hingewiesen (siehe dazu etwa Hamburger 2009; Hormel/Scherr 2004, 2006; Nohl 2010; Radtke 2023; Scherr 2001, 2003 und 2020; Stender et al. 2003). Argumentiert wurde erstens, dass die interkulturelle Qualifizierung von Fachkräften scheitern und kontraproduktive Wirkungen entfalten kann, wenn einschlägige Ausbildungs- und Trainingskonzepte faktisch lediglich zur Vermittlung eines oberflächlichen Verständnisses »anderer Kulturen« führen und damit von Stereotypen über Andere, die nicht mit der Komplexität ihrer Zugehörigkeiten, Identifikationen und Abgrenzungen, sondern nur noch als Angehörige einer Kultur, Ethnie oder Religion wahrgenommen werden. Ein allzu vereinfachtes Verständnis von Kultur, so kann die Kritik zusammengefasst werden, führt zur Konstruktion allzu vereinfachter Bilder von angeblich klar abgrenzbaren und in sich homogenen Kulturen und reduziert Menschen darauf, Angehörige »ihrer« Kultur zu sein. Zweitens wurde aufgezeigt, dass interkulturelle Sensibilisierung kein Ersatz für Menschenrechtsbildung und diskriminierungskritische Qualifizierung sein kann (Bielefeldt 2015; Hormel/Scherr 2004: 131ff.). Denn Sensibilität für angebliche oder tatsächliche kulturelle Unterschiede geht keineswegs notwendig mit Respekt und Toleranz einer, sondern kann sich auch mit nationalistischen Vorstellungen verbinden, die unüberbrückbare Unterschiede zwischen national gedachten Kulturen und zugleich die Ablehnung der Menschenrechte propagieren, wie dies z.B. bei Alain de Benoist (2004), einem Vordenker des neueren europäischen Rechtsextremismus der Fall ist.

In der Konsequenz wurden für die pädagogische Auseinandersetzung mit Rechtsextremismus und Rassismus eigenständige Konzepte der Menschenrechtsbildung und der rassistuskritischen Bildung entwickelt.<sup>1</sup> Diese akzentuieren, dass soziale Probleme und Konflikte in der Einwanderungsgesellschaft sowie ablehnende Haltungen gegen Zugewanderte keineswegs zureichend oder vorrangig als Folge kultureller Unterschiede verstanden werden können. Vielmehr werden Diskriminierung und Rassismus als Versuche der Rechtfertigung von Privilegien im Verhältnis von Etablierten und Außenseitern, von Mehrheit und Minderheiten sowie im Zusammenhang mit ökonomischen Ungleichheiten und politischen Machtverhältnissen in den Blick genommen. Die gängige Verwendung von Annahmen über kulturelle Unterschiede als Universalerklärung für Verständigungsprobleme und Konflikte wird als eine Pseudo-Erklärung kritisiert, die den tatsächlichen Gründen und Ursachen vielfach nicht angemessen ist. Damit wird

---

1 Siehe dazu etwa die online verfügbaren »Bausteine zu einer nicht-rassistischen Bildungsarbeit« des DGB-Bildungswerk Thüringen e.V. (<https://www.baustein.dgb-bwt.de/Inhalt/index.html> [Zugriff: 18.09.2023]); vgl. den Beitrag von Basu und Fereidooni in diesem Band.

zwar keineswegs bestritten, dass es kulturelle Unterschiede gibt, aber in Frage gestellt, ob diese tatsächlich so folgenreich sind, wie immer wieder unterstellt wird; es wird dazu aufgefordert zu prüfen, ob, wann und unter welchen sozialen Bedingungen kulturbedingte Unterschiede gegebenenfalls bedeutsam werden (Scherr 2000). Dieser kritische Blick auf Verwendung von Annahmen über kulturelle Unterschiede und ihre Bedeutung ist in neueren Veröffentlichungen weiterentwickelt wurden (siehe etwa Appiah 2019).

Auch in der Aus- und Fortbildung von Polizist:innen ist inzwischen eine Diskussion über Erfordernisse, Möglichkeiten und Probleme der interkulturellen Perspektive in Gang gekommen, in der ähnliche Überlegungen und Befunde formuliert werden (Jacobsen 2011; Asmus/Enke 2018; Atali-Timmer 2021). In interkulturellen Trainings für deutsche Polizist:innen scheint aber gleichwohl eine Praxis vorherrschend zu sein, die ohne eine hinreichende Auseinandersetzung mit den genannten Problematiken auszukommen und darauf zu vertrauen scheint, dass interkulturelle Kompetenz sich als Universallösung für vielfältige Probleme in der Einwanderungsgesellschaft eignet (siehe dazu den Beitrag von Weber in diesem Band).

Im Folgenden wird deshalb aufgezeigt, warum ein naives Vertrauen auf die positiven Wirkungen interkultureller Kompetenz nicht tragfähig ist. Argumentiert wird, dass interkulturelle Sensibilität und Reflexivität für die Polizei zwar zweifellos unverzichtbar sind. Ihrem Anspruch auf eine sowohl nicht-diskriminierende als auch effektive Praxis kann die Polizei aber nur dann gerecht werden, wenn sie sich zugleich der Grenzen und Fallstricke der interkulturellen Perspektive bewusst ist und diese mit einer menschenrechtlich fundierten Antidiskriminierungsperspektive verbindet.<sup>2</sup>

## 2. Interkulturelle Situationen polizeilichen Handelns

Im Folgenden zeige ich zunächst einige Grundmerkmale interkultureller Situationen auf und frage danach, unter welchen Bedingungen sie zu Problemen führen können. Dabei soll verdeutlicht werden, dass nicht nur das Erleben und Handeln der Adressat:innen polizeilicher Tätigkeiten kulturell beeinflusst ist, sondern auch das Erleben und Handeln von Polizist:innen sowie der Polizei als Organisation. Zudem handelt es sich im Kontext polizeilichen Handelns auch nicht um ein symmetrisches Verhältnis, wie es für interkulturelle Begegnungen vielfach unterstellt wird. Deshalb besteht eine grundlegende Anforderung an interkulturelle Trainings

---

2 Instruktive Überblicksarbeiten zum Stand der Forschung über Diskriminierung und Rassismus in der deutschen Polizei liegen bei Bergmann/Jacobsen 2021 sowie Behr 2022 vor; Einblicke auf der Grundlage qualitativer Interviews finden sich bei Beer 2022.

darin, dass sie zweiseitig und spezifisch anzulegen sind: Erstens als Sensibilisierung und Reflexion in Bezug auf das Erleben, Kommunizieren und Handeln der Adressat:innen, aber auch als Auseinandersetzung mit den eigenen kulturellen Spezifika; zweitens unter Berücksichtigung der spezifischen Kontexte und Merkmale, die interkulturelle Situationen des polizeilichen Handelns kennzeichnen und sich zum Beispiel von pädagogischen Situationen ebenso unterscheiden wie von beruflichen oder touristischen Reiseerfahrungen. Denn bei der internationalen oder interkulturellen Zusammenarbeit in nicht-polizeilichen beruflichen Kontexten geht es gewöhnlich zentral um die Ermöglichung von Kooperation, nicht um Rechtsdurchsetzung; touristische Begegnungen sind typischerweise freiwillig und resultieren aus Neugier, nicht aus der unfreiwilligen Verstrickungen in Konflikte. Interkulturelle Situationen polizeilichen Handelns erfüllen auch nicht die Bedingungen, wie sie die sozialpsychologische Kontakthypothese für den Abbau von Stereotypen durch Begegnungen formuliert. Demnach sollen Begegnungen auf Augenhöhe und in einer angenehmen Atmosphäre stattfinden sowie auf das Erreichen eines gemeinsamen Ziels durch Kooperation ausgerichtet sein (Pettigrew/Tropp 2006). All das ist im Verhältnis von Polizist:innen zu Adressat:innen polizeilichen Handelns gewöhnlich nicht gegeben. Deshalb können Konzepte interkultureller Sensibilisierung nicht einfach aus pädagogischen oder wirtschaftlichen Kontexten in den polizeilichen Kontext übertragen werden.

### 3. Reflexive Interkulturalität

Eine erste Konsequenz aus den bislang skizzierten Überlegungen lautet: Interkulturelle Trainings sind nicht allein darauf auszurichten, das Verstehen der vermeintlich oder tatsächlich kulturell ›Anderen‹ zu erleichtern, sondern sollten im Sinne einer *reflexiven Interkulturalität* auch und vor allem zu einer Überprüfung und selbstkritischen Auseinandersetzungen mit eigenen Wahrnehmungs-, Denk- und Handlungsmustern anregen (Badawia 2006; Hamburger 2009; Scherr 2001). Interkulturelle Reflexivität fordert dazu auf anzuerkennen, dass auch das eigene Wahrnehmen, Denken und Handeln kulturell beeinflusst ist. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die Behauptung, Menschen würden unterschiedlichen Kulturen angehören oder entstammen, selbst problematisch ist, wenn sie mit der Annahme angeblich unveränderlicher kultureller oder ethnischer Merkmale von Personen sowie vermeintlich unüberbrückbarer kultureller Differenzen und einer Ablehnung kultureller Durchmischung einhergeht. Denn Kulturen sind keine homogenen und stabilen Gebilde, sondern durch Konflikte und Veränderungen innerhalb von Kulturen gekennzeichnet. Angehörige von Kulturen sind auch keine *cultural dopes* (Lynch 2012),

keine Kulturtrötzel, deren Horizont durch die Vorgaben einer Kultur bestimmt ist, sondern können Konventionen, Normen und Werte hinterfragen.<sup>3</sup>

›Kultur‹ kann auch zum Ersatzbegriff für ›Rasse‹ werden, wenn die Rede von ›den Kulturen‹ zu einer Ablehnung von Vermischung, zur Behauptung quasi-natürlicher Kulturkonflikte und zu einem Denken in höherwertigen und minderwertigen Kulturen führt. Auf diese Problematik hat die neuere Rechtsextremismusforschung wiederkehrend hingewiesen (vgl. etwa Taguieff 2000). Auch deshalb sollten sich interkulturelle Trainings nicht darauf beschränken, für vermeintliche oder tatsächliche kulturelle Unterschiede zu sensibilisieren. Sie sollten auch zur Kritik eines Weltbildes befähigen, das Menschen als Kollektivwesen betrachtet und dessen Ideal klare Grenzen zwischen angeblich reinen ›Rassen‹ oder ›Kulturen‹ sind. Demgegenüber betonen die Menschenrechte die gleiche Würde und die gleichen Rechte jeder und jedes Einzelnen. Würde kommt Menschen als eigenverantwortlichen und selbstbestimmungsfähigen Individuen zu, nicht als Angehörigen einer Nation, Ethnie oder Kultur. Zu achten und zu schützen ist in der Perspektive der Menschenrechte die Würde jedes Individuums, nicht die Ehre eines Kollektivs.

#### 4. Interkulturalität als ein Faktor in asymmetrischen Interaktionen

Begegnungen zwischen Personen, die einander als ›Andere‹ oder ›Fremde‹ wahrnehmen, sind prinzipiell – nicht nur, aber auch bei Interaktionen zwischen Polizist:innen und ihren Adressat:innen – Situationen der Unsicherheit. Denn die Routinen und Selbstverständlichkeiten, aufgrund derer wir ansonsten mit einiger Sicherheit wechselseitig erwarten können, was unsere Äußerungen und Handlungen für Andere bedeuten und wie sich unser Gegenüber verhalten wird, sind unter Bedingungen relevanter kultureller Differenzen nicht gegeben. Und das ist unabhängig davon der Fall, ob Verstehen und Verständigung tatsächlich schwierig sind. Denn es genügt, dass wechselseitig davon ausgegangen wird, dass die Interaktionspartner:in meine Vorstellungen von ›normalem‹ Verhalten in den jeweiligen Situationen nicht kennt, damit Unsicherheit aufkommt. In Begegnungen unter Gleichrangigen führt dies zu einem gegenseitigen Abtasten und mehr oder weniger schwierigen Aushandlungsprozessen darüber, was wechselseitig als zulässig und möglich betrachtet wird, worauf sich verständigt werden kann und worauf nicht. Interaktionen zwischen Polizist:innen und Adressat:innen polizeilichen Handelns sind aber gerade keine Begegnungen unter Gleichrangigen, sondern strukturell asymmetrisch.

---

3 Zum Beispiel akzeptiert nicht jede:r, der als Katholik:in geboren ist, noch das Dogma der jungfräulichen Geburt oder das Verbot vorehelicher Sexualität. Vergleichbares ist auch in anderen religiösen Kontexten der Fall.

Denn Polizist:innen repräsentieren die staatlich-rechtliche Ordnung und sind mandatiert, diese gegebenenfalls durch Zwangsmittel durchzusetzen. Insofern sind potenzielle Adressat:innen polizeilichen Handelns veranlasst, sich auf die jeweiligen Regeln und Normen des polizeilichen Handelns einzustellen, um Konflikte und Eskalationen zu vermeiden. Misslingt dies oder verweigern sie dies, müssen sie mit Sanktionen rechnen. Umgekehrt sind Polizist:innen nur dann darauf verwiesen, eventuelle kulturelle Besonderheiten des Handelns ihrer Adressat:innen zu berücksichtigen, wenn sie ihrerseits Gründe haben, sich nicht allein auf die Durchsetzung geltender Rechtsnormen mittels Sanktionsdrohungen und Sanktionen zurückziehen zu wollen. Es hängt also nicht allein von der interkulturellen Kompetenz im Sinne einer Fähigkeit, sondern auch entscheidend davon ab, ob Polizist:innen – etwa aufgrund innerer Überzeugungen, aus Effizienzgründen oder anderen Motiven – interkulturell sensibel handeln *wollen*, statt sich auf ihre Machtmittel zu verlassen.

Diese strukturelle Machtasymmetrie ist in Situationen polizeilichen Handelns allen Beteiligten prinzipiell bewusst und wird durch Uniformierung und das Tragen von Waffen sichtbar gemacht.<sup>4</sup> Nur unter Drogeneinfluss oder in Situationen hoher emotionaler Erregung wird dies gegebenenfalls von den Adressat:innen ausgeblendet. Zudem kann meines Erachtens davon ausgegangen werden, dass Migrant:innen wissen – oder jedenfalls in kurzer Zeit lernen können –, dass im Einwanderungsland andere Regeln, Routinen und Normen das polizeiliche Handeln bestimmen als im Herkunftsland. Auch auf der Seite der Adressat:innen polizeilichen Handelns kommt es also nicht allein auf das Wissen um kulturelle Unterschiede an, sondern auf die Bereitschaft, sich auf diese einzustellen.

Interkulturelle Konfliktsituationen sind in Begegnungen zwischen Polizist:innen und Bürger:innen insofern unwahrscheinlich, nicht als Normalfall erwartbar, da kommunikative Verständigung gewöhnlich möglich ist und nicht an kulturbedingten Verständnisschwierigkeiten scheitert. Das zeigt sich empirisch daran, dass kulturbedingte Missverständnisse und Eskalationen zwischen Polizist:innen und Migrant:innen oder einheimischen Minderheitsangehörigen im polizeilichen Alltag die Ausnahme, nicht die Regel sind.

Deshalb wäre es irreführend, in der Aus- und Fortbildung von Polizist:innen das Risiko interkultureller Begegnungen zu überzeichnen sowie fehlende interkulturelle Sensibilität als die alleinige oder zentrale Ursache der Probleme von Polizist:innen im Kontakten mit Migrant:innen und Minderheitenangehörigen darzustellen. Dies wäre nicht nur eine Verkennung der Realität, sondern könnte

---

4 Selbst Konfliktschlichtungsteams der Polizei bei Demonstrationen unterscheiden sich von sonstigen Konfliktmediator:innen dadurch, dass sie Waffen tragen. Sie machen dadurch die Möglichkeit des Rückgriffs auf Zwangsmittel sichtbar.

zudem erstens dazu führen, dass für Begegnungen mit Migrant:innen und Minderheiten die generelle Erwartung etabliert wird, dass diese in besonderer Weise problematisch sind, was sich als selbsterfüllende Prophezeiung erweisen kann: Wenn die Beteiligten in einer Situation erwarten, dass es zu Problemen kommen wird, erhöht dies die Wahrscheinlichkeit, dass es dann auch tatsächlich so sein wird, etwa dadurch, dass Äußerungen und Handlungen aufgrund dieser Erwartungen vorschnell als Anzeichen für einen sich anbahnenden Konflikt interpretiert werden. Zweitens kann die Überzeichnung eines vermeintlichen oder tatsächlichen interkulturellen Konfliktpotenzials dazu führen, dass andere Dimensionen – etwa die Bedeutung von Diskriminierungs- und Ausgrenzungserfahrungen – analytisch und handlungspraktisch vernachlässigt werden.<sup>5</sup>

Insofern gilt: Interkulturelle Trainings sind nur dann und in dem Maße die Lösung, wie kulturelle Unterschiede sowie dadurch bedingte Missverständnisse und Konflikte das Problem oder die Ursache des Problems sind. Eine Perspektive, die dagegen ganz generell nahelegt, dass kulturelle Unterschiede zu Konflikten führen und Konflikte ganz generell kulturbedingt sind, tendiert zu einer Verschärfung des Problems, statt zu seiner Lösung beizutragen. Denn sie kann dazu führen, dass jede als interkulturell wahrgenommene Begegnung von vornherein als konfliktträchtig betrachtet wird. Das aber erhöht dann die Wahrscheinlichkeit, dass es tatsächlich zu Konflikten kommt, weil von vornherein davon ausgegangen wird, dass konfliktvermeidende Kommunikation ohnehin nicht möglich sein, also auch gar nicht erst versucht wird. Interkulturelle Trainings sollten diese Problematik thematisieren und darauf ausgerichtet sein, bewusst zu machen, dass eine interkulturelle Problematik nicht vorausgesetzt werden kann, sondern erst dann gegeben ist, wenn übliche Formen der Kommunikation scheitern.

## 5. Akzeptanz von Regelsetzung und -durchsetzung

Soziale Beziehungen zwischen Menschen mit unterschiedlichen nationalgesellschaftlichen, ethnischen oder religiösen Bezügen sind durch drei Dimensionen

---

5 Zum Beispiel sind einschlägige Fälle, in denen überwiegend migrantische Gruppen jugendlicher aggressiv gegenüber polizeilichen Einsatzgruppen aufgetreten sind, zweifellos besser als Artikulation von sozialen Ausgrenzungs- und Diskriminierungserfahrungen erklärbar, denn als Folge fehlenden interkulturellen Wissens oder geringer interkultureller Sensibilität auf einer oder beiden Seiten (siehe dazu klassisch Elias/Scotson 1993 sowie Dubet/Lapeyronnie 1994; zur Diskriminierungserfahrungen migrantischer Jugendliche siehe Scherr/Breit 2019). Der Text von Elias und Scotson (1993, S. 187ff.) eignet sich meines Erachtens in ausgezeichneter Weise als Lehrmaterial für die polizeiliche Ausbildung an Hochschulen.

gekennzeichnet (Appiah 2019; Antweiler 2009): Als erstes ist die *universelle Dimension* zu nennen. Sie beschreibt kulturübergreifende Gemeinsamkeiten. Zum Beispiel existiert in allen modernen Gesellschaften die Polizei als staatliche Institution, die mit Verhinderung von Straftaten und der Durchsetzung der Rechtsordnung beauftragt ist und dazu auf physische Gewalt zurückgreifen kann. Zur universellen Dimension gehört unter anderem auch, dass Menschen erwarten, von ihrem Gegenüber respektvoll behandelt zu werden. In seinen Überlegungen zu einer »allgemeinen Anthropologie« argumentiert Todorov (1998: 26) überzeugend, dass das Bedürfnis nach Achtung und Wertschätzung als menschliche Universalie gelten kann. Zweitens ist die *kulturspezifische Dimension* zu nennen, also besondere Gewohnheiten, Regeln, Normen und Praktiken, die sich zwischen Kulturen mehr oder weniger stark unterscheiden und für Menschen aus anderen kulturellen Kontexten mehr oder weniger schwer verständlich oder akzeptabel sind. So unterscheiden sich die Art und Weise, wie Respekt oder Missachtung sprachlich, mimisch und gestisch zum Ausdruck gebracht wird, oder Vorstellungen über die einzuhalten- de körperliche Distanz, insbesondere bei Begegnungen zwischen Männern und Frauen. Drittens ist die *individuelle Dimension* zu nennen, das heißt die spezifische Auslegung und Handhabung universeller und kulturspezifischer Regeln und Normen durch Einzelne, Gruppen und Organisationen.

Der Umgang mit kulturellen Unterschieden ist immer dann im Kern unproblematisch, wenn allen Beteiligten transparent ist, wessen Regeln und Normen im jeweiligen Kontext gelten und diese Regeln auch akzeptieren. Entsprechend besteht die Vorbereitung auf berufliche Auslandsaufenthalte darin, Informationen über grundlegende Regeln des Gastlandes zu erwerben und es wird dazu aufgefordert, diese nicht nur zu kennen, sondern zu respektieren.<sup>6</sup>

Konflikte entstehen potenziell dann, wenn die jeweils geltenden Normen und Regeln unbekannt oder nicht hinreichend klar sind und in der Folge unbeabsichtigtes Fehlverhalten entsteht. Doch selbst dann können Irritationen vielfach durch sprachliche Verständigung (Verdeutlichung von Erwartungen oder Nachfragen) ausgeräumt werden. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass zum einen eine sprachliche Verständigungsmöglichkeit besteht und zum anderen beide Seiten daran interessiert sind, diese Möglichkeit zu ergreifen.

Interkulturelle Situationen werden dann potenziell problematisch, wenn unklar oder strittig ist, wessen Normen und Regeln gelten sollen, wer also – soziologisch formuliert – über die Definitionsmacht für eine Situation verfügt. Im Unterschied

---

6 Bei Reisen in die USA etwa wird ein Wissen darüber vermittelt, dass die gesellschaftliche Omnipräsenz von Schusswaffen zu einem anderen Vorgehen von Polizist:innen bei Verkehrskontrollen führt, als dies in Deutschland üblich ist. Eine Missachtung dieser Besonderheit kann zu gefährlichen Situationen führen, da US-amerikanische Polizist:innen immer damit rechnen müssen, dass die Kontrollierten bewaffnet sein könnten.

zu Verstehens- und Verständigungsproblemen handelt es sich dann um einen Konflikt über die Frage, wer über das Recht und die Macht zur Regelsetzung und -durchsetzung verfügt.

Während also interkulturelle Kompetenz im polizeilichen Arbeitsalltag durchaus dazu befähigen kann, situativ angemessen mit Verstehens- und Verständigungsproblemen umzugehen, gilt das nicht in gleicher Weise für Situationen, in denen Regeln (durch-)gesetzt werden sollen. Denn das Recht auf Regeldurchsetzung ist in polizeilichen Kontexten nicht verhandelbar. Die nationalgesellschaftlichen und rechtlichen Vorgaben für zulässige und angemessene Formen der Regeldurchsetzung kennen nur einen begrenzten Ermessenspielraum, jedenfalls in Rechtsstaaten. Es ist zwar folglich durchaus möglich und erstrebenswert, dass Polizist:innen in interkulturellen Trainings dazu befähigt werden, ihre Erwartungen bezüglich des angemessenen Verhaltens des Gegenübers möglichst klar und immer wieder zu kommunizieren, also gerade nicht vorauszusetzen, dass schon bekannt ist, was die Polizei situativ erwartet, auch wenn Einsatzsituation dies zweifellos nur begrenzt zulassen.

Aufgrund der strukturell asymmetrischen Situation ist es aber zumindest ebenso wichtig, dass Migrant:innen befähigt sind, sich auf die kulturspezifischen Regeln und Normen polizeilichen Handelns einzustellen, also ihrerseits über diesbezügliche interkulturelle Kompetenz zu verfügen. Das kann – vom Sonderfall von Tourist:innen und kürzlich neu Zugewanderten abgesehen – gewöhnlich durchaus als gegeben vorausgesetzt werden. Denn Zugewanderte sind darauf verwiesen, sich in vielfältigen Bereichen des Alltags auf die Bedingungen der Einwanderungsgesellschaft einzustellen, etwa beim Einkaufen, der Nutzung des öffentlichen Nahverkehrs, dem Besuch von Schulen, dem Umgang mit Behörden. Es gibt daher keinen Grund für die Annahme, dass dies im Umgang mit der Polizei in besonderer Weise schwierig sein sollte. Migrant:innen sind zudem vielfach lebenspraktische Expert:innen für interkulturell kompetentes Verhalten, weil sie lebenspraktisch veranlasst waren zu lernen, in unterschiedlichen sozialen und kulturellen Kontexten zurechtzukommen. Wenn jedoch keine Regelakzeptanz gegeben ist, ist erneut die Frage nach den Ursachen und Gründen zu stellen, die gewöhnlich auf Integrationsprobleme, Benachteiligungen und Diskriminierungserfahrungen verweisen und nicht auf Probleme interkultureller Verständigung.

## **6. Praktiken der Durchsetzung polizeilicher Definitionsmacht**

Dass auch das Handeln von Polizist:innen kulturell geprägt und durch nationalgesellschaftliche, regionale und lokale Besonderheiten erheblich beeinflusst ist, soll im Folgenden knapp und exemplarisch anhand eigener Beobachtungen verdeutlicht werden. Diese Beobachtungen sind Ergebnis von Polizeikontakten, die sich wäh-



rend soziologischer Feldforschung oder als Nebenprodukt dienstlicher und privater Reisen des Autors ergeben haben. Bei den folgenden Beobachtungen war ich teilweise selbst Adressat polizeilichen Handelns und aufgrund unterschiedlicher Merkmale (Aussehen, Kleidung, Sprache, Fahrzeug) jeweils immer problemlos als erwachsener weißer Mann erkennbar, der nicht zur einheimischen Mehrheitsbevölkerung gehört. Aufgezeigt werden soll damit, dass Adressat:innen polizeilichen Handelns darauf verwiesen sind, sich kultursensibel zu verhalten, was zugleich heißt, dass Polizist:innen keineswegs unterstellen können, dass ihr Handeln jeder und jedem jederzeit verständlich ist.

- Während mehrmaliger Aufenthalte im Rahmen ehrenamtlicher Engagements im Kosovo in den 1980er und 1990er Jahren konnte ich lernen, dass es üblich war, Konflikte mit der Polizei, etwa bei Verkehrskontrollen wegen angeblicher oder tatsächlicher Geschwindigkeitsüberschreitungen, durch informelle Geldzahlungen beizulegen. In meinem zivilgesellschaftlichen Engagement mit Geflüchteten aus dem Kosovo in Deutschland war es dagegen wichtig zu vermitteln, dass ähnliche Versuche in Deutschland nicht aussichtsreich sind und in der Regel das Gegenteil bewirken.
- In einem Interview berichtete mir ein minderjähriger Flüchtling aus Gambia von regelmäßigen Kontrollen der deutschen Polizei im öffentlichen Raum, die er als Diskriminierung bewertete. Gleichwohl akzeptierte er diese und beschrieb sie als nicht wirklich problematisch, da er hierzulande von der Polizei, anders als in seinem Herkunftsland, nicht geschlagen werde.
- In den USA (Portland, Oregon) wurde ich wegen rücksichtslosem Fahrverhalten (»reckless driving«) einer Kontrolle unterzogen. Mein Versuch, höflich zu erklären, dass ich Deutscher sei und eine normale deutsche Fahrweise praktiziert hätte, wurde als Provokation wahrgenommen (»This is not Germany!«). Der Polizist nahm meine Papiere zur Überprüfung an sich und ich musste sehr lange auf das Ergebnis warten. Als ich versuchte, mein Auto zu verlassen, um nachzufragen, was das Problem sei, zog er seine Waffe und forderte mich auf, ins Auto zurückzukehren. Er drohte mir eine Verhaftung an, sollte ich erneut das Auto verlassen.
- Einige Jahre später ergab sich ebenfalls im Straßenverkehr eine Situation in Los Angeles. Ich war auf der falschen Spur abgebogen und ein Polizist wies mich freundlich darauf hin, dass dies nicht erlaubt sei. Vermutlich verlief die Situation so ab, weil er mich als weißen Fahrer eines Leihwagens identifiziert hatte und ich inzwischen wusste, dass ich keine Fragen zu stellen und unbewegt, mit sichtbaren Händen im Auto sitzenzubleiben hatte.
- Während eines beruflichen Aufenthalts in Jordanien (Amman) besuchte ich gemeinsam mit einer deutschen Kollegin anlässlich der Hochzeit des Kronprinzen eine öffentliche Großveranstaltung mit einigen Tausend Teilnehmer:innen auf

einem abgegrenzten Gelände. Sichtbar war dort und in der gesamten Innenstadt eine massive Polizeipräsenz. Bei den Zugangskontrollen, die geschlechtsgetrennt erfolgten und deren Ablauf mir nicht transparent war, wurde ich von der Kollegin in einer recht unübersichtlichen Situation getrennt. Auf meine Unsicherheit über den Ablauf nahmen mich die arabisch sprechenden Polizisten an die Hand – im wörtlichen und übertragenen Sinn – und zeigten mir nach der Körperabtastung freundlich den Weg zu meiner Kollegin. Auch in anderen Situationen, zum Beispiel bei Kommunikationsproblemen mit einem Taxifahrer, erlebte ich die jordanische Polizei als freundlich und hilfsbereit.

- Eine schockierende Situation erlebte ich hingegen mit Polizist:innen in Spanien. Während eines Fußballspiels in der Champions League kam es zu einem Polizeieinsatz der Guardia Civil gegen randalierende deutsche Fans. Mit Schutzkleidung und Gesichtsmasken armierte Polizist:innen stürmten die Fankurve und schlugen dort massiv – nach deutschen Maßstäben unverhältnismäßig – auf alle Anwesenden mit Schlagstöcken ein, die sich nicht rechtzeitig vor dem Eintreffen der Polizist:innen entfernt hatten.

Diese Beispiele sind zweifellos nicht mehr als Beschreibungen individueller Erfahrungen und lassen keine hinreichend fundierten Rückschlüsse auf nationale oder regionale Polizeikulturen zu. Sie weisen gleichwohl exemplarisch darauf hin, dass kulturelle Differenzen zwischen Polizeien bei polizeilichen Situationen relevant sind, allerdings in anderer Weise, als gängige Konzepte über kulturelle Unterschiede vermuten lassen. Denn gängige Kulturdifferenzmodelle nehmen zwischen dem arabischen Raum und Deutschland erheblich größere Unterschiede an als etwa zwischen Deutschland und Spanien oder den USA. Zudem könnte ich durch weitere beispielhafte Beobachtungen innerhalb Deutschlands, so bei Demonstrationen oder in Fußballstadien, gut belegen, dass auch die Unterschiede innerhalb von Nationalgesellschaften erheblich sind: Womit jeweils zu rechnen ist, hängt von der jeweiligen Einsatzstrategie und dem oder der verantwortlichen Einsatzleiter:in ab sowie davon, ob es sich um lokale Polizeieinheiten oder angeforderte Bereitschaftspolizist:innen aus anderen Regionen handelt. Das heißt: Verallgemeinerungen über Adressat:innen polizeilichen Handelns aus anderen Herkunftskontexten sind ebenso riskant und potenziell irreführend, wie allzu generell gefasste Annahmen über die erwartbare Realität polizeilichen Handelns.

Ein Kernbestandteil interkultureller Kompetenz ist insofern die Fähigkeit, sich auf Situationen der Unsicherheit einstellen zu können, in denen auf übliche Routinen kein Verlass ist und in denen situativ immer wieder neu geklärt werden muss, was das je konkrete Problem und angemessene Lösungen sind (vgl. Jacobsen 2011). Dazu müssen Ambiguitätstoleranz, d.h. die Fähigkeit Unsicherheit und Uneindeutigkeit aushalten zu können, sowie Flexibilität im Umgang unterschiedlichen Situationen als wichtige Kompetenzen gestärkt werden.

## 7. Fazit: Diskriminierungskritik als zentrale Perspektive

Wenn interkulturelle Kompetenz mehr sein soll als ein Mittel zur Verbesserung der Effizienz polizeilichen Handelns – pointiert formuliert: mehr als eine Machttechnik –, sondern auch einen Beitrag leisten soll zum Abbau von Misstrauen und Konfliktpotenzialen zwischen der Polizei einerseits und Migrant:innen und Minderheiten andererseits, dann ist ein Verständnis erforderlich, das die Kritik und Überwindung tatsächlich oder vermeintlich diskriminierender Praktiken als zentrales Element interkultureller Kompetenz begreift. Denn erstens resultiert ein erheblicher Teil der Skepsis von Migrant:innen und Minderheitenangehörigen gegenüber der Polizei aus der Befürchtung, im Vergleich zu Einheimischen ungleich und unfair behandelt zu werden. Unabhängig davon, ob oder in welchem Ausmaß dies zutrifft, ist auf der Grundlage der einschlägigen Forschung festzustellen, dass insbesondere jüngere Männer, die als Migranten wahrgenommen werden, sowie Angehörige der einheimischen Minderheit der Sinti und Roma davon überzeugt sind, dass dies so sei (siehe unter anderem Scherr/Breit 2019). Deshalb steht die Polizei vor der Herausforderung, in überzeugender Weise aufzuzeigen, dass und wie sie gegen diskriminierende Praktiken aus den eigenen Reihen vorgeht, um als interkulturell aufgeklärte Organisation anerkannt zu werden. Zudem wäre interkulturelle Kompetenz nichts anderes als ein bloßes Instrument zur Effizienzsteigerung polizeilicher Vorgehensweisen, wenn sie vom menschen- und grundrechtlichen Ziel der Überwindung aller Formen von Diskriminierung abgekoppelt würde. In einer menschen- und grundrechtlichen Perspektive ist interkulturelle Kompetenz aber weder Selbstzweck noch ein Optimierungsmittel für die Effizienz von Organisationen. Die Menschen- und Grundrechte begründen vielmehr zwei wertegeleitete Vorgaben für interkulturelle Kompetenz: Die Achtung der Würde jeder und jedes Einzelnen und die Unzulässigkeit von Diskriminierung. Beides kann nur zusammengedacht werden: Denn meine Würde hängt entscheidend davon ab, dass ich als selbstbestimmungsfähiges und eigenverantwortliches Individuum anerkannt und nicht auf kollektive Merkmale reduziert werde, die ich vermeintlich oder tatsächlich mit anderen Menschen aufgrund von Herkunft, Nationalität, Religion oder Ethnizität gemeinsam habe.

Interkulturelle Kompetenz sollte entsprechend dazu befähigen, für mögliche Verletzungen der Würde zu sensibilisieren, die aus kulturspezifischen Vorstellungen über Selbstachtung und Ehre resultieren können. Interkulturelle Kompetenz muss zugleich auch darin bestehen, kulturbezogene Stereotype und Vorurteile kritisch zu hinterfragen, also gerade nicht in pauschale und oberflächliche Charakterisierungen unterschiedlicher Kulturen einzumünden. Dies ist ein heikler Balanceakt zwischen kultureller Sensibilität und kultureller Stereotypisierung, zwischen Ignoranz und Überzeichnung im Verhältnis zu Unterschieden, dessen kompetente Bewältigung gelernt werden muss.

Aus diesen abstrakt gefassten Überlegungen ist aus meiner Sicht eine zwingende Konsequenz für Aus- und Fortbildungskonzepte abzuleiten: Interkulturelle Kompetenztrainings setzen die Vermittlung und Aneignung eines fundierten Verständnisses der Menschenrechte voraus, einschließlich des für die Menschenrechte zentralen Diskriminierungsverbots. Polizist:innen sind keine Ethnolog:innen, die damit befasst sind, Kulturen zu verstehen und zu beschreiben. Ihr Auftrag ist die rechtskonforme und diskriminierungsfreie Rechtsdurchsetzung und die Ausübung des staatlichen Gewaltmonopols. Interkulturelle Kompetenz ist deshalb in einer Weise zu vermitteln, die curricular, didaktisch und methodisch an diesem Ziel ausgerichtet ist. Dass dies auch bestimmte Anforderungen an die Kompetenzen derjenigen impliziert, die mit der Durchführung entsprechender Qualifizierungsmaßnahmen beauftragt werden, ist offenkundig.<sup>7</sup> Als Konsequenz der dargestellten Überlegungen kann daher ein dreistufiger Aufbau vorgeschlagen werden: 1) Die notwendige Basis und der erste Schritt sollte eine Menschenrechtsbildung sein, die zentrale Sinngehalte und die gesellschaftliche Bedeutung der Menschenrechte verständlich macht. 2) Aufgrund der zentralen Bedeutung des Diskriminierungsverbots als ein Kernprinzip der Menschenrechte ist es naheliegend, daran als zweiten Schritt eine Auseinandersetzung mit den Ursachen, Formen und Folgen von Diskriminierung anzuschließen, insbesondere von polizeilicher Diskriminierung. 3) Damit ist dann eine Grundlage dafür gegeben, sich mit dem Beitrag interkultureller Kompetenz für die Verwirklichung menschenrechtlicher Prinzipien sowie für die Vermeidung und Überwindung von Diskriminierung einzusetzen.

## Literatur

- Antweiler, Christoph (2009): Was ist den Menschen gemeinsam? Über Kultur und Kulturen, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft
- Appiah, Kwame Anthony (2019): Identitäten. Die Fiktion der Zugehörigkeit, Berlin: Hanser.
- Asmus, Hans-Joachim/Enke, Thomas (2018): »Intercultural Qualifications for Police Officers. A Model Proposal«, in: SIAK-Journal (International Edition), Vol. 8, S. 14–26, [http://dx.doi.org/10.7396/IE\\_2018\\_B](http://dx.doi.org/10.7396/IE_2018_B) (Zugriff: 18.09.2023).
- Atali-Timmer, Fatos (2021): Interkulturelle Kompetenz bei der Polizei. Eine rassistisch-kritische Studie, Leverkusen: Budrich Academic Press, <https://doi.org/10.2307/j.ctv1n9dk66> (Zugriff: 18.09.2023).

---

7 Es ist hier nicht der Ort, um dies hinreichend konkret und in einer Weise auszuführen, die für die Aus- und Fortbildung von Polizist:innen geeignet ist. Für die schulische Bildung haben wir einschlägige Überlegungen in Hormel und Scherr 2004 entwickelt.

- Badawia, Tarek (2006): »Die leise Vernunftstimme der *Intrakulturalität* — kritische Anmerkungen zur »Reflexiven Interkulturalität«, in: Tarek Badawia/Helga Luckas/Heinz Müller (Hg.), *Das Soziale gestalten*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 281–294, [https://doi.org/10.1007/978-3-531-90026-1\\_16](https://doi.org/10.1007/978-3-531-90026-1_16) (Zugriff: 18.09.2023).
- Basu, Biplab/Fereidooni, Karim (2025): »Polizeiarbeit rassismuskritisch gestalten. Ein Maßnahmenkatalog, in: Sabrina Ellebrecht/Ralf Poscher/Stefan Jarolimek/Stefan Kaufmann (Hg.), *Die Polizei in der offenen Gesellschaft. Zum polizeilichen Umgang mit Vielfalt und Diversität*. Bielefeld: transcript, S. 191–199.
- Beer, Anna (2022): *Racial Profiling. Eine qualitative Analyse von Erfahrungen und Sichtweisen von Polizist\_innen*, Freiburg: Pädagogische Hochschule, <https://ph.fr.bs-z-bw.de/frontdoor/index/index/docId/952> (Zugriff: 18.09.2023).
- Behr, Rafael (2022): »Diskriminierung durch Polizeibehörden«, in: Albert Scherr/Anna Cornelia Reinhardt/Aladin El-Mafaalani (Hg.), *Handbuch Diskriminierung*, 2. Auflage, Wiesbaden: Springer, [https://doi.org/10.1007/978-3-658-11119-9\\_23-3](https://doi.org/10.1007/978-3-658-11119-9_23-3) (Zugriff: 18.09.2023).
- Alain de Benoist (2004): *Kritik der Menschenrechte. Warum Universalismus und Globalisierung die Freiheit bedrohen*. Berlin: Junge Freiheit.
- Bergmann, Jens/Jacobsen, Asterid (2021): »Diskriminierung und Rassismus der Polizei als Forschungsfeld«, in: *SIAK-Journal* 4/21, S. 45–57.
- Bielefeldt, Heiner (2015): *Menschenrechte in der Einwanderungsgesellschaft. Plädoyer für einen aufgeklärten Multikulturalismus*, 2. Auflage, Bielefeld: transcript.
- Dubet, Francois/Lapeyronnie, Didier (1994): *Im Aus der Vorstädte*, Stuttgart: Klett-Cotta.
- Elias, Norbert/Scotson, John L. (1993): *Etablierte und Außenseiter*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Hamburger, Franz (2009): *Abschied von der interkulturellen Pädagogik*, Weinheim und München: Juventa.
- Hormel, Ulrike/Scherr, Albert (2004): *Bildung für die Einwanderungsgesellschaft*, Wiesbaden: Springer VS.
- Hormel, Ulrike/Scherr, Albert (2006): »Interkulturelle Probleme in den Geschlechter- und Generationenverhältnissen«, in: Hans Nicklas/Burkhard Müller/Hagen Kordes (Hg.), *Interkulturell denken und handeln. Theoretische Grundlagen und gesellschaftliche Praxis*, Frankfurt a.M.: Campus, S. 131–140.
- Jacobsen, Astrid (2011): »Interkulturelle Kompetenz als Methode. Der situative Ansatz«, in: *Soziale Probleme* 23/2, S. 154–173, <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ss0ar-364667> (Zugriff: 18.09.2023).
- Lynch, Michael (2012): »Revisiting the Cultural Dope«, in: *Human Studies* Vol 35/2, S. 223–233.

- Nohl, Arnd-Michael (2010): *Konzepte interkultureller Pädagogik*, Bad Heilbrunn: Verlag Julius Klinkhardt.
- Pettigrew, Thomas F./Tropp, Linda R. (2006): »A Meta-Analytic Test of Intergroup Contact Theory«, in: *Journal of Personality and Social Psychology* 90/5, S. 751–783, <https://doi.org/10.1037/0022-3514.90.5.751> (Zugriff: 18.09.2023).
- Radtke, Frank-Olaf (2023): »Kategorie Kultur«, in: Thorsten Bohl/Jürgen Budde/Markus Rieger-Ladich (Hg.), *Umgang mit Heterogenität in Schule und Unterricht*, Bad Heilbrunn: Verlag Julius Klinkhardt, S. 65–80.
- Resolution (1948): *Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, Resolution 217 A (III) der Generalversammlung vom 10. Dezember 1948*, <https://e4k4c4x9.rocketcdn.me/de/wp-content/uploads/sites/4/2019/12/UDHR-dt.pdf> (Zugriff: 18.09.2023).
- Scherr, Albert (2000): »Ethnisierung als Ressource und Praxis«, in: *PROKLA. Zeitschrift für Kritische Sozialwissenschaft*, 30/120, 399–414. <https://doi.org/10.32387/prokla.v30i120.768>
- Scherr, Albert (2001): »Interkulturelle Bildung als Befähigung zu einem reflexiven Umgang mit kulturellen Einbettungen«, in: *Neue Praxis* 31/4, S. 347–357.
- Scherr, Albert (2003): »Interkulturelle Pädagogik – (k)eine angemessene Antwort auf Rechtsextremismus?«, in: Wolfram Stender/Georg Rohde/Thomas Weber (Hg.), *Interkulturelle und antirassistische Bildungsarbeit*, Frankfurt: Brandes & Apsel, S. 42–55.
- Scherr, Albert (2021): »Interkulturelle und antirassistische Ansätze in der Offenen Kinder- und Jugendarbeit«, in: Ulrich Deinet/Benedikt Sturzenhecker/Larissa von Schwanenflügel/Moritz Schwerthelm (Hg.), *Handbuch Offene Kinder- und Jugendarbeit*, 5. Auflage, Wiesbaden: Springer VS, S. 721–734, [https://doi.org/10.1007/978-3-658-22563-6\\_50](https://doi.org/10.1007/978-3-658-22563-6_50) (Zugriff: 18.09.2023).
- Scherr, Albert/Breit, Helen (2019): *Diskriminierung, Anerkennung und der Sinn für die eigene soziale Position*, Weinheim und Basel: Beltz Juventa.
- Stender, Wolfgang/Rohde, Georg/Weber, Thomas (Hg.) (2003): *Interkulturelle und antirassistische Bildungsarbeit. Projekterfahrungen und theoretische Beiträge*, Frankfurt: Brandes & Apsel.
- Taguieff, Pierre-André (2000): *Die Macht des Vorurteils. Der Rassismus und sein Double*, Hamburg: Hamburger Edition.
- Todorov, Tzvetan (1998): *Abenteuer des Zusammenlebens*, Frankfurt a.M.: Fischer.
- Weber, Kristin (2025): »Interkulturelle Kompetenz«-Trainings. Status quo und Handlungsempfehlungen«, in: Sabrina Ellebrecht/Ralf Poscher/Stefan Jarolimek/Stefan Kaufmann (Hg.), *Die Polizei in der offenen Gesellschaft. Zum polizeilichen Umgang mit Vielfalt und Diversität*. Bielefeld: transcript, S. 151–173.



# Polizeiarbeit rassismuskritisch gestalten

## Ein Maßnahmenkatalog

---

*Biplab Basu und Karim Fereidooni*

### 1. Einleitung

Polizeiarbeit in Deutschland steht nicht erst mit den in den USA angestoßenen *Black Lives Matter*-Bewegungen anlässlich des durch Polizeigewalt getöteten George Floyd im Zentrum kritischer Debatten. Der Tod von Oury Jalloh, Laye-Alama Condé, Ermittlungsspannen im Zusammenhang mit dem NSU-Komplex, NSU 2.0 und Informationen über (digitale) Zusammenschlüsse rechtsextremer Polizist:innen liefern regelmäßig Gründe, über Rassismus in Polizeiorganisationen der Bundesrepublik zu debattieren. Innenpolitische und polizeiliche Reaktionsmuster zeichnen sich insbesondere dadurch aus, dass Abwehrstrategien gewählt werden, anstatt sich aufrichtig mit Hinweisen auf Rassismus durch Expert:innen, Aktivist:innen und zivilgesellschaftliche Akteur:innen auseinanderzusetzen. Gleichzeitig fehlt es häufig an konkreten Forderungen und Vorschlägen, die aus Sicht von Polizeiorganisationen ergriffen werden können, um sich in Bezug auf (rassistische) Diskriminierung zu professionalisieren. Dafür sind zwei Aspekte zentral: erstens die Bereitschaft, den Umgang mit rassistischer Diskriminierung als Teil der eigenen Professionskompetenz anzunehmen und zweitens es für möglich zu halten, dass eigene Praktiken, Routinen und Befehle (rassistisch) diskriminieren können.

An dieser Stelle möchten die Autor:innen dieses Maßnahmenkatalogs – Biplab Basu (ReachOut), und Karim Fereidooni (Professor an der Ruhr-Universität Bochum) – rassismuskritische Maßnahmen für die Polizeiarbeit vorschlagen, die durch relevante Akteur:innen innen- und sicherheitspolitischer Institutionen aufgegriffen, diskutiert und umgesetzt werden können.<sup>1</sup> Die Verfasser dieses Maßnahmenkatalogs sind sich einig, dass für ein funktionierendes Staatsgebilde eine nach demokratischen Gesichtspunkten tätige und verfassungstreue Polizei unerlässlich ist. Gleichzeitig sind sie der Ansicht, dass Rassismus die Qualität

---

1 Wir danken Ikram Errahmouni-Rimi und Tobias Singelstein sowie den vielen Polizist\*innen mit denen wir über den Maßnahmenkatalog gesprochen haben für die hilfreichen Anmerkungen.



der Polizeiarbeit verschlechtert und nicht mit dem Grundgesetz vereinbar ist. Der Maßnahmenkatalog dient explizit nicht dazu, Polizeiarbeit zu diskreditieren. Vielmehr sollten diese Maßnahmen einen breiten gesellschaftlichen wie institutionellen Veränderungsprozess anstoßen, der notwendig ist, um die Polizeiarbeit rassismuskritisch zu gestalten. Hierbei betrachten die Verfasser primär die Kontextbedingungen des Einsatzdienstes, wenngleich auch Ermittler:innen und andere Bereiche der Polizei professionell mit dem Thema Rassismus umgehen müssen.

## 2. Überinstitutionelle Maßnahmen

### 2.1 Unabhängige Ermittlungsverfahren gegen Polizist:innen

Straftaten, die durch Polizist:innen im Rahmen ihrer Dienstausbübung begangen werden, schaden nicht nur den Opfern, sondern auch dem Image des Polizeib Berufs und der betreffenden Behörde. In Bezug auf die Polizei als Organisation, die das Gewaltmonopol verkörpert und massiv in Grundrechte eingreifen darf, ist es unerlässlich, möglichen Missbrauch von Machtasymmetrien zu unterbinden, um die Legitimität von Polizeiarbeit sicherzustellen. Die gegenwärtig vorherrschende Praktik – bei Straftaten (Anfangsverdacht/Tatverdacht), die durch Polizist:innen im Dienst begangen werden, ermitteln benachbarte Dienststellen –, ist regelmäßig Bestandteil kritischer Medienberichterstattung (Steinke 2020). Ein solches Vorgehen erschüttert wegen der möglichen Interessenskonflikte das Vertrauen in ein neutrales und gerechtes Verfahren. Damit es in Deutschland zu keiner Legitimitäts- und Vertrauensdiffusion kommt, sollten Verfahren gegen Polizeibeamt:innen, die im Rahmen ihres Dienstes Straftaten begangen haben, von der betreffenden oder einer benachbarten Dienststelle entkoppelt werden.

Denkbar wäre hier eine Praxis nach bayrischem Vorbild. Dort werden alle strafrechtlichen Verfahren gegen Polizeibeamt:innen in der Abteilung für interne Ermittlungen beim bayerischen Landeskriminalamt geführt. In Hamburg und Bremen obliegt die Prüfung der Innenbehörde. Auch Staatsanwaltschaften können – ob der hohen Abhängigkeit von der Ermittlungsarbeit der Polizeibehörden – in Interessenskonflikte verstrickt sein. Ein spezifischer Ermittlungsbereich bei der Staatsanwaltschaft hätte auch den Vorteil, dass Verfahren schneller bearbeitet und abgeschlossen werden könnten. Davon würden insbesondere Polizeibeamt:innen profitieren, gegen die zwar ermittelt wird, die sich aber nichts zuschulden kommen lassen haben. Hierbei denken wir an Beförderungshemmnisse wegen laufender Verfahren.

Dänemark etwa hat eine unabhängige Ermittlungsbehörde eingerichtet. Sie besteht aus Jurist:innen, die nicht der dänischen Staatsanwaltschaft angehören, und aus Ermittler:innen, die nicht der dänischen Polizei zugehörig sind. Diese unab-

hängige Ermittlungsbehörde bildet die Ermittler:innen selbst aus. Es kann davon ausgegangen werden, dass sich die Einrichtung einer unabhängigen Ermittlungsbehörde positiv auf die strafrechtliche Verfolgung von polizeilichem Handeln mit Rassismusbezug auswirken könnte.

## 2.2 Kennzeichnungspflicht für Polizist:innen

Transparenz schafft Vertrauen. Polizist:innen sollten für die Bevölkerung identifizierbar sein. Darum sollten Polizeibeamt:innen Visitenkarten bei sich tragen, auf denen ihre Dienststelle und die Dienstnummer vermerkt sind. Diese Visitenkarten müssen dem polizeilichen Gegenüber auf Verlangen ausgehändigt werden.

## 2.3 Einsatz von Bodycams

Alle Beamt:innen sollten mit Bodycams ausgestattet sein, um bei Gewaltanwendungen den Sachverhalt aufnehmen zu können. Weiterhin sollte das Einschalten der Bodycam möglich sein, wenn eine an der polizeilichen Maßnahme beteiligte Person dies wünscht. Wenn Polizeibeamt:innen im Rahmen eines Einsatzgeschehens gezwungen sind, körperliche Gewalt anzuwenden, sollten sie ihre Bodycams anschalten müssen. Die Nutzung von Bodycams regeln die Landespolizeigesetze. Bodycamaufnahmen sollten bei einer unabhängigen Stelle gespeichert werden. Die Löschungsfristen müssen gesetzlich geregelt werden.

## 2.4 Filmrechte für Bürger:innen

Wenn die Polizei einen Einsatz filmen darf, dann sollten auch Bürger:innen einen Polizeieinsatz filmen dürfen. Handyaufnahmen (Bild und Ton) von Zeug:innen polizeilicher Maßnahmen sollten zukünftig nicht verboten werden. Das Videomaterial von Zeug:innen sollte zwingend gesichert und zur Aufklärung von Vorwürfen der (rassistisch motivierten) Körperverletzung im Amt herangezogen werden. Eine rechtsstaatlich agierende Polizei hat keine Angst vor Handyaufnahmen ihrer Einsätze. Das Hochladen und Veröffentlichen sollte ob der Persönlichkeitsrechte der betreffenden Polizeibeamt:innen weiterhin verboten sein, wenn sie erkennbar sind.

## 2.5 Multiprofessionelle Beratung

Polizist:innen sind Fachpersonen auf dem Gebiet der Gefahrenabwehr. Die Kontextbedingungen polizeilichen Handelns in einer heterogenen Gesellschaft erfordern zunehmend zusätzliche fachliche Kompetenzen, die sich Polizist:innen aus eigenen Ressourcen in der Regel nicht aneignen können. Aus diesem Grund sollten sich Polizeibehörden regelmäßig von externen Expert:innen beraten lassen. Die-

se Beratungstreffen könnten zwischen Polizeipräsident:innen, Wissenschaftler:innen und Nichtregierungsorganisationen durchgeführt werden. Der Austausch mit Antidiskriminierungsbüros, Vertreter:innen von Copservation oder KOP, Vereinen und Beratungsorganisationen, die sich für rassifizierte Personen einsetzen, Vertreter:innen der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Vertreter:innen der Jugendhilfe, Vertreter:innen der Polizei u.a. würde das gegenseitige Vertrauensverhältnis stärken und Hemmschwellen abbauen, über aktuelle Fälle von Rassismus bei der Polizei zu sprechen. Die Schaffung von Beratungsstrukturen würde es erlauben, Rassismuskritik innerhalb der Polizei zu verankern.

### **3. Aus- und Fortbildungsmaßnahmen**

#### **3.1 Wissensvermittlung zu gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit**

Polizist:innen haben die hoheitliche Aufgabe, Grundrechte zu schützen und sie durchzusetzen. Das können sie nur dann tun, wenn sie sich im Sinne ihres Auftrags stetig überprüfen und weiterbilden. Rassistische Polizeiarbeit verstößt gegen Artikel 3 des Grundgesetzes. Rassistisches Handeln (auch unbewusst) ist somit nicht mit dem Grundgesetz vereinbar. Darum ist es unerlässlich, dass sich Polizist:innen regelmäßig mit ihren eigenen eingeübten Verhaltenserwartungen und rassismusrelevanten Einstellungen auseinandersetzen. Dazu benötigen sie unter anderem Wissen über die Lebensrealitäten von rassismuserfahrenen Personen. Dieses Wissen sollte durch Fortbildungen vermittelt werden, die als Arbeitszeit anerkannt werden. Wie Ärzt:innen sollten auch Polizist:innen in einem bestimmten Zeitraum eine bestimmte Anzahl von Fortbildungspunkten sammeln müssen. Diese sollten von den Vorgesetzten überprüft und beim Erteilen von Führungsprognosen als ein wesentlicher Faktor herangezogen werden.

Rassismuskritische Fortbildungen dienen dem Zweck, die eigene Person in das Zentrum der Betrachtung zu rücken. Anstelle von interkulturellen Fortbildungen, die ein plakatives Denken über andere Personen befördern können, sind rassismuskritische Aus- und Fortbildungen vorzuziehen. Ausgangspunkt rassismuskritischer Aus- und Fortbildungen sollte die folgende Frage sein: Was hat Rassismus mit mir zu tun und kann ich auch unbewusst rassistisch Handeln? Als positives Beispiel dienen die Polizei Münster und auch Bremen. So werden in Bremen alle Führungskräfte verpflichtend geschult.

## 3.2 Erfassung von Hasskriminalität

Das Institut für Demokratie und Zivilgesellschaft in Jena (IDZ) stellt in seinen Publikationen zu Hasskriminalität fest, dass es bei der Erfassung von Hasskriminalität große Unterschiede gibt. So meldete das BKA für das Jahr 2018 1.078 vorurteilsmotivierte Gewalttaten für das gesamte Bundesgebiet. Der Verband der Beratungsstellen für Betroffene rechter, rassistischer und antisemitischer Gewalt e.V. (VBRG) hatte für dasselbe Jahr allein für die Region Berlin und die ostdeutschen Bundesländer 1.212 Fälle registriert. Für dieses hohe Dunkelfeld gibt es unterschiedliche Gründe: Laut der europäischen Grundrechteagentur FRA erkennen Polizeibeamt:innen im Moment der Anzeigenaufnahme, aber auch im Zuge der Ermittlungen häufig nicht, dass ein Vorurteilsmotiv vorliegt (FRA 2016). Um eine realitätsnähere Erfassung von rassistischen Straftaten zu gewährleisten, gilt es also, sich möglicher Vorurteilsmotive bewusst zu sein.

## 4. Schutz von vulnerablen Personengruppen

### 4.1 Kontrollquittungen bei Identitätsfeststellung

Nach dem Vorbild der Polizei Bremen sollten Polizeibehörden eine Kontrollquittung zu jeder durchgeführten Identitätsfeststellungsmaßnahme herausgeben. Dadurch wird gewährleistet, dass Polizist:innen im Falle einer Beschwerde durch Nachfrage bei der zuständigen Polizeibehörde identifizierbar sind. Die Quittung macht nachvollziehbar, wann, wo und aus welchem Grund die Maßnahme erfolgt ist.

## 5. Polizeibehördliche Maßnahmen<sup>2</sup>

### 5.1 Schaffung einer internen Infrastruktur

Rassismus ist ein gesamtgesellschaftliches Problem, das für viele Menschen in Deutschland fester Bestandteil ihrer gelebten Realität ist, weil er ihnen auf unterschiedlichen Ebenen begegnet, zum Beispiel auf dem Arbeits- und Wohnungsmarkt, in Bildungseinrichtungen oder bei Behördenbesuchen. Rassistische Strukturen machen nicht vor der Tür einer Polizeibehörde halt. Aus diesem Grund braucht es innerhalb der Behörde einen geregelten und souveränen Umgang mit Rassismus. Hierfür braucht es folgende Instrumente:

---

2 Wir danken Ikram Errahmouni-Rimi für ihren wesentlichen Beitrag zu diesem Kapitel.

- Zur Auseinandersetzung mit dem Rassismusbegriff und zur Entwicklung eines Rassismusverständnisses sollten regelmäßige Foren zum Thema Rassismus und Diskriminierung angeboten werden. Sie sollten nicht nur Wissen vermitteln, sondern auch präventiv funktionieren. Neben Fortbildungsmaßnahmen sollten auch interne Kommunikationsstrategien (Intranet), Glossare, Fachveranstaltungen oder Werkstattgespräche entwickelt werden. Arbeitgeber:innen – auch der öffentliche Dienst – sind gem. § 12, Abs. 1 AGG dazu verpflichtet, präventive Maßnahmen zum Schutz vor Diskriminierung innerhalb der Organisation umzusetzen.
- Es sollte eine Dienstanweisung ausgegeben werden, die unerwünschtes Verhalten unterhalb der Strafbarkeitsgrenze regelt und sich unter anderem am Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) orientiert. Sie soll die Erwartung an Angehörige der Polizeibehörde sowie insbesondere an die Führungskräfte als *first responder* regeln.
- Mit der Schaffung einer Beratungs- und Beschwerdestruktur erhalten Polizei-beamt:innen die Möglichkeit, sich am besten mit einer Person aus dem Nichtvollzugsbereich über relevante Ereignisse im Zusammenhang mit Rassismus beraten zu können, ohne dass sofort ein Verfahren ausgelöst wird. Dadurch würden rassismussensible Polizei-beamt:innen darin bestärkt, bei Auffälligkeiten eine Meldung in die Wege zu leiten und so unerwünschtes Verhalten sichtbar zu machen. Damit Meldungen niedrigschwellig möglich sind, brauchen Polizist:innen psychologische Sicherheit. Meldungen dürfen sich nicht negativ auf die Karriere der Meldenden auswirken (Maßregelungsverbot).
- Ferner sollte eine Beschwerdestelle nach § 13 AGG eingerichtet werden. Rassismussensible Polizeiarbeit im Kontakt mit dem polizeilichen Gegenüber ist nur dann möglich, wenn das Thema auch im Innenverhältnis ernstgenommen wird und verankert ist. So müssen polizeiinterne Benennungspraktiken und der Umgang miteinander rassismuskritisch befragt werden, um unerwünschtes Verhalten im Zusammenhang mit Diskriminierung sicht- und frühzeitig sanktionierbar zu machen. Repressive Maßnahmen helfen, wenn präventive Maßnahmen nicht wirksam sind.
- Sinnvoll ist auch die Schaffung einer Stelle als »Antirassismusbeauftragte:r«. Die rassismuskritische Polizeiarbeit muss als langfristige Querschnittsaufgabe professionell bearbeitet werden. Empfohlen wird, dass jedes Bundesland und auch die Bundespolizeien behördeninterne Fachpersonen einsetzen. Sie sollen Fälle fachlich bewerten und rassismuskritische Präventions- und Interventionsmaßnahmen etablieren.

## 5.2 Qualifizierung von Personen mit Schlüsselfunktion

Menschen, die Berufsanfänger:innen als Handlungsvorbild dienen, sollten didaktisch kompetent sein und besonders rassismussensibel arbeiten. Auch Personen, die Dienstpflichtverletzungen überprüfen und über diese entscheiden (etwa Disziplinarstellen oder interne Ermittler:innen), sollten eine zeitgemäße (juristische) Kompetenz in Bezug auf Rassismus und Diskriminierung aufweisen.

## 5.3 Verpflichtende Fortbildungen für Führungskräfte

Führungskräfte besitzen eine Vorbildfunktion und müssen sich dementsprechend vorbildlich verhalten, wenn es um rassismuskritische Polizeiarbeit geht. Deshalb sollten Führungskräfte regelmäßig an rassismuskritischen Maßnahmen teilnehmen.

## 5.4 Schutz vor unerwünschten Bewältigungsstrategien in Dienstgruppen

Das Arbeiten an Dienststellen mit besonders hohem Einsatzaufkommen (hohe Schlagzahlen), vielen angespannten Einsatzsituationen und einer sehr hohen Belastung fordert Polizeibeamt:innen viel Energie ab. Beamt:innen tendieren dazu, Bewältigungsstrategien zu entwickeln, die mit Wohlverhaltenspflicht und dem Gesetz in Konflikt stehen. Daher sollten gerade diesen Abteilungen regelmäßig Entlastungsangebote gemacht werden. Weiterhin sollte der Grundsatz gelten, Personen nicht zu lange an solchen Dienststellen verweilen zu lassen. Dienstgruppen sollten zudem nicht in gleicher Konstellation über einen längeren Zeitraum bestehen, da auf diese Weise falsche Loyalitäten und Beziehungsgeflechte entstehen können, die gegen die Interessen der demokratisch agierenden Organisation wirken. Dem kann durch eine Regulierung der Standzeiten entgegengewirkt werden. Ein mögliche Standzeitenregulation könnte der Dauer eines Beurteilungszeitraums entsprechen.

## 5.5 Mehr Polizist:innen mit internationaler Familiengeschichte

Der Anteil von Polizist:innen mit sogenanntem Migrationshintergrund ist in fast allen Bundesländern niedriger als der Anteil von Personen mit Migrationshintergrund im jeweiligen Bundesland. Menschen mit Migrationsgeschichte sind also in der Polizei eher unterrepräsentiert. Daher sollte der Anteil erhöht werden. Diese Maßnahme sollte nicht missverstanden werden: Es ist nicht Aufgabe von Menschen mit internationaler Familiengeschichte, rassistische Polizeiarbeit zu verhindern. Im Gegenteil, der Aufbau rassismuskritischer Polizeistrukturen ist die Aufgabe aller Polizist:innen und aller Behördenleitungen. Eine höhere Repräsentation von

Menschen mit internationaler Familiengeschichte in der Polizei könnte jedoch dazu beitragen, die Legitimität polizeilicher Maßnahmen in der Bevölkerung zu festigen. Hierbei reicht es allerdings nicht, die Menschen lediglich in die Organisation zu holen. Vielmehr müssen sie auch in Führungspositionen gelangen. Die auffällig niedrige Repräsentation gerade in höheren Positionen (höherer Dienst) sollte mittels einer Studie zu rassistischen Diskriminierungserfahrungen von Polizeibeamt:innen mit internationaler Familiengeschichte innerhalb der Organisation untersucht werden. Es gilt, sich ein Lagebild des Rassismus intern zu verschaffen.

## **5.6 Erlaubnis zum Tragen religiöser Symbole**

Die Polizei sollte die Pluralität der Gesellschaft abbilden und darum auch als Arbeitgeberin für alle Menschen offenstehen. Das Beamtenstatusgesetz überlässt es den Ländern in ihren Landesgesetzen, Regelungen zum äußeren Erscheinungsbild von Polizeibeamt:innen zu treffen. Wir regen an, die Debatte um Neutralität und Kopftuch im Amt neu zu führen. Analog zu Lehrkräften in den Schulen sollten sichtbar religiöse Menschen, insbesondere kopftuchtragende Frauen, auch in der polizeilichen Dienstausbübung zugelassen werden. In Schottland ist dies bereits gelebte Praxis und auch in Kanada tragen Menschen unterschiedliche religiöse Symbole bei der Arbeit.

## **6. Zusammenarbeit mit Wissenschaft und Forschung**

### **6.1 Studien zum Thema Rassismus und Polizei**

Jedes Bundesland sollte mindestens alle fünf Jahre selbstständig und eigenständig finanzierte Studien zum Thema institutioneller und individueller Rassismus in der Polizeiarbeit durchführen. Die Studien sollten qualitativ und quantitativ ausgerichtet sein. Die Studienergebnisse könnten dann als Grundlage dazu dienen, rassistismuskritische Maßnahmen zu entwickeln und umzusetzen. Die Entwicklung und Umsetzung von rassistismuskritischen Maßnahmen muss von Wissenschaftler:innen, NGOs und Antidiskriminierungsbüros begleitet werden.

## Literatur

- European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) (2016): Ensuring Justice for Hate Crime Victims – Professional Perspectives, Publications Office, <https://data.europa.eu/doi/10.2811/963973> (Zugriff: 18.09.2023).
- Steinke, Ronen (2020): »Polizei ermittelt gegen Polizei – das ist kein gutes Prinzip«, Kommentar von Ronen Steinke in Süddeutsche Zeitung vom 27.08.2020, <https://www.sueddeutsche.de/politik/polizeigewalt-polizei-mono-pol-ermittlungen-1.5007422> (Zugriff: 18.09.2023).
- Thüne, Martin (o.J.): Polizeiexperte über Umgang mit psychisch Kranken: »Eine fatale Fehleinschätzung«, <https://taz.de/Polizeiexperte-ueber-Umgang-mit-psychisch-Kranken!/5880681/> (Zugriff: 18.09.2023).

## Literaturempfehlung

- Atali-Timmer, Fatoş/Fereidooni, Karim/Schroth, Kathrin (2022): »Rassismuskritische Polizeiforschung – Eine Spurensuche«, in: Daniela Hunold/Tobias Singelstein (Hg.), *Rassismus in der Polizei. Eine wissenschaftliche Bestandsaufnahme*, Springer VS, S. 33–55.
- Atali-Timmer, Fatoş/Schroth, Katrin/Fereidooni, Karim (2024): *Ambivalente Diversität. Eine rassismuskritische Auseinandersetzung*. In: Mario Staller/Swen Körner (Hg.), *Polizei und Diversität*, Springer VS, S. 167–183, [https://doi.org/10.1007/978-3-658-42565-4\\_9](https://doi.org/10.1007/978-3-658-42565-4_9).
- Schroth, Kathrin/Fereidooni, Karim (2021): »Racial Profiling möchte ich da gar nicht groß negieren oder von der Hand weisen!« *Rassismus und Polizeiarbeit. Eine qualitative Studie zu rassismusrelevanten Erklärungs- und Handlungsmustern von Polizist\*innen in NRW*, in: *Polizei & Wissenschaft* 3/2021, S. 39–52.





# Polizeialltag



## »Hinter der Lage«

### Kollektives Erfahrungswissen in Polizeiausbildung und -alltag

---

David Czudnochowski

»Endlich sieht mal jemand, wie es wirklich bei uns zugeht, der den Alltag miterlebt, so wie er wirklich ist. Mit was für Leuten wir es zu tun haben. Das hat nichts mit Rassismus zu tun, so wie es immer in den Medien dargestellt wird.«

(GN-ESD-Bz)

#### 1. Einleitung

Diese Aussage fiel an einem der ersten Tage während meiner teilnehmenden Beobachtung im Wach- und Wechseldienst der Schutzpolizei. Die beiden Polizisten, die ich an diesem Tag im Streifenwagen begleitete, waren sichtlich interessiert an meiner Fragestellung und meinem Forschungsinteresse. Ich erklärte ihnen, dass ich mich für ihren Alltag interessiere und verstehen möchte, wie polizeiliches Erfahrungswissen beziehungsweise das ›polizeiliche Bauchgefühl‹ zu definieren ist. Ich räumte ein, dass es mir unter anderem auch um die negativen Aspekte dieses Erfahrungswissen gehe, kurz gesagt, ob negative Erfahrungen polizeiliche Diskriminierung erklären können. Ähnliche Gespräche habe ich an verschiedenen Untersuchungsorten geführt und die jeweiligen Äußerungen ähnelten fast wörtlich dem obigen Zitat. So musste ich mich und mein Forschungsanliegen gerade in den ersten Tagen im Feld häufig erklären. In den Gesprächen mit den Polizist:innen kam immer wieder das Thema auf, dass die Polizei nicht ›richtig‹ in der Öffentlichkeit wahrgenommen werde. Aus dem oben genannten exemplarischen Zitat lassen sich bereits einige zentrale Ergebnisse formulieren, die ich in diesem Beitrag ausführen möchte.

So deutet sich eine zentrale Erkenntnis- und Erfahrungsquelle von Polizist:innen des Wach- und Wechseldienstes an: das unmittelbare sinnlich-körperliche Erleben. Es generiert Bedeutungen und Einsichten über den Alltag, die von Außenste-

henden nicht nachvollzogen werden können, da sie sie nicht nachempfinden können. Ebenso fällt das Wir im Zitat auf. Erfahrungen werden gemeinschaftlich gemacht und festigen und referenzieren sich durch den informellen Austausch unter Kolleg:innen. So entsteht ein kollektiver und erfahrungsbezogener Orientierungsrahmen, der polizeiliches Handeln fast schon antagonistisch zur Bevölkerung stellt. Ebenso wird in diesem Zitat deutlich, dass es unter Polizist:innen Vorstellungen über problematische Personen gibt, die polizeiliche Reaktionen bedingen, ohne dass aus Sicht der Polizist:innen eine solche Einschätzung das Neutralitätsgebot verletzt.

Nach unzähligen Stunden in verschiedenen Polizeidienststellen und auf Streifenfahrten kann ich die Erwartung des Beamten nicht erfüllen, zu sagen, wie es »wirklich« ist. Ich habe belastende, konfliktreiche und dynamische Einsatzsituationen erlebt. Insgesamt habe ich aber mehr Einsatzsituationen erlebt, die statisch, kontrolliert und unspektakulär waren. Dennoch begegneten mir an allen meinen Erhebungsorten ähnliche Erzählungen über den Arbeitsalltag, informelle Kategorisierungen über das »typische polizeiliche Gegenüber«, unabhängig davon, ob es sich um ein »Brennpunkttrevier« in einer Großstadt oder um eine Kleinstadt mit ländlichem Einzugsgebiet handelte. Im Sinne einer verstehenden Soziologie geht es mir nicht darum, den Wahrheitsgehalt solcher Erzählungen infrage zu stellen. Vielmehr konzentriere ich mich im Folgenden darauf, wie solche Wahrnehmungsmuster und die ihnen zugrundeliegenden Wissensbestände entstehen, und welche praktische Funktion und welchen Einfluss sie im Alltag der Schutzpolizei haben. Damit rücke ich die »Orientierungsleistung« (Knorr-Cetina 1989: 89) erfahrungsbasierter Wissensbestände in den Mittelpunkt. Es geht um die Funktionalität solcher Wissensbestände, die sich nicht an so etwas wie einer objektiven Wahrheit orientiert, sondern an ihrer »Lösungskompetenz« (Porschen 2008: 52).

## 2. Forschungsdesign, Datenmaterial und Methode

Für Behr (2022: 219) sedimentieren sich Alltagserfahrungen zu kulturellen Handlungsmustern. Er spricht von der informellen Polizistenkultur, die als Orientierungsrahmen beziehungsweise (sub-)kulturelles Bezugssystem diene und die Unbestimmtheit der Vorgaben von Recht, Dienstvorschriften oder Leitbildern im praktischen Handeln kompensiere. Gerade im Hinblick auf die Erklärung diskriminierenden Handelns wird in der Polizeiforschung auf die Bedeutung dieses Handlungswissens hingewiesen. So wird immer wieder das Erleben konfliktbehafteter Alltagssituationen mit Bevölkerungsgruppen als Katalysator für rassistische Einstellungen und diskriminierende Praktiken unter erfahrenen Polizist:innen benannt (zum Beispiel Schweer/Strasser 2008: 12ff.). Wie diese Erfahrungen gemacht werden, wie sie sich im Organisationsalltag – von der Ausbildung über das erste Praktikum bis hin zum späteren Berufsalltag – entwickeln, bleibt meist unbeant-

wortet. Fertig ausgebildete Polizist:innen treffen nicht erfahrungsoffen auf die polizeiliche Alltagswirklichkeit oder auf unterschiedliche Bevölkerungsgruppen. Die Art und Weise, wie die Umwelt erschlossen wird, ist durch die Organisation, durch institutionalisierte Praktiken und Routinen, aber auch durch bürokratische Strukturen und das Recht geprägt.

Im Folgenden werde ich anhand ethnografischer Beobachtungen den Arbeitsalltag der Schutzpolizei und die Vorbereitung darauf während der Ausbildung vergleichen. Dabei gehe ich der Frage nach, wie angehende Polizist:innen in der Ausbildung (in-)formelle Handlungs- und Deutungsmuster, also praktisches Wissen erwerben, das den späteren Resonanzboden dafür bildet, wie im späteren Arbeitsalltag Erfahrungen gemacht werden. Dabei konzentriere ich mich unter anderem auf die Formierung des Körpers zu einer kollektiven Erfahrungsquelle (Collins 2012). Schließlich leistet der Körper einen erheblichen Beitrag zum Verständnis des polizeilichen Erfahrungswissens. Anhand einzelner ethnografischer Beobachtungen zeige ich, dass Erfahrungswissen als funktional im Sinne des Handlungsauftrages (Kategorisierungen und polizeiliche Wahrnehmung) zu verstehen ist und auch dem kollektiven Zusammenhalt und der Identifikation mit dem Handlungsauftrag dient. Abschließend veranschauliche ich, dass erfahrungsbasierte Wissensbestände zwar meist nach innen gerichtet sind, in ihrer Außenwirkung aber einer »differenziellen Logik« (Loick 2018: 28) folgen und damit zu Diskriminierung beitragen können. Dabei argumentiere ich, dass sich die Herstellung von Differenz im Handeln nicht notwendigerweise an Kategorien wie Herkunft oder Ethnizität orientiert, sondern sich sehr situationspezifisch und entlang zugeschriebener Nähe- und Distanzverhältnisse gestaltet.

Die hier vorgestellten Analysen und Beobachtungen basieren auf zwei ethnografischen Studien, die im Rahmen des Projekts »ZuRecht – Die Polizei in der offenen Gesellschaft« durchgeführt wurden. Das Erkenntnisinteresse beider Studien richtete sich auf erfahrungsbasiertes Wissen als Entscheidungs- und Handlungsgrundlage in der polizeilichen Alltagspraxis sowie dessen Vermittlung in der fachpraktischen Ausbildung (polizeiliche Einsatztrainings). Dabei wurden folgende Forschungsfragen zugrunde gelegt:

- 1) Inwiefern findet erfahrungsbasiertes Wissen Eingang in die handlungsorientierte Ausbildung der Schutzpolizei? Welche Annahmen über den späteren Berufsalltag werden dabei vermittelt?
- 2) Wie entsteht im Arbeitsalltag der Schutzpolizei erfahrungsbasiertes Wissen? Welche Relevanzen und Bedeutungen hat dieses Wissen für die Einsatzbewältigung im Kontakt mit unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen?

Der ethnografische Ansatz orientiert sich an der »lebensweltlichen Ethnographie« (Honer 1989). Diese legt den Beobachtungsfokus auf das konkrete, alltägliche Han-

deln und fragt danach, welche Bedeutung unterschiedliche Wissensformen und Praktiken aus der Perspektive der Akteur:innen haben. Für den Bereich der fachpraktischen Ausbildung wurden 2020 und 2021 szenariobasierte Einsatztrainings an zwei Ausbildungseinrichtungen in zwei Bundesländern teilnehmend beobachtet und ethnografische Interviews mit Einsatztrainer:innen geführt. Der Arbeitsalltag des Wach- und Wechseldienstes der Schutzpolizei in vier verschiedenen Revieren in drei verschiedenen Städten in drei Bundesländern bildete das zweite Feld. Darunter befanden sich sogenannte Brennpunktreviere, aber auch eine kleinere Dienststelle mit ländlichem Einzugsgebiet.

Der Beobachtungszeitraum erstreckte sich über insgesamt vier Monate im Jahr 2021. Die gewonnenen Daten wurden in Anlehnung an das Kodierverfahren der konstruktivistischen Grounded Theory nach Charmaz (2006) ausgewertet. Feldprotokolle und Interviews<sup>1</sup> wurden offen und axial kodiert, unterschiedliche Fälle miteinander kontrastiert. Zentral am konstruktivistischen Ansatz ist, die Beobachterperspektive, mit der die Daten entstanden sind, in der Analyse permanent mit zu reflektieren. Dadurch ist es möglich, den durch die teilnehmende Beobachtung erworbenen Erfahrungshorizont in die Analyse zu integrieren.

### 3. Körperlicher Arbeitsalltag

Der Arbeitsalltag des Wach- und Wechseldienstes wird von zwei unterschiedlichen Erfahrungsdimensionen geprägt. Da ist erstens die Sachbearbeitung am Schreibtisch auf der Wache. Hier werden Einsatzberichte geschrieben, Anzeigen gefertigt, Vernehmungen protokolliert oder Vorgänge an Vorgesetzte weitergeleitet. Auch wenn dieser Teil der Polizeiarbeit stark von administrativen Abläufen geprägt ist, beruht das, was die Beamt:innen dort bearbeiten, zweitens auf körperlich erlebten Einsatzsituationen. Sie werden zu einem Einsatz gerufen, sehen, hören, riechen, fühlen, spüren Schmerz, Ekel oder Wut, sind gelangweilt, ungeduldig, mal emphatisch, dann wieder distanziert. Damit lebensweltliche Sachverhalte für die Organisation relevant werden und bearbeitet werden können, müssen sie von den Beamt:innen formuliert, auf Begriffe gebracht und an formale Vorgaben angepasst werden. Sinnliche Wahrnehmungen werden am Schreibtisch zu Vorgängen und Strafanzeigen. Damit das funktioniert, muss das körperliche Wahrnehmen in Einsatzsituationen zielgerichtet sein. Die körperliche Erfahrung ist also nicht ergebnisoffen, sie muss dem staatlichen Strafverfolgungsanspruch und den Verwaltungsabläufen folgen.

---

1 Im Text werde ich Feldprotokolle mit FP, Interviews mit IV und Gesprächsnotizen mit GN abkürzen. ET steht für Einsatztraining, ESD für Einsatzdienst der Schutzpolizei und B für den Erhebungsort.

So ist das körperliche Erleben der Streifenpolizist:innen in der Interaktion vor Ort von einer strukturellen Ungewissheit geprägt. Damit ist gemeint, dass der Streifendienst den ersten (körperlichen) Zugriff auf gemeldete Einsatzlagen vornimmt. Damit verbunden ist die unmittelbare körperliche Konfrontation mit vielfältigen und unklaren Ereignissen. Schutzpolizist:innen müssen Generalist:innen sein. Ihre Alltagsarbeit wird vor allem von den Grauzonen zwischen Strafverfolgung und Gefahrenabwehr bestimmt. Sie werden zu solchen Situationen gerufen, »die nicht passieren sollten und auf die unverzüglich reagiert werden muss.« (Ruch 2017: 329) Während Kriminalbeamt:innen Sachverhalte zeitversetzt und meist in kontrollierten Umgebungen bearbeiten, sind die Beamt:innen des Streifendienstes mit unvermittelten Situationen und entsprechenden Dynamiken konfrontiert. Sie müssen gemeldete Einsatzsituationen meist auf Basis begrenzter Informationen der Leitstelle vorbereiten, vor Ort situative Lösungen finden, Maßnahmen ergreifen und emotionale Reaktionen des Gegenübers – sei es Opfer oder Täter:in – kompensieren.

Der Arbeitsalltag setzt Polizeibeamt:innen »vagen Situationen« (Manning 1997: 301) aus. Vagheit ist in diesem Zusammenhang nicht mit Gefahr oder Gefährlichkeit gleichzusetzen. Vielmehr ist damit gemeint, dass sich Einsatzsituationen vor Ort als widersprüchlich erweisen können. Für die Polizist:innen ist nur schwer prognostizierbar, inwiefern sie ihren Körper einsetzen oder welchen Dynamiken sie ihn aussetzen müssen. Entsprechend bedingt der Arbeitsalltag kognitive und stets körperliche Routinen, um mit dieser Vagheit umgehen zu können. Sei es das Anziehen von Einsatzhandschuhen in Einsatzsituationen, bei denen die Polizist:innen vermuten, körperlich Hand anlegen zu müssen, oder die raumgreifende Körperhaltung von Polizist:innen bei Kontrollsituationen im öffentlichen Raum. Körperlichkeit spielt aber auch bei mentalen und kognitiven Prozessen eine Rolle, etwa bei der Verdachtsgenerierung, wenn Polizist:innen in einer Befragungssituation spüren, dass hier mehr zugrunde liegt, sie ein unspezifisches Gefühl haben, dass etwas nicht stimmt, sie es aber nicht konkret verbalisieren können. Die leibliche Erfahrung vermittelt zwischen strukturellen Handlungsanforderungen und einer vagen, sich ständig verändernden Umwelt und konstruiert eine »organisationale Realität«, die Manning wie folgt definiert:

»[I]t is a set of ideas, feelings and assumptions about social reality assisting in the adaptation of officers to the complex and shifting uncertain occupational environment in which they find themselves. It is to a large degree situationally specific, rather than a set of unalterable rules, principles or norms.« (Ebd.: 48–49)

Unabhängig davon, ob es sich um theoretisches Wissen über die Sachbearbeitung oder um praktisches Wissen wie das körperliche Agieren in Einsatzsituationen handelt, werden Kompetenzen und damit implizites Wissen vor allem über die »sinnli-



che körperliche Wahrnehmung« (Polanyi 2016: 23) erworben. Für Polanyi folgt daraus, dass implizites Wissen personengebunden, das heißt individuell zu verorten sei. Bezogen auf den Polizeialltag bedeutet das, dass die Strukturen des Arbeitsalltags den Rahmen bereitstellen, durch den sinnliche und körperliche Erfahrungsmöglichkeiten bedingt werden und Erfahrungswissen individuell erworben und genutzt wird.

### 3.1 Forcierte Unsicherheit während der Ausbildung – Verkörperung polizeilicher Präsenz

Gerade in der fachpraktischen Ausbildung werden angehende Polizist:innen mit einem körperlichen Erkenntnisstil konfrontiert. Sie lernen in Trainingsszenarien nicht nur die praktische Anwendung des Rechts, sondern erwerben körperliche Erfahrungsdimensionen, die einen routinierten Umgang mit der komplexen sozialen Umwelt ermöglichen sollen. Durch Trainingsszenarien, in denen ›Alltagssituationen‹ nachgestellt werden, sollen angehende Polizist:innen den polizeispezifischen Wahrnehmungsrahmen der beruflichen Umwelt einüben.

*Das Lernziel an diesem Tag ist die Durchsuchung von Räumen. Der Ausbilder weist einen Auszubildenden als Schauspieler ein. Er weist ihn an, sich am Ende des Ganges zu verstecken und sich dann zu entfernen. Sobald er die Polizei erkennt, soll er versuchen, zu fliehen und leichten Widerstand leisten. Der Ausbilder bittet zwei Auszubildende in den Übungsraum. Er stellt ihnen kurz ihre Aufgabe vor: »Sie kontrollieren hier eine Schule. Ein Hausmeister hat angerufen und gesagt, dass sich hier jemand unbefugt Zutritt verschafft hat«. Beide öffnen die Tür und betreten einen dunklen Flur mit vielen verschlossenen Türen. Die eingreifende Auszubildende öffnet zögernd die erste Tür und schließt sie wieder. Kurze Zeit später erscheint schemenhaft eine Person im hinteren Teil des Ganges. Die beiden schauen sich an. Eine der Auszubildenden ruft zögerlich: »Sie bleiben jetzt stehen. Wenn Sie jetzt nicht stehen bleiben, muss ich meinen Pfeffer einsetzen«. Der Schauspieler lässt sich nicht beirren und verschwindet in einem anderen Gang. Daraufhin unterbricht der Trainer das Szenario: »Also, wenn sie das androhen, dann ziehen sie das durch, zeigen sie Konsequenzen und lassen sie sich nicht auf der Nase herumtanzen. Denken Sie an das, was Sie gelernt haben. Wenn er nicht mitzieht, dann müssen sie vehementer werden.« Das Szenario wird neu begonnen, ein zweites Ausbildungsteam führt die Durchsuchung durch und fixiert die Person nach dem Einsatz von Pfefferspray. Der Auftrag scheint erfüllt, obwohl bei der Fixierung ein Pfefferspray auf den Boden gefallen ist. Der Ausbilder bittet einen anderen Auszubildenden, kurzfristig die Rolle des Darstellers zu übernehmen. »Gehen Sie rein, nehmen sie das Pfefferspray und fragen Sie, was sie hier mit ihrem Freund machen. Pfeffern Sie ruhig, wenn sie Sie lassen.« Der Auszubildende tut dies. Die beiden, immer noch mit der Fixierung des Darstellers beschäftigt, wirken angesichts der plötzlichen Wendung des Szenarios wie erstarrt. »Gut, jetzt spüren Sie, dass die Situationskontrolle nicht nur eine einmalige Geschichte ist.« (FP-ET-2)*

In den von mir begleiteten Trainingsszenarien nahmen Ausnahmesituationen in Form von Eskalationen und körperlichen Auseinandersetzungen einen großen Raum ein. Trainingsszenarien werden von Trainer:innen so inszeniert, dass selbst banale Situationen plötzlich unvorhersehbare (gefährliche) Wendungen nehmen können. Ausnahmesituationen sind Normalität im Ausbildungsalltag (Staller et al. 2021: 5) und werden genutzt, um den Auszubildenden einen Habitus zu vermitteln, der der polizeilichen Umwelt mit nüchterner und zugleich wachsamer Distanz begegnet.

Ich habe diese Szene gewählt, weil sie zeigt, wie zunächst explizites Wissen irritiert wird. Die angehenden Polizist:innen lernen, theoretisches Wissen körperlich zu begreifen und anzuwenden. Die Auszubildenden wissen theoretisch, wie man in geschlossenen Räumen agiert: »Achten Sie darauf, was Sie gelernt haben«. Der Übergang von der Theorie zur Praxis erfordert jedoch den gekonnten Einsatz des Körpers, um Handlungsziele erfolgreich umzusetzen. So zeigt dieses Szenario, dass die Auszubildenden weit mehr lernen sollen, als eine einsatztaktisch sinnvolle Durchsuchung von Räumen. Sie sollen durch ihr Handeln Stringenz und Autorität ausstrahlen und Durchsetzungskraft repräsentieren. »Lassen Sie sich nicht auf der Nase herumtanzen.« Sie sollen in der Lage sein, zwischen dem »Register der Gewalt und Sprache abzuwägen« (Beek et al. 2022: 714).<sup>2</sup> Lernen während eines Einsatztrainings vollzieht sich über ein körperliches Erfahren von Situationen und dem Automatisieren von Handlungsabläufen. So äußert sich ein Trainer in einem Interview:

»Wir versuchen hier, so gut es geht, durch Wiederholungen einen gewissen Automatismus reinzukriegen. Draußen wird es so sein, dass sie dann Leute haben, die sie gleich anschreien, bespucken, schlagen und wenn ich das hier nicht schaffe, durch ständige Wiederholungen so einen gewissen Automatismus reinzubringen, dann wird es draußen schwierig.« (IV-ET-B2)

Im Einsatztraining lernen die Auszubildenden, möglichen Gefahren und Ausnahmesituationen bereits im Vorfeld durch ein selbstbewusstes und souveränes Auftreten entgegenzuwirken. Sie müssen sich, ihren Körper und ihre Wahrnehmung so steuern, dass sie auf alle Eventualitäten vorbereitet sind. Die Auszubildenden erfahren, dass »körperliche Präsenz« (Bayley/Bittner 1984: 50) eine Kernkompetenz des Polizeiberufs ist, die nicht nur die Anwendung erlernter Fertigkeiten, sondern auch die Anpassung des Körpers und seiner Empfindungen an Situationen erfordert. Auffällig ist, dass dieser körperliche Zugriff weitgehend emotionslos vermittelt wird. Emotionen wie Wut, Angst oder Ekel werden nicht nach außen kommuniziert, müssen dem Gegenüber verborgen werden. Polizist:innen lernen neutrale Distanz.

---

2 Gewalt bezeichnet hier die Androhung und Durchführung unmittelbaren Zwangs.

Schmidt spricht in diesem Zusammenhang von einem »entemotionalisierten Verhalten« (Schmidt 2022: 99, Herv. i. O.). Die überraschende Wendung des Szenarios, als ein weiterer Darsteller plötzlich und ohne Vorwarnung zu einem Übergriff auf die agierenden Polizist:innen übergeht, zeigt, dass zugleich eine Erwartungsstruktur bzgl. des Verhaltens des »polizeilichen Gegenübers« vermittelt wird. Die Auszubildenden treffen nicht mehr wie in der zivilen Alltagswelt auf Personen, deren Kategorisierung sich sukzessive ergibt. Sie sind bereits rechtlich und durch die Erfahrungsperspektive der Einsatztrainer:innen geordnet. Bestimmte (zivile) Verhaltenserwartungen werden unterlaufen, jeder kann sich jederzeit entgegen den möglichen Erwartungen verhalten:

*»Sie denken in Ihrem gewohnten System. Wenn Sie später jemanden kontrollieren, denkt er in einem ganz anderen System, das Sie nicht verstehen können. Also hinterfragen Sie alles, was Sie zu sehen glauben.« (FN-ET B1)*

Dieser »systematische Zweifel« (Reichertz 2005: 245) unterscheidet während der Ausbildung zunächst nicht nach gesellschaftlichen Differenzkategorien. Die Vorstellung, dass sich alles ins Gegenteil verkehren kann, hängt vielmehr mit einer abstrakten Rollenzuweisung im polizeilichen Interaktionsgefüge zusammen, die dichotom zwischen potenzieller Gefahr/Widerstand (Störer:in) und Kooperation (Normalbürger:in) unterscheidet. Gerade während der Ausbildung ist dieser Zweifel noch allgemein, er wird in Szenarien mit festgelegten Darsteller:innen (meist andere Auszubildende) geübt. Meist ist er an Situationen gebunden (Personenkontrollen, Durchsuchung von Räumen, Einsatz im häuslichen Umfeld), wobei vereinzelt auch informelle Kategorisierungen von Personengruppen aus der Praxis zu beobachten sind. En passant werden die Auszubildenden über den systematischen Zweifel in ein distanzierendes Verhältnis der Institution Polizei zu ihrer Umwelt sozialisiert. Darüber hinaus wird großer Wert auf das einheitliche äußere Erscheinungsbild und ein Verhalten gelegt, das sich grundlegend von der Umwelt unterscheidet. Zu Beginn eines Ausbildungstages wendet sich ein Einsatztrainer ermahmend an die Ausbildungsklasse:

*»Ich weiß jetzt nicht, ob das jemand aus ihrer Gruppe war, aber ich bin gebeten worden, das hier auch noch einmal zu thematisieren. Was denken Sie, was der Bürger denkt, wenn wir als Repräsentanten dieses Staates rauchend und fläzend vor der Kaserne stehen? Sie tragen Uniform, also benehmen sie sich auch dementsprechend.« (FN-ET-B1)*

Durch stetige Wiederholung erfahren die Auszubildenden körperlich das Verhältnis zwischen der Rolle als Polizist:in und der Umwelt. Sie lernen, dass Situationen und Verhaltensweisen des polizeilichen Gegenübers meist nicht rationalen Begrün-

dungen und Motiven folgen, potenziell gefährlich sein können und körperliche Distanzierungs- und Kontrolltechniken erfordern. Insofern vermittelt die Ausbildung einen polizeilichen Habitus, der die Vorstellung einer »Trennung von Polizei und Gesellschaft« (Jasch 2017: 103) inkorporiert. Er verlangt ein einheitliches, nüchternes Auftreten. Polizist:innen sollen distanziert über den Dingen stehen. Der Habitus hilft ihnen, sich einer polizeilichen Identität zu vergewissern, die in einer behördlich funktionalen Distanz zu den Lebensumständen steht, die sie bearbeiten müssen (vgl. Hüttermann 2000: 163). Dieser Habitus ist formbar, vor allem wenn er auf den unmittelbaren Erfahrungsraum eines Reviers oder einer Dienstgruppe trifft.

### 3.2 Kollektives Wahrnehmen – Affektstrukturierung im Arbeitsalltag

Während der ersten Praktika bei der Schutzpolizei und im späteren Arbeitsalltag sind es nicht mehr die Kolleg:innen, die das polizeiliche Gegenüber mimen. Polizist:innen treffen auf Menschen in den unterschiedlichsten Lebenssituationen, die eigensinnig und manchmal unberechenbar auf die Polizei reagieren. Das abstrakte polizeiliche Gegenüber wird konkret. Gerade in großstädtischen Revieren werden Polizist:innen unmittelbar mit unterschiedlichen Kriminalitätsphänomenen konfrontiert, die »häufig sozialstrukturelle und soziokulturelle Konflikte der Stadtgesellschaft widerspiegeln« (Frevel 2012: 594). Polizeibeamt:innen erleben diese sozialen Konfliktfelder distanziert und zugleich körperlich. Sie müssen reaktiv Diebstähle und Eigentumsdelikte verfolgen und manchmal auch ordnungspolitische Vorgaben durchsetzen, zum Beispiel ein Alkoholverbot im öffentlichen Raum. Sie kommen mit Menschen in hilflosen Situationen in Kontakt, die sich im Extremfall erbrechen und deren Körper durch häufigen Drogenkonsum von offenen Wunden und Entzündungen gezeichnet sind. Bemerkenswerterweise zeigten sich zwischen Einsatzhandeln und dem Sprechen über den Einsatz deutliche Unterschiede.

Einsätze sind zunächst Arbeitsaufträge, die in der Regel auffallend emotionslos abgearbeitet werden (Schmidt 2022: 26). Zugleich beobachtete ich in Gesprächen unmittelbar nach Einsatzsituationen die Thematisierung von Emotionen und körperlichen Empfindungen, die nicht Teil der Interaktion waren. Hierzu ein Gespräch zweier Polizisten, das sie mit mir nach einer Einsatzsituation führten:

»Du hast den Junkie ja selber gesehen, sein Bein war komplett offen, der war schon extrem eklig. Der hat gestunken, ist bei denen aber häufig so.« »Sicherlich war das ein armes Würstchen. Im Prinzip war das jetzt eigentlich auch kein richtig Schlechter. Fast keine Vorstrafen.« »Spielt aber auch keine Rolle. Dieses Dealen in der Öffentlichkeit, das geht halt gar nicht.« (GN-ESD-B3)

Die Aussage folgte auf eine Kontrollsituation auf einem Bahnhofsvorplatz, bei der die Streifenbesatzung proaktiv zwei Männer aus dem Konsument:innenmilieu kontrolliert hatte. Während der Durchsuchung wurde die offene Wunde und der Ekel von den Beamten nicht erwähnt. Erst im Nachhinein wurde das emotionale Erleben thematisiert. Bei genauerer Betrachtung der Aussage zeigt sich, dass das Sprechen über das körperliche Erleben dazu dient, die erlebten Emotionen in Bezug zum Handlungsauftrag der Organisation zu setzen. Einerseits werden Empfindungen und Emotionen in die informellen Diskurse von Polizist:innen über die Gesellschaft eingebettet. Diese wirken für nicht polizeilich sozialisierte Beobachter:innen oft zynisch und sarkastisch, manchmal abwertend und verallgemeinernd, und beziehen sich auf Vorstellungen darüber, »was in der Welt da draußen alles falsch läuft« (Lofthus 2007: 193). Indem über Emotionen, die in der konkreten Situation unterbunden wurden, auf der »Hinterbühne« (Goffman 2010: 99) gesprochen wird, kann die Diskrepanz zwischen der Erwartung an ein neutrales Auftreten und den gegensätzlichen Erfahrungen in unmittelbaren Kontaktsituationen kompensiert werden (vgl. Schmidt 2022: 227). Die Polizisten im obigen Beispiel vergewissern sich, dass Affekte und Emotionen vor dem eigentlichen Auftrag der Rechtsdurchsetzung zurücktreten müssen. Andererseits sind Affekte in hohem Maße produktiv für die Organisation. Werden sie unter Kolleg:innen thematisiert, binden sie in gewisser Weise an den Handlungsauftrag, weil sie spürbar machen, was der Arbeitsalltag abverlangt, und dass sich Polizist:innen mit den »Schattenseiten der Gesellschaft« (Behr 2002: 57) befassen. Während auf der Vorderbühne Nüchternheit und Anonymität zum Ausdruck kommen, bilden sie in der kollektiven Bewertung auf der Hinterbühne einen gemeinsamen Erfahrungsbezug. Indem die Beamt:innen informelle Deutungszusammenhänge mit körperlichen Erfahrungen und affektiven Regungen verknüpfen, vergewissern sie sich, dass das, was sie empfinden, legitim und im Sinne der Handlungsziele der Organisation ist. Waddington (1999: 301) spricht in diesem Zusammenhang vom »repair shop« der Copculture.

Die unmittelbare körperliche Erfahrung von Polizist:innen und der in der Ausbildung erworbene distanzierende Habitus stehen damit in einem permanenten Austausch mit tradierten Deutungsangeboten der kollegialen Bezugsgruppe (Ignatow 2007: 129). Was in der Ausbildung noch kontextlos als distanzierter Habitus trainiert wird, konkretisiert und stabilisiert sich in der kollektiven und zugleich narrativen Auseinandersetzung mit der Umwelt (Lizardo 2004: 387). Insofern spreche ich von *kollektiv strukturierten Affekten*, die ohne große Reflexionsleistung helfen, sich in neuen Situationen zurechtzufinden und affektive Reaktionen mit dem kollektiven Wissen der Dienstgruppe in Beziehung zu setzen. Sie geben Hinweise darauf, wie differenziert der distanzierte Habitus je nach sozialer Position des Gegenübers eingesetzt werden muss, wann Nähe erlaubt ist und wann Distanzen überwunden werden müssen. Ob sich Polizist:innen in einer Interaktionssituation für Nähe oder Distanz entscheiden, scheint stark von solchen kollektiv strukturierten Affekten

abzuhängen. Kollektiv strukturierte Affekte helfen funktional und pragmatisch den Einsatzauftrag reibungslos zu erfüllen, zugleich korrespondieren sie mit der sozialen Position des Gegenübers. So sind zum Beispiel sehr unterschiedliche Anrede- und Kommunikationsformen mit marginalisierten Bevölkerungsgruppen auffällig.

### 3.3 Forcierte Nähe und differenziertes Kommunizieren

*Eine Streifenbesatzung wird zu einer Obdachlosenunterkunft gerufen. Sie haben den Auftrag, einen Bewohner über eine Vorladung zur Kriminalpolizei zu informieren und seinen Aufenthaltsort zu klären. Michael<sup>3</sup> übergibt der Auszubildenden Tanja die Gesprächsführung und erwähnt im Streifenwagen, dass er ein Foto der gesuchten Person habe, diese aber mit Sicherheit nicht mehr so »frisch« aussehe. Er wendet sich an Tanja: »Gut, dass du die Unterkunft jetzt auch mal siehst, da sind wir öfter«. Er zeigt uns das Foto des Gesuchten: »Wenn so einer auf dich zu rennt, rennst du schreiend weg!« Vor Ort treffen wir den Gesuchten in einem Flur. Es riecht nach Urin und kaltem Zigarettenrauch. Beide ziehen ihre Einsatzhandschuhe an. Tanja beginnt förmlich, die Person über die Vernehmung bei der Kriminalpolizei aufzuklären. Die Person scheint nichts davon zu verstehen. Michael interveniert: »Wo wohnst du gerade? Hast du Handy? Kripo will mit dir sprechen!« Der Mann nickt, zeigt auf sein Handy. Im Nachhinein kommentiert Michael Tanjas Vorgehen: »So kannst du nicht mit ihm reden. Du bist sehr höflich, das ist gut, das lernt man in der Ausbildung. Mit deiner Mittelschichtssprache kannst du mit den entsprechenden Leuten gut reden, aber wir haben es hier mit Assis zu tun. Mit Assis redest du nicht so. So kommst du da nicht weiter. Bei dem von gerade sieht man ja recht schnell, wen man da vor sich hat.« (FP-ESD-B2)*

Michael gibt bereits im Streifenwagen die passende Situationsdefinition vor: Abstand halten und von körperlichem Verfall ausgehen. Er bezieht sich dabei auf Erfahrung (»da sind wir öfter«). Gleichzeitig fokussiert er auf die sinnliche Wahrnehmung des Gegenübers (»frisch sieht der nicht mehr aus«) und verweist auf eine notwendige soziale Distanz zum Gegenüber (»Wenn so einer auf dich zu rennt, dann rennst du schreiend weg!«). Die Auszubildende Tanja blendet diese Hinweise aus. Sie ist neu in der Dienstgruppe, sie weiß, wie man formal mit dem polizeilichen Gegenüber umgeht. Sie handelt und spricht distanziert neutral. Was sie jedoch nicht tut, ist, die Wahrnehmung der Atmosphäre vor Ort mit den Bedeutungszuschreibungen des kollektiven Erfahrungswissens zu verknüpfen. Damit interpretiert sie das Verhältnis von Nähe und Distanz in gewisser Weise professionell im Sinne des Ausbildungswissens, zugleich aber unangemessen vor dem Alltagswissen der Praxisgemeinschaft. Michael hingegen spricht die Person fast kindlich an und legitimiert dieses Vorgehen im Nachhinein als funktionale Annäherung. In dieser Szene zeigt sich, dass die Überschreitung konventioneller Kommunikationsformen als Antwort

3 Die Namen wurden zum Zweck der Anonymisierung frei erfunden.

auf die Frage nach der passenden Zugangsmöglichkeit zu einem als unzugänglich kategorisierten Gegenüber (»Assis«) rationalisiert wird.

Auch wenn Begriffe wie »Assis« und die kindliche Ansprache abwertend und klassistisch wirken, sind sie für die Beamt:innen zunächst funktional. Andererseits entsteht dabei eine nichtintendierte Außenwirkung, die Schöne (2011: 198) als »Konstitution symbolischer Machtverhältnisse« beschreibt. Polizist:innen haben relativ viel Auslegungsspielraum in der Wahl ihrer Kommunikationsmittel. Wer behördliche Begrifflichkeiten oder eine bürokratische Amtssprache nutzt, versucht »eine gewisse Äquidistanz zu *allen* Bürgern zu wahren und somit jedweden Einwicklungsversuchen schon im Ansatz vorzubeugen« (Hüttermann 2000: 161, Herv. i. O.). Die Möglichkeit, zwischen Nähe und Distanz zu wählen, hat das Gegenüber jedoch nicht. Werden Polizeibeamt:innen in polizeilichen Maßnahmen geduzt, so kann das recht schnell zu ermahnenden Worten und einem restriktiveren Vorgehen führen. Polizist:innen hingegen wählen die Ansprache in Abhängigkeit davon, wen sie meinen, vor sich zu haben. Dabei spielt das strukturierte emotionale Erleben eine zentrale Rolle. Das kann beispielsweise ein wahrgenommener »Autoritätsverlust« (Alpert/Dunham 2004: 168) im Kontakt mit widerständigen Jugendlichen sein, oder das Gefühl des Ekels mit Menschen aus dem Suchtmilieu. Polizist:innen verlassen die abstrakte, statusunabhängige Kommunikation und nähern sich der sozialen Position des Gegenübers im Duktus gesellschaftlicher und polizeilicher Zuschreibungen.<sup>4</sup> Insofern kann von einer *forcierten Nähe* gesprochen werden, die ungleiche Machtverhältnisse zwischen Gegenüber und Polizei repräsentiert. Kollektiv strukturierte Affekte ermöglichen es, die soziale Position des Gegenübers mit bestimmten Handlungsmustern zu verknüpfen, die zwischen Nähe und Distanz oszillieren. Sie ordnen die Umwelt und integrieren kollektive Wissensbestände in die Situation, ohne dass diese in der Regel expliziert werden müssen.

Polizist:innen haben eine staatlich und gesellschaftlich anerkannte »Sprecherposition« (Schöne 2011: 197). Wie sie das Gegenüber wahrnehmen, mit ihm oder ihr sprechen, wie Polizist:innen zwischen forcierter Nähe und nüchterner Distanz entscheiden, beruht auf Erfahrung. Zugleich vermittelt eine Alltagssituation, in der Repräsentant:innen des Staates mit Angehörigen zugeschriebener sozialer Schichten und Klassen kommunizieren, gesellschaftliche Machtverhältnisse. Für Belina (2016: 129) findet gerade in solchen alltäglichen Kontaktsituationen »die Vermittlung zwischen dem Abstraktum Staat und seinen Apparaten statt«. Die Spielregeln werden dabei einseitig von den Polizist:innen bestimmt. Eine Infantilisierung in der Kommunikation mag für die Beamt:innen funktional sein, zugleich versetzt sie das Ge-

---

4 Während meiner Beobachtungen zeigte sich, dass das nicht immer reibungslos und ohne Widersprüche verläuft. Werden Polizist:innen vom Gegenüber auf die unpassende Anrede hingewiesen, wechseln sie meist unverzüglich in eine formalisierte Sprechweise und thematisieren die Grenzüberschreitung selbst nicht.

genüber in eine soziale Position, deren Privatsphäre einseitig durchdrungen werden kann. So kann die erzwungene Nähe in Abhängigkeit von der sozialen Position des Gegenübers durchaus als ungewollte und zugleich institutionalisierte Verfestigung sozialer Ungleichheit gelesen werden. Behr spricht in diesem Zusammenhang von »Degradationsritualen« (Behr 2002: 45).

#### 4. Der praktische Blick

*Ich bin gerade mit der Auszubildenden Ela und ihrem Praxisanleiter Simon auf Streife. Simon hält bei einem Bäcker. Nach kurzer Zeit fahren wir weiter. Plötzlich beschleunigt Simon und gibt einem silbernen Auto ein Haltesignal. »Der hat uns gerade gesehen und sich noch schnell angeschnallt.« Wir steigen aus. »Führerschein und Fahrzeugpapiere, bitte.« Der Mann händigt die gewünschten Papiere aus. »Wissen Sie, warum wir angehalten haben?« »Nein.« »Sie waren nicht angeschnallt!« Der Mann widerspricht. Simon: »Das kann ich Ihnen nicht hundertprozentig beweisen, deshalb erteile ich Ihnen eine mündliche Verwarnung.« Kurz darauf wendet sich Simon an Ela: »Das musst du noch entwickeln, den praktischen Blick.« (FN-ESD-B1)*

In dieser Szene waren die Auszubildende Ela und ich sichtlich überrascht, wie Simon gleichzeitig seine Verpflegung besorgt und mit wachem Auge seine Umgebung beobachtet. Simon tut das nicht willkürlich, er hat gelernt, seine Umwelt fast beiläufig mit einer legalistischen Brille zu beobachten. Er sieht Verstöße, ohne sich darauf konzentrieren zu müssen. Wie er mir im Nachhinein erzählt, hat dabei jeder Mensch seine eigenen Schwerpunkte, er etwa konzentrierte sich mehr auf die Anschnallpflicht. Simon hat sich einen alltagspraktischen Wahrnehmungsrahmen geschaffen, der ihm hilft, Unnützes von Nützlichem zu unterscheiden und die Handlungserwartung der Strafverfolgung alltagspraktisch und fast schon beiläufig umzusetzen. Gleichzeitig kann er im Nachhinein nicht wirklich erklären, wie er das macht. Es scheint so, als speise sich diese Kompetenz vor allem aus der Erfahrung, die wiederum für den Alltag des Wach- und Wechseldienstes essenziell ist.

In den vorangegangenen Kapiteln habe ich mich mit der körperlichen-emotionalen Erfahrung beschäftigt. Im Folgenden konzentriere ich mich darauf, wie Polizist:innen ihren Arbeitsgegenstand und den Zweck ihres Handelns selbst herstellen (müssen). Dabei richte ich meinen Blick nur mehr auf die mentalen Prozesse. Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten werden erst zu solchen, wenn sie von Polizist:innen »sinnlich wahrgenommen und rechtlich interpretiert werden« (Becker 1992: 284), und damit bin ich beim praktischen Blick angelangt. Die obige Szene zeigt, dass Wahrnehmung und Interpretation eng miteinander verbunden sind und unterschiedliche Kompetenzen und Wissensbestände erfordern. Simon muss die Kategorien des Rechts kennen. Er muss wissen, was § 21a (StVO, Anschnallpflicht)



bedeutet, wann ein Normverstoß vorliegt und wann nicht. Er muss wissen, wie er diesen Verstoß beweisen kann. Dieses Wissen ergibt sich schon nicht mehr so einfach aus dem Gesetz, es gibt gesetzliche Verfahrenspflichten, aber auch auf Erfahrung beruhende Abkürzungen und Tricks<sup>5</sup>, um den Verstoß rechtssicher begründen zu können. So zeigte sich, dass Gurtverstöße in der Regel relativ leicht sanktioniert werden können, meist reicht die Zeug:innenschaft weiterer Kolleg:innen aus. Simon hingegen nutzt die Kontrollsituation, um mit einer mündlichen Verwarnung Autorität herzustellen, ohne viel Schreibearbeit zu haben. So sagte er mir im Nachhinein: »Also wenn jemand sehenden Auges an der Polizei vorbeifährt, dann weise ich ihn schon darauf hin, dass das nicht geht. Dafür hat die mündliche Verwarnung gereicht, mehr daraus zu machen, wäre zu aufwendig« (GN-ESD-B1). So bedarf es also einer entsprechenden Handlungsmotivation, sich für eine Kontrolle zu entscheiden, die über die bloße verfahrenstechnische Ahndung von Normverletzungen hinausgeht.

Der praktische Blick braucht erfahrungsbasierte Vergleichsebenen, die das Recht nicht liefern kann, weil es oftmals »situational unterbestimmt ist und keine konkreten Handlungsanweisungen beinhaltet« (Ullrich 2018: 327). Bei einem Verstoß gegen die Anschnallpflicht ist das Erkennen relativ eindeutig: Trägt die Person einen Gurt oder nicht? Doch bei anderen Delikten, beispielsweise dem verdeckten Drogenhandel, wird es schon komplizierter. Wie und woran erkennen Polizist:innen ein:e Drogendealer:in, wenn sie gerade an einer Parkanlage vorbeifahren, die dafür bekannt ist, dass dort Drogen gehandelt werden? Spätestens mit dem Konzept der »polizeilichen Definitionsmacht« (Feest/Blankenburg 1972) wurde deutlich, dass der praktische Blick von selektivem Ermessen geprägt ist. Auch wenn das Recht vorgibt, wie etwas zu definieren ist, so haben die Polizist:innen im Streifenwagen relativ viel Spielraum, worauf sie ihren Blick richten, wie und woran sie Verstöße festmachen und Verhalten bewerten. Im Folgenden zeichne ich daher nach, worauf selektives Ermessen beruht und wie Erfahrungen den praktischen Blick beeinflussen. Dabei gehe ich zunächst auf die Ausbildung ein und widme mich dem Prozess der Kategorisierung. Darauf aufbauend zeige ich, wie die Ordnungselemente über die Umwelt im späteren Arbeitsalltag durch kollektive Erzählungen und gemeinsame Erfahrungen angereichert werden und sich schließlich auf die Handlungspraxis auswirken.

#### 4.1 Sozialisation des polizeilichen Blicks

In Trainingsszenarien während der Ausbildung lernen angehende Polizist:innen die Spezifik von Umfeld, Personen und Handlungsauftrag in konkreten Situationen aufeinander abzustimmen. Durch wiederholtes Training in unterschiedlichen

---

5 Rein rechtlich hätte er die Person über das Auskunftsverweigerungsrecht belehren müssen.

Einsatzsituationen üben sie, zwischen Zeug:innen, Geschädigten, unbeteiligten Passant:innen und Tatverdächtigen zu unterscheiden. Diese Unterscheidungen, das Erkennen, basiert meist auf rechtlichen und einsatztaktischen Kategorisierungen. Um sich in Einsatzsituation zurechtzufinden, müssen die Auszubildenden ein Begriffssystem erlernen, das bestimmte Rechtsakte anschlussfähig macht. Im Einsatztraining müssen sie Kategorien explizit in Situationen anwenden und sich zugleich an ihnen orientieren. Sie müssen (inszenierte) alltagsweltliche Situationen in polizeiliche Maßnahmen transformieren. Während der Ausbildung werden angehende Polizist:innen recht schnell mit der Unter- beziehungsweise Überbestimmtheit rechtlicher Kategorien und standardisierter Wahrnehmungsmuster konfrontiert:

*Während die Auszubildenden in einem inszenierten Szenario, bei dem eine Rettungsgasse zugeparkt wurde, in ständiger Sicherungsposition mit einem Passanten sprechen, unterbricht der Ausbilder das Szenario: »Das ist nur ein besorgter Bürger, der ihnen nichts tun will, da brauchen sie nicht viel zu sichern. Schicken sie ihn weg, damit sie ihre Arbeit machen können.« (FP-ET-B1)*

Die Auszubildenden behandeln die Personen, mit denen sie im Verlauf des Szenarios konfrontiert werden, so, wie sie es zu Beginn gelernt haben. Jede:r kann potenziell gefährlich sein, was zu einer erhöhten Aufmerksamkeit führt. Die Auszubildenden unterscheiden nicht weiter, mit wem sie es tatsächlich zu tun haben. Der Ausbilder hingegen problematisiert diese – mit Blick auf eine effiziente Bearbeitung – undifferenzierte und unangemessene Kategorisierung des polizeilichen Gegenübers. Ein »besorgter Bürger« erfordert keine permanente Eigensicherung, die es den Auszubildenden schwer macht, den Sachverhalt zügig zu bearbeiten, was wiederum darauf verweist, dass es Kategorien von Bürger:innen gibt, bei denen die Sachbearbeitung hinter die Kontrolle des Gegenübers treten muss, da sie unter Polizist:innen als potenziell gefährlich angesehen werden.

In solchen Trainingsszenarien erwerben die Auszubildenden durch sinnliche Erfahrungen eine alltagspraktische Kategorisierungspraxis, die das polizeiliche Gegenüber differenziert und konkretisiert. Im skizzierten Beispiel ergibt sich die Kategorisierung »besorgter Bürger« aus der Situation. Die Auszubildenden sollen aus der situativen Dynamik heraus Unterscheidungen treffen. Diese Form der erfahrungsbasierten Kategorisierung trifft Differenzierungen auf Basis einer an Effizienz orientierten Sachverhaltslogik. Zunächst steht die Situation beziehungsweise der Einsatzauftrag im Vordergrund und daraus ergeben sich die Unterscheidungen, die notwendig sind, um Komplexität so zu reduzieren, dass die Situation bearbeitbar wird. Auch wenn der »besorgte Bürger« ein sozial informiertes Differenzmerkmal ist, speist sich die Zuordnung, die der Ausbilder vorgibt aus Erfahrung in typischen Einsatzsituation mit »Falschparkern«. Es wird nicht eine

konkrete Person kategorisiert, sondern eine bestimmte Rolle in einer typischen polizeilichen Alltagssituation. Dabei ist es egal, welche sozialen Differenzmerkmale dem Passanten in dem Szenario zugeschrieben werden können. Er wird einer Gruppe zugeordnet, die in diesem Fall nichts mit den Einsatzanlass zu tun haben. Anders sieht es aus, wenn es darum geht, Auszubildende auf Situationen vorzubereiten, die in der Praxis als problematisch wahrgenommen werden:

*Im Szenario werden die Auszubildenden zu einem Obdachlosen gerufen, der vor einem Geschäft uriniert haben soll. Ein Darsteller hat sich mit abgetragener Kleidung, einem Schlafsack und leeren Bierflaschen in Szene gesetzt. Die Auszubildenden gehen auf ihn zu, sprechen ihn an. Kurzes Zögern bei der agierenden Auszubildenden, mit hochrotem Gesicht wendet sie sich an ihren Kollegen und flüstert: »Wie soll ich das sagen?« Er wirkt ebenfalls überfordert. »Sie haben, ja also, gepinkelt.« »Wo soll ich denn sonst pissen, ich bin obdachlos!« Der zweite Auszubildende erklärt ihm nun mögliche Hilfsangebote, während die eingreifende Polizistin nach dem Ausweis fragt und ihn bittet, sitzen zu bleiben. Der Darsteller durchsucht seinen Schlafsack nach dem Ausweis. Der Sichernde greift unvermittelt in Richtung seines Waffenholsters. Die Szene entspannt sich, als der Ausweis gefunden wird. Beide sprechen freundlich einen Platzverweis aus. Im Nachhinein fasst der Trainer das Szenario zusammen: »Das fand ich gut, Sie haben ganz automatisch in Richtung der Waffe gegriffen, das ist wichtig, Sie wissen ja nicht, ob so einer nicht jederzeit ein Messer rauszieht. Eine Frage, warum Handschuhe? Das würde ich draußen auch machen, aber Einweghandschuhe statt Lederhandschuhe. Sie wissen nicht, was der möglicherweise alles hat. Die Sprache ist auch wichtig, wenn das Scheiße ist, dann sagen sie auch Scheiße. Gut war auch, dass sie ihn sitzen gelassen haben, das ist immer besser, da hat man die Chance, dass man überlegen ist. Da hat man ihn unter Kontrolle. Im Großen und Ganzen waren sie noch zu freundlich, auch das mit den Unterstützungsangeboten, das kann man machen, ich weiß nicht, ob ich das bei so einem, der immer wieder kommt, gemacht hätte. Haben sie im Hinterkopf, irgendwann müssen sie da Konsequenzen zeigen. Das heißt dann weniger »Bitte« und »es wäre schön wenn«. Wenn sie einen Platzverweis aussprechen, dann heißt es dann: »So, und jetzt gehen sie, wenn wir sie wieder sehen, dann kommen sie in Gewahrsam.« (FP-ET-1)*

Im Gegensatz zum vorherigen Szenario sind in diesem Beispiel alltagsweltliche Kategorien und gesamtgesellschaftliche Wissensbestände bereits in der Rolle des Akteurs »Obdachloser« vorhanden. Es handelt sich eben nicht um eine Bürger:in, sondern um einen Obdachlosen, der eine Ordnungswidrigkeit begangen hat. Die soziale Kategorisierung moderiert die Vorgehensweise der Polizist:innen. Ähnlich wie im vorherigen Beispiel differenzieren die Auszubildenden ihr Handeln in Bezug auf den Obdachlosen nur sehr nuanciert. So fällt es der eingreifenden Auszubildenden schwer, das Urinieren im offiziellen behördlichen Sprechakt zu benennen. Sie negiert in ihrer Kommunikation den Statusunterschied zum Gegenüber. Beide gehen distanziert und neutral mit dem Vorfall um und informieren die Person

über Unterstützungsangebote. Der Einsatztrainer unterfüttert nun das Handeln der beiden Auszubildenden mit Bedeutungszuschreibungen, die sich eigentlich nicht aus der Situation ergeben. Er weist darauf hin, dass Einweghandschuhe doch besser wären, um möglichen Gesundheitsgefahren vorzubeugen. Er lobt die Antizipation der Gefahr und dass »so einer jederzeit ein Messer ziehen könnte«. Zugleich problematisiert er, dass die Polizist:innen zwar den Einsatzauftrag erfolgreich erfüllt haben, aber durch eine sozialarbeiterische Herangehensweise den eigentlichen Handlungsauftrag gefährden: Es geht auch darum, Durchsetzungskraft und Weisungsbefugnis zu demonstrieren, was eine Anpassung der Sprache an die Kategorie »Obdachloser« voraussetzt. Die Szene verdeutlicht, wie Kategorisierungen durch eine eigentlich fachliche Beurteilung des Lernstandes der Auszubildenden durch die Einsatztrainer:innen mit gesellschaftlich etablierten und im polizeilichen Kontext informellen Personenkategorien und Verhaltenserwartungen verknüpft werden.

Die Durchsetzung von Platzverweisen gegenüber wohnungslosen Menschen gehört sicherlich auch zum späteren Arbeitsalltag. In den Trainings lernen die Auszubildenden einen Wahrnehmungsrahmen kennen, der durch kollektive Erfahrungen geprägt ist. Sie lernen, dass die Intensität und die Art und Weise des polizeilichen Handelns auch davon abhängt, wen man vor sich zu haben glaubt. Erkennen und Kategorisieren ergeben sich dabei nicht zwangsläufig aus der Situation – was angemessen und passend ist, legitimiert sich aus der Praxiserfahrung der Trainer:innen. Die Alltagskategorie Obdachlosigkeit wird in einen praktischen Kontext gestellt. Meist konkretisieren Einsatztrainer:innen abstrakte Kategorisierungen über Erzählungen und Erinnerungen aus dem eigenen Einsatzerleben (Ford 2003). Die angehenden Polizist:innen lernen auf diese Weise (pragmatische und) erfahrungsbasierte Kategorisierungen, die die Umwelt ordnen. Dabei handelt es sich einerseits um Deutungsangebote der Praxis, die es erlauben, vage Situationen im Vorfeld mit bestimmten Verhaltenserwartungen zu verknüpfen. Andererseits liegen diesen Kategorisierungen Ordnungsfolien der Praxis zugrunde, die das Gegenüber entlang der Pole Kooperation und Widerstand/Gefahr in eine Rangordnung bringen. Durch ständige Wiederholung in unterschiedlichen Szenarien werden kollektiv tradierte Ordnungsmuster inkorporiert und mit entsprechenden Handlungsstrategien versehen.

Im Vergleich der beiden Kategorisierungsformen zeigt sich die Notwendigkeit, unterbestimmte Kategorien mit alltagserprobten Erfahrungen und Wissen zu füllen, gleichzeitig aber im Rahmen einer neutralen und unvoreingenommenen Handlungspraxis zu bleiben. Dieses Dilemma wird in der fachpraktischen Ausbildung nicht aufgelöst. Vielmehr werden die angehenden Polizist:innen dahingehend trainiert, flexibel zwischen beiden Bezugsebenen zu changieren. Sie lernen, alltagspraktisch und gesellschaftlich legitimierte Unterscheidungen so anzuwenden, dass sie im Einsatz spärliche Informationen und ihnen unbekannte Personen schnell und

für den Handlungsauftrag effizient sortieren und handhaben können. Das kollektive In-Beziehung-Setzen ist in der Praxis der fachpraktischen Ausbildung äußerst wirkmächtig und kann als konstitutives Merkmal der Organisation Polizei gesehen werden. Die Auszubildenden werden häufig mit der Aussage konfrontiert, dass das, was gelehrt wird, im Alltag so nicht umgesetzt werden könne. So erklärte ein Einsatztrainer: »Zeigen Sie es hier, weil wir es prüfen, draußen machen Sie es sowieso anders« (FP-ET-B2). Die Auszubildenden hören, dass das informelle und kollektive Erfahrungswissen der Kolleg:innen im Zweifel die verlässlichste Orientierung bietet. Standardisierte Verfahrensweisen und Lehrbuchwissen sind der Praxis nachrangig. Es garantiert Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit im Konsens der sozialen Bezugsgruppe. Was unterdefiniert und vage erscheint, kann durch Deutungsangebote der beruflichen Bezugsgruppe gefüllt werden. Die Orientierung an kollektiven Deutungsangeboten lässt sich aber nicht nur in der Ausbildung und den Erzählungen der Einsatztrainer:innen finden. Auch im späteren Arbeitsalltag dient der kollektive Erfahrungsaustausch der Sinnstiftung im abstrakten Handlungsauftrag und fokussiert den praktischen Blick.

## 4.2 Die konjunktive Lage

Die Aufgabe der Polizei liegt in der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung – polizeiliches Handeln sollte diesem Arbeitsauftrag nachkommen. Im Berufsalltag wird dies unterschiedlich umgesetzt. Mal bearbeiten Polizist:innen Einsätze, mal fahren sie anlassunabhängig Streife. Während bei der Einsatzbearbeitung die Gefahrenabwehr und Strafverfolgung durch die Einsatzübermittlung vorstrukturiert und zumindest vorläufig eindeutig ist, muss bei der anlasslosen Streifentätigkeit der Handlungsauftrag von den Beamt:innen selbst erzeugt werden. Das heißt, sie müssen selbst entscheiden, inwieweit bestimmte Schwerpunkte mit der Sicherheitslage im Revier in Verbindung zu bringen sind.

In den Polizeibehörden werden kontinuierlich Lageberichte erstellt, in denen sicherheitsrelevante Informationen aus verschiedenen Dienststellen »gesammelt, sortiert, verschriftlicht und von anderen Dienststellen ausgewertet werden« (Jacobsen 2001: 76). Die Bündelung dieser Informationen ermöglicht es der Polizei, auf bestimmte Phänomene organisiert zu reagieren. Lagebesprechungen zu Schichtbeginn durch den Wachhabenden oder die Dienstgruppenleitung sind für die Beamt:innen des Wach- und Wechseldienstes weitgehend abstrakt. Anweisungen wie die verstärkte Bestreifung bestimmter Orte wie Impfstellen, Moscheen oder Synagogen aufgrund einer unklaren Gefährdungslage werden befolgt, »weil es eben eine Dienstanweisung ist«. Konkrete Anhaltspunkte für eine Gefahr für Sicherheit und Ordnung erleben die Beamt:innen dabei aber selten.

Viel wichtiger für die Schwerpunktlegung der Polizist:innen ist der informelle Erfahrungsaustausch auf dem kurzen Dienstweg. Das, was andere Kolleg:innen er-

leben, wo sich Probleme zuspitzen, wo sie das Gefühl haben, dass sich »hier etwas anstaut«. Die konjunktive oder gefühlte Lage der Dienstgruppe ist keine objektiv messbare Kriminalstatistik über Delikte und Täter:innen an bestimmten Orten und deren unmittelbare Relevanz für Sicherheit und Ordnung. Die konjunktive Lage ist vielmehr die sprachliche Verständigung unter Polizist:innen darüber, »womit man es zu tun hat« (Jacobsen 2001: 83). Sie besteht aus kondensierten Erfahrungen des Kollektivs und deren sprachlichen Formulierungen und macht das Erleben von problematisch erlebten Einsätzen für die Beamt:innen erklär- und nutzbar. Mit problematisch meine ich Situationen, in denen Handlungsroutrinen brüchig werden, in denen polizeiliche Maßnahmen nicht ohne Weiteres durchgesetzt werden können. Das kann der Widerstand einer Person bei einer Verkehrskontrolle sein oder eine plötzlich auftretende Öffentlichkeit durch unbeteiligte Passant:innen bei einer Kontrollmaßnahme. Gemeint sind aber auch Deliktsphänomene und Personen- gruppen, mit denen Beamt:innen häufig konfrontiert werden, bei denen aber das Rechtssystem nicht zu greifen scheint beziehungsweise den Polizeibeamt:innen die notwendigen Handlungsmöglichkeiten fehlen. Das betrifft die Uneinsichtigkeit von Tatverdächtigen bei Ladendiebstählen, den Drogenhandel in polizeilicher Sichtbarkeit oder den aus Sicht der Beamt:innen zunehmenden Kontakt mit Menschen in psychischen Ausnahmesituationen. Ein gutes Beispiel ist die Diskussion zweier Polizisten über die Drogenszene im Revier:

»Die Dealer hier am Bahnhof, die erkennt man mit der Zeit sofort. Die stehen vor dem Polizeiauto und dealen einfach weiter. Denen ist das scheißegal. Die nehmen wir mit, schreiben eine Anzeige, und die sind nach ein paar Stunden wieder draußen. Die ganze Sanktionspraxis des Staates ist einfach viel zu lasch. Wir kämpfen gegen Windmühlen. Ich habe mir vorgenommen, da öfter mal gezielte Nadelstiche zu setzen. Da kann man auch mal einen guten Fang machen und die auf frischer Tat ertappen.« (GN-ESD-B3)

Das Problematische taucht bei der weiteren Sachbearbeitung in der Regel nicht mehr auf. Wird ein Einsatz verschriftlicht, so folgt die inhaltliche Gestaltung einem anderen Zweck als der informelle Austausch unter Kolleg:innen. Wahrnehmungen werden in der Sachbearbeitung und im Berichtswesen so übersetzt, dass sie entweder die getroffenen polizeilichen Maßnahmen rechtfertigen oder das weitere Handeln der Organisation anschlussfähig machen. Sie werden durch das Recht und die Sichtbarkeit von Berichten innerhalb der Organisation normiert. Sicherlich berichten Beamt:innen in internen Vermerken detailliert über Erkenntnisse und Eindrücke, die sie während eines Einsatzes gesammelt haben. Diese Informationen können auch in das Lagebild einfließen. Für die Beamt:innen dienen sie aber hauptsächlich als Gedankenstütze zur Rekonstruktion des Erlebten bei späteren Gerichtsverfahren oder auf Nachfrage anderer Organisationseinheiten.

Die konjunktive oder gefühlte Lage hingegen speist sich aus der informellen Kommunikation im Arbeitsalltag und der Verknüpfung von Erfahrungen mit konkreten Aspekten des Reviers. Sie basiert auf einem konjunktiven Erfahrungsraum, der sich nach Bohnsack (2014: 64–65) aus der unmittelbaren Teilnahme an der Handlungspraxis und daraus erworbenen Erinnerungen konstituiert. Lagebilder fixieren die Sicherheitslage zu einem bestimmten Zeitpunkt und an einem bestimmten Ort, ohne die Erkenntnisse der Beamt:innen, ihre Eindrücke und Erfahrungen fortlaufend einfließen zu lassen. Für die Beamt:innen beschreiben Erzählungen die Sicherheitslage des Reviers treffender, da sie auf der Wahrnehmung von Kolleg:innen beruhen, die den Arbeitsalltag in ähnlicher Weise erleben. In Erzählungen können Beamt:innen Wissen und Deutungen über ihr Arbeitsgebiet austauschen und fortlaufend aktualisieren. Dies geschieht, indem konkrete Erlebnisse und Erfahrungen zu Typen verdichtet und mit Personen und Orten im Dienst verknüpft werden.

### 4.3 Von der Typisierung zur Kategorisierung

Polizei-beamt:innen verbringen eine erhebliche Zeit im Streifenwagen. Auch wenn sie die meiste Zeit auf dem Weg zu einem Einsatz sind, gibt es auch ruhigere Schichten und Phasen, in denen das Revier »bestreift« wird. Für den Erfahrungsaustausch übernehmen Streifenfahrten eine wichtige Funktion. Das Aufgabengebiet wird im wörtlichen Sinne erfahren. Die Beamt:innen sehen, hören und interpretieren das Revier und seine Menschen, ohne einen Einsatzauftrag zu haben. Das »Bestreifen« bestimmter Orte erzeugt Erzählungen über vergangene Ereignisse, die von verschiedenen Streifenbesetzungen wiederkehrend berichtet werden. Während der Streifenfahrt wird narrativ konstruiert, wer und was kontrollierbar erscheint. Meist sind dies Orte, an denen problematische Ereignisse stattgefunden haben. Die Geschichten handeln beispielsweise vom offenen Drogenhandel in Parks, von Massenschlägereien in Flüchtlingsunterkünften oder von einer »kritischen Öffentlichkeit« in Szenevierteln. Narrationen beschreiben nicht nur bestimmte Erfahrungen an bestimmten Orten, sie typisieren und klassifizieren das polizeiliche Gegenüber.

*Ich bin heute mit Markus und Daniel auf Streife. Daniel ist neu in der Dienstgruppe. Die Einsatzlage ist ruhig. Markus bestreift wie so oft die nähere Umgebung des Bahnhofs. »Komm, wir fahren in die Straße XY zu den Dealern. Da hab ich letztes Mal einen guten Fang gemacht. Für dich Daniel zur Info: Ich jage gerne Dealer. Wenn es für dich in Ordnung ist, würde ich das jetzt auch gerne machen. Das letzte Mal hab ich nen Bunker<sup>6</sup> ausgehoben.« »Ja, das habe ich im Einsatzprotokoll gelesen.« »Wie, du hast das gelesen?« »Ja, irgendwas mit sechs Gramm, nicht schlecht. Habe auch gehört, dass die Szene hier öfter*

---

6 Beschreibt das Versteck von Drogendealer:innen.

Ärger macht. « Wir kommen an einer engen Einkaufspassage vorbei. »Komisch, normalerweise stehen hier oft unsere kleinen afrikanischen Jungs. Wenn die ein Polizeiauto sehen, dann rennen die schon los und meistens kann man dann ganz gut die Bunker finden und einen der Dealer hier festnehmen. Wenn man keinen erwischt und mit dem Auto wegfährt, dann sind sie gleich wieder da. So war es die letzten Male. Da standen die hier, wir kamen um die Ecke und die haben Reißaus genommen. « Wir fahren eine Straße weiter. Ein paar schwarze Männer stehen vor einem Kiosk und schauen dem Streifenwagen hinterher. Markus deutet in ihre Richtung. »Die sind schon ziemlich ausgeklügelt, die haben schon ein richtiges Logistiksystem. Hier sind eher die Auszubildenden. Die Älteren, die sind dann ein paar Straßen weiter. Die kleinen afrikanischen Jungs, die fahren dann mit dem Fahrrad und bringen das Geld zum Dealer und bringen den Stoff wieder zurück. Ab und zu kriegt man aber einen zu fassen. Aber so einfach ist das nicht. « Wir verlassen die Straße. Der Streifenwagen wird für einen Einsatz disponiert. (FP-ESD-B3)

Während die Polizist:innen im Streifenwagen beispielsweise mit dem Einsatzanlass »Körperverletzung« betraut sind, beurteilen sie vor Ort, ob die Schilderungen und Beobachtungen unter diesen Tatbestand fallen. Im Gesetz sind Tatbestandsmerkmale definiert, die vor Ort nach Merkmalskombinationen geprüft werden. Die Kategorisierung geht also von einer rechtlich definierten Kategorie aus (Reichertz 2018: 65). Zwar kann sich zum Beispiel ein Einsatzauftrag unter dem Stichwort Körperverletzung vor Ort als Streit herausstellen. Dennoch wird die Beobachtung unter eine allgemeine Regel gestellt. In der Einsatzbearbeitung werden die beobachteten Handlungen in (rechtliche) Kategorien eingeordnet. Im Rahmen der hier beschriebenen anlasslosen Streifenfahrt spielt etwa die rechtliche Kategorie des BtM<sup>7</sup>-Handels eine Rolle. Es ist offensichtlich, dass diese Kategorie wiederum so abstrakt ist, dass sie während der Streifentätigkeit nur wenig Orientierung bietet, um sie überhaupt zu erkennen beziehungsweise dass sie einen Grund liefert, sich diesem Phänomen überhaupt zu widmen. Kategorisierungen sind Zuschreibungsprozesse, das heißt »das Verfahren der Kategorisierung geht von einer bereits bekannten Merkmalskombination aus und sucht diese in den Daten wiederzufinden, sie prägt das Material nach einem Vorbild« (ebd.: 64). Typisierungen sind dabei gedankliche und kommunikativ ausgehandelte Konstruktionen. Sie nutzen vorhandene Begrifflichkeiten und Wissensbestände, um Beobachtungen zu strukturieren und zukünftiges Handeln interessengeleitet anschlussfähig zu machen (ebd.: 65). Typisierungen füllen in diesem Sinne die Bedeutung einer Kategorie aus, indem sie unterschiedliche Merkmalsausprägungen integrieren.

Das Interesse der beiden Polizisten wird in der obigen Szene gleich zu Beginn deutlich. Während einer ruhigen Einsatzlage verhandeln sie über das Ziel der proaktiven Streife. Markus möchte »die Dealer« an einem bestimmten Ort aufsuchen.

---

7 BtM ist die Abkürzung für Betäubungsmittel.



Daniel ist neu in der Dienstgruppe, hat sich aber im Vorfeld über vergangene Ereignisse der Dienstgruppe informiert und – wie er mir später erklärt – selbst schon einige Jahre Wach- und Wechseldienst in dieser Stadt hinter sich. Was in die Kategorie Drogendealer fällt, ist ihm nicht neu. Markus nutzt jedoch die Gelegenheit, Daniel den Zweck der Streifenfahrt zu erklären. Er möchte »Dealer jagen«, das heißt, der Zweck ist nicht unbedingt eine abstrakte Sicherheitsgewährleistung, sondern orientiert sich zunächst an einem konkreten Handlungserfolg, nämlich »einen guten Fang« zu machen. Im weiteren Verlauf der Szene kommt heraus, dass Markus eigentlich keine Dealer jagt, sondern vielmehr seine Erfahrungen aus früheren Ereignissen mit dem Ort und den Personen verknüpft. Er zeigt dem Neuling in der Dienstgruppe, woran er den »typischen Dealer« erkennen kann, und bringt Verhaltensmuster ins Spiel (»normalerweise stehen die hier und rennen los, wenn sie einen Streifenwagen sehen«). Er verwendet eine Kombination von Personenkategorien (afrikanisch-phänotypisch sowie Geschlecht und Alter), an denen man die Dealer in der Straße Y typischerweise erkennen kann. Das Typische, das Daniel und mir im Streifenwagen vermittelt werden soll, erschließt sich nicht aus der konkreten Beobachtung. Als Referenz dient vor allem die vermittelte Erfahrung in Form von Erzählungen über vergangene Ereignisse. Markus setzt bereits zu Beginn der Szene voraus, dass für Daniel klar ist, was mit »Komm, wir gehen zu den Dealern in die Straße Y« gemeint ist. Auf diese Weise werden beim Aufsuchen des üblichen Ortes der Drogendealer erlebte Ereignisse (»neulich hab ich einen Bunker ausgehoben«), Selbstwirksamkeitserfahrungen (»einen guten Fang gemacht«) und Vergeblichkeitserfahrungen (»wenn man einen erwischt, sind die gleich wieder da«) in eine Form gebracht, die den Bedeutungsgehalt der Kategorie Drogendealer für das Alltagshandeln nutzbar macht. Typisierungen weisen verschiedenen Merkmalen (Phänotypen und Verhaltensweisen) eine in der Situation verborgene, das heißt nicht selbsterklärende Bedeutung zu. Diese Typisierungen konkretisieren das abstrakte polizeiliche Gegenüber und machen die Aushandlung möglicher Ziele anlassloser Streifentätigkeiten greifbar. Kategorien werden so im kollektiven Handeln transformiert und konkretisiert, bis sie eine »sinnvolle und praktikable« (Collins 2012: 98) Deutung zulassen.

Diese Typisierungen nehmen unterschiedliche Formen an. Mal abstrahieren sie Personengruppen, mal Täter:innentypen, mal Situationen. Typisierungen wie »die Afrikaner am Bahnhof« generieren ihr Erklärungsmoment aus dem polizeilichen Auftragsverhältnis. Sie bezeichnen nicht Drogendealer im Allgemeinen (auch wenn sie für die Kategorie Drogendealer in der Straße Y verallgemeinert werden), sie verallgemeinern auch nicht Merkmalskombinationen für alle Drogendealer. Vielmehr beschreiben sie, wie sich eine bestimmte Gruppe an einem bestimmten Ort gegenüber der Polizei verhält und wie von diesem Typus auf die zugrundeliegende Kategorie Drogenhandel geschlossen werden kann. Dabei geht es nicht nur um die Frage, wie von einem typischen Drogendealer auf einen konkreten Verdacht geschlos-

sen wird, sondern auch darum, in welchem Verhältnis der Drogendealer zur Erfahrungsgemeinschaft der Dienstgruppe und damit zum konjunktiven Erfahrungswissen steht. Streifenfahrten, auf denen solche Typisierungen verhandelt werden, selektieren und qualifizieren beobachtete Phänomene, Personengruppen und Orte als Arbeitsgegenstand und »Problem des Streifendienstes« (Jacobsen 2001: 74). Sie konstituieren das Revier. Informelle Typisierungen klären unter den Beamt:innen, wo polizeiliche Handlungsmöglichkeiten begrenzt erscheinen und wie diesen Problemen mit kreativen Strategien begegnet werden kann. Für die Wahrnehmung neuer Situationen bieten sie eine Referenz, um hypothetisch von der Vergangenheit auf die Gegenwart zu schließen.

Typisierungen sind mentale Modelle, die trotz ihres konkreten Erfahrungsbezugs wiederum »generalisieren« (Reichertz 1990: 194), sodass nicht jede Situation neu bestimmt werden muss. Typisierungen institutionalisieren sich in der kommunikativen Praxis des Streifendienstes. Während die Beamt:innen im Streifenwagen durch das Revier fahren, konkrete Orte und Personen beobachten und diese wiederum mit Bedeutungszuschreibungen versehen, verfestigen sich diese Verknüpfungen im Erfahrungsraum. An denselben Orten werden von verschiedenen Streifenwagenbesatzungen immer wieder ähnliche Geschichten über die Drogenszene erzählt, die durch aktuelle Erfahrungen aktualisiert und ergänzt werden.

#### 4.4 Handlungsrelevanz informeller Kategorien und Typisierungen

Bemerkenswert ist, dass einsatzunabhängige Streifentätigkeiten an allen von mir beobachteten Revieren nur eine untergeordnete Rolle spielen. Proaktive Streifentätigkeiten erfolgen beiläufig und werden in der Regel nach kurzer Zeit durch einen Einsatzauftrag der Leitstelle unterbrochen. Betrachte ich den Ablauf solcher anlasslosen Streifenfahrten, so orientieren sich die Beamt:innen teilweise entgegengesetzt zur konjunktiven Lage und den dabei verhandelten Kategorien. Einige als prekär beschriebene Orte werden gar nicht bestreift. Nähert sich während einer Nachtschicht am Wochenende das Schichtende, werden bestimmte Straßen gemieden, um nicht noch etwas zu beobachten, was in »unnötige Schreibearbeit wegen einer unnötigen Schlägerei« mündet. Ähnliches konnte an etablierten Drogenumschlagplätzen beobachtet werden. Auch wenn die Beamt:innen wissen, dass mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit mit Drogen gehandelt wird, ist der Aufwand meist recht hoch, um einen Verdacht rechtssicher begründen zu können. Es hängt oft von einem pragmatischen Kosten-Nutzen-Kalkül der Beamt:innen ab, was mit welcher Intensität beobachtet wird und bei wem sie einen Verdacht konstruieren und tatsächlich tätig werden. Wenn die Kosten für einen »guten Fang« relativ gering sind, werden Typisierungen handlungsrelevant. Das heißt, wenn die in den informellen Kategorien verhandelten Merkmale mit dem Ort und dem Zeitpunkt der Beobachtung übereinstimmen und die latenten Bewertungen zum Ausdruck ge-

bracht werden können. In diesem Zusammenhang spielen strukturelle Faktoren wie weitreichende Kontrollbefugnisse an »gefährlichen Orten«<sup>8</sup> eine Rolle. Gleichzeitig hat das Machtgefälle zwischen Polizei und kategorisiertem Gegenüber einen Einfluss.

*Sebastian und Nico bestreifen an diesem Morgen das Revier. »Kommt, wenn wir schon mal da sind, schauen wir mal nach unseren Freunden.« Wir fahren zum Bahnhofsvorplatz. Es herrscht reges Treiben. Passanten warten auf die Straßenbahn, wo sich sonst die Junkies treffen. Ein paar Leute stehen am Bordstein und unterhalten sich. »Hey, was ist mit den beiden?« Zwei Männer, die als Migrant:innen gelesen werden könnten, grüßen sich gerade mit Handschlag. Sie tragen abgetragene Kleidung, wirken ausgezehrt. »Die Junkies da?« »Die haben sich gerade abgeklatst.« »Glaubst du, das war ein Deal?« »Vielleicht war es auch nur so ein Bro-Handshake.« »Ach ja, n« Drogendeal direkt vor der Polizei, das wäre schon sehr dreist, das trauen sich die meisten Dealer nicht.« »Sollen wir sie kontrollieren?« »Komm, wir drehen sie auf links, dann haben wir's wenigstens einmal richtig gemacht und sind uns sicher.« Die beiden Beamten stürmen aus dem Streifenwagen. »Guten Tag, Polizei. Eine Personenkontrolle, ich bräuchte bitte ihre Ausweise.« Beide händigen ihre Ausweise aus. Sebastian fordert sie auf, Gegenstände aus ihren Taschen auf den Boden zu legen. »Auch Spritzen, falls sie welche bei sich tragen.« Die beiden willigen ein. Eine Spritze liegt auf dem Boden. Sebastian greift in die Tasche des Mannes und holt ein kleines Tütchen Cannabis und einen Zehneuroschein heraus: »Was ist das?« Die Person antwortet zuerst auf Arabisch, dann in gebrochenem Deutsch. »Gras, nur ganz, ganz wenig Gras.« »Aber das ist eine Straftat. Das darf man nicht dabeihaben!« Sebastian belehrt ihn. Über Funk höre ich, dass eine Person zur Fahndung ausgeschrieben ist. Nico: »Ich glaub< ich hätte nur den einen hier mit dem offenen Haftbefehl vorgeführt, oder willst du einen BTM-Handel daraus machen?« »Ja, ich glaube ich gehe auf Handel. Dann müssen wir sowieso beide vorführen.« Nico beginnt den anderen zu durchsuchen. Dieser hat seine Sachen vor sich ausgebreitet. Darunter befindet sich auch ein Geldbeutel. Nico greift in die Briefftasche und findet einen Ausweis, der dem Mann nicht gehört. Er belehrt ihn und weist ihn darauf hin, dass sie nun beide mit auf die Wache müssen und ihm BTM-Handel vorgeworfen wird. Am nächsten Tag frage ich Sebastian, wie der Fall ausgegangen ist. »Ja, der eine mit dem Geldbeutel, das war ein Georgier, der hatte noch einen offenen Haftbefehl wegen einer KV von 700€ und der wurde dann tatsächlich festgenommen und in die JVA gebracht.« Nico: »Ja, das ist doch optimal, oder? Eine einfache Personenkontrolle und ein offener Haftbefehl, also unsere Verdachtsstrategie hat sich hier schon bestätigt. Das waren bestimmt keine Guten.« Ich frage Sebastian, ob er den Handel schreibe. »Das ist schwer zu beweisen. Die Dienstgruppenleitung hat auch gesagt, wenn ich den Eindruck habe, dass da was passiert ist, dann soll ich das schreiben. Im Endeffekt ist es dann die Staatsanwaltschaft*

---

8 Spezifische Rechtskonstruktion, die in den Polizeigesetzen der Länder verfasst ist. Auf Grundlage von Kriminalstatistiken werden konkrete Orte von der Polizei als kriminalitätsbelastet ausgewiesen. Dies wiederum ermöglicht polizeiliche Maßnahmen, ohne dass ein konkreter Tatverdacht besteht, wenn sich Personen an den entsprechenden Orten aufhalten (vgl. Ullrich/Tullney 2012).

*oder das Gericht, die das bewertet. Ich schreibe die Anzeige so, wie es war, wie wir es wahrgenommen haben. Hauptsache aufgenommen.» (FP-ESD-3)*

Die Art und Weise, wie die beiden Polizisten hier aktiv eine Kontrollsituation initiieren, ist zunächst unausgesprochen durch die konjunktive Lage und die Kategorisierung des Ortes strukturiert. Die beiden wissen, wo sich Dealer:innen und Junkies aufhalten. Sie müssen auch nicht mehr aushandeln, worauf sich die nächste Handlung richtet, es reicht der Hinweis, nach den »Freunden« zu sehen. Dadurch ergeben sich wiederum verschiedene Handlungsoptionen, ohne dass diese von vornherein festgelegt werden müssen. Mal beobachten Polizist:innen die Szene nur und fahren nach einem Blick aus dem Streifenwagen weiter, mal zeigen sie Präsenz und positionieren den Streifenwagen direkt vor den Konsument:innen, und manchmal entscheiden sie sich auch dafür, Drogendelikte aktiv zu ahnden. Gleichzeitig wird der Blick auf bestimmte Merkmalsträger:innen und potenzielle Delikte in einem bestimmten Raumausschnitt eingeschränkt.

Möchten die Beamt:innen nach »ihren Freunden sehen«, so müssen sie den Gegenstand ihrer Beobachtung identifizieren und »normale Bürger« von potenziellen Drogenkonsument:innen unterscheiden. Dazu bedienen sich die Polizist:innen der Alltagskategorie Junkie. Der aktive Drogenhandel spielt bei dieser Kategorie in der Regel nur eine untergeordnete Rolle, vielmehr wird sie unter den Kolleg:innen mit der Störung der öffentlichen Ordnung durch den Konsum von Betäubungsmitteln in Zusammenhang gebracht. Junkies werden in diesem Beispiel zunächst über den Ort und dann über ihr Aussehen kategorisiert. Ethnische Differenzmarkierungen, die ich im Beobachtungsprotokoll anführe, werden von den Beamt:innen jedoch nicht verwendet, sie bieten den Beamten in diesem Beispiel keine »alltagspraktische Erklärung« (Beek 2021: 393). Der entscheidende Übergang von der Kategorisierung zur Verdachtsschöpfung, von der Beobachtung zum Eingreifen, findet statt, als plötzlich eine weitere Kategorisierung im Raum steht, nämlich der verdeckte Drogenhandel in der Öffentlichkeit. Die Begrüßung zweier Männer wird nun als möglicher Hinweis auf eine kriminelle Handlung gelesen. Zu diesem Zeitpunkt ist der Verdacht noch vorläufig. Beide sprechen offen aus, dass sie sich nicht sicher sind, ob es sich um einen Deal handelt oder nicht. Dieser Verdacht wird durch die Verwendung der Kategorie Dealer in Bezug auf den konkreten Ort legitimiert. Sie ist nicht willkürlich, sondern speist sich aus dem Wissen um die konjunktive Lage. Typische Dealer:innen agieren zwar in der Öffentlichkeit, verbergen ihre Tätigkeiten aber meist vor der Polizei. Die Begrüßung der beiden Männer wird nicht nur als Anzeichen einer strafrechtlich relevanten Handlung (BtM-Handel), sondern auch als Untergrabung der Autorität der Polizei gewertet (»das trauen sich die meisten Dealer nicht«). Entsprechend beeinflusst das konjunktive Wissen über die Dealer und ihr Verhältnis zur Polizei nun die Entscheidungsfindung der beiden Beamten. Es überlagert Deutungsalternativen und legitimiert den Verdacht.

Betrachte ich den Prozess der Situationsdefinition genauer, stelle ich fest, dass die Beamten keine objektiven Kriterien finden können, um ihren Verdacht zu bestätigen. Sie entscheiden sich auch nicht willkürlich für eine Personenkontrolle, obwohl sie eine verdachtsunabhängige Kontrolle an einem »gefährlichen Ort« durchführen könnten. Durch die Einordnung als »BTM-Handel« und den kommunikativen Austausch darüber, dass es sich wahrscheinlich um einen solchen handelt, binden sie sich über das Legalitätsprinzip<sup>9</sup> an das Ermittlungsverfahren. Das Wissen um eine Straftat wird so konstruiert, dass es zum Handeln zwingt und damit selektives Handeln ausschließt. Das Recht wird so zur Ressource. Die Polizisten handeln nach Vorschrift und versichern sich über die Entscheidungshierarchie der Organisation (Rücksprache mit der Dienstgruppenleitung), dass die Kategorisierung regelgeleitet und nicht willkürlich war. Die Brüchigkeit der selbst auferlegten Ermittlungspflicht zeigt sich, nachdem der offene Haftbefehl erwähnt wird und Nico fragt, ob Sebastian daraus »einen BTM-Handel« machen will. Die beiden verhandeln hier aktiv ihre Definitionsmacht, indem sich die Kategorisierung nicht aus der Evidenz, sondern aus der subjektiven Entscheidung oder Bewertung von Sebastian ergibt.

Hier wird eine zugrundeliegende Handlungsorientierung deutlich. Es geht nicht nur um die Verfolgung einer konkreten Straftat, sondern um die Herstellung von Selbstwirksamkeit. In gewisser Weise lässt sich dieser Erfolg mit dem offenen Haftbefehl leichter erreichen als mit dem umständlichen Konstrukt des Drogenhandels (wesentlich umfangreicheres Berichtswesen), dessen Scheitern bereits im Raum steht (»ist halt schwer nachzuweisen«). Dennoch entscheidet sich Sebastian für den Drogenhandel, über den er in seiner späteren Anzeigerstellung berichtet. Insofern konterkariert das Recht als Ressource den konjunktiven Ermessensspielraum. Die spätere Kommentierung des Sachverhalts auf der Wache dient letztlich dazu, die eigene Verdachtskonstruktion zu bestätigen und Eindeutigkeit zu stiften, die in der Situation nicht vorhanden war. Es wurden Drogen gefunden. Aber das ist letztlich auch ein Zirkelschluss. Wenn Personen an Orten kontrolliert werden, von denen die Beamt:innen wissen, dass sich dort Drogenkonsument:innen aufhalten, dann ist die Wahrscheinlichkeit groß, dass auch entsprechende Betäubungsmittel gefunden werden und damit die zur Disposition stehende Straftat des Drogenhandels leichter zu begründen ist. Dabei spielt nicht unbedingt die eindeutige Sachverhaltsermittlung eine Rolle, sondern vielmehr, dass mit der Kategorisierung ein für die Beamt:innen messbarer Handlungserfolg und Selbstwirksamkeit verbucht werden kann (»Unser Verdacht hat sich bestätigt, das waren keine Guten«) und die Durchsetzungsfähigkeit des Staates performativ hergestellt wird. Dabei verschwimmen die kategorialen Grenzen, die in der Situation noch relevant waren. An die Stelle von Drogendealern und Junkies tritt die allgemeine Kategorie

---

9 Verpflichtung der Strafverfolgungsbehörden, bei Vorliegen des Verdachts einer Straftat von Amts wegen, also auch ohne Strafanzeige, Ermittlungen aufzunehmen.

»keine Guten«. Letztlich ist es für den Kategorisierungsprozess unerheblich, ob es sich tatsächlich um Dealer:innen handelt oder nicht. Die konjunktive Validierung des Kategorisierungsprozesses führt zu Eindeutigkeit und einem greifbaren Erfolgserlebnis.

Typisierungen und entsprechende Kategorisierungen fokussieren den polizeilichen Blick. Sie plausibilisieren beobachtete Handlungen unabhängig von objektiven Kriterien. Wie informelle Kategorisierungen zur Verdachtsschöpfung und dann zu repressivem Handeln genutzt werden, hängt wesentlich davon ab, wie geschützt die Kategorisierungspraxis erfolgt beziehungsweise was vom Gegenüber verlangt wird. Piñeiro und Kolleginnen weisen darauf hin, dass die Herstellung von Differenzen bei eingreifenden Verwaltungen wie der Polizei dann zum Tragen kommt, wenn sie sich »in einem Dienstleistungs- oder in einem autoritativen Sicherheits- und Ordnungsformat präsentiert« (Piñeiro et al. 2021: 114). Mit anderen Worten: Im obigen Beispiel können die Kategorisierungen als Junkie und Dealer relativ leicht in das Handeln integriert werden, da sie eindeutig mit repressiven Handlungen verbunden sind. Weder muss dem Gegenüber Hilfe angeboten werden, noch müssen weitere Informationen eingeholt werden, die es notwendig machen würden, die Statusunterschiede in der Situation kommunikativ zu entkräften. Dies korrespondiert wiederum mit den (sozial ungleich verteilten) Ressourcen, die dem Gegenüber zur Verfügung stehen, um informellen Kategorisierungen entgegenzutreten. Unzureichende Rechts- und Sprachkenntnisse oder einschlägige Einträge in polizeilichen Datenbanken verfestigen den Kategorisierungsprozess. Aber auch strukturelle Gegebenheiten wie die Ausweisung eines gefährlichen Ortes begünstigen die Anwendung bestimmter Kategorisierungen, ohne dass diese rechtlich begründet werden müssen. Die Ausweisung »gefährlicher Orte« abstrahiert bestimmte Täter:innenmerkmale und polizeiliche Erfahrungen auf den Raum. Zugleich obliegt es der Definitionsmacht der Beamt:innen, »wer verdächtig genug ist, um kontrolliert zu werden« (Belina/Wehrheim 2011: 224). So kommen Belina und Wehrheim zu der Einschätzung, dass meist »sozial unterprivilegierte« Räume von der Ausweisung als Gefahrengebiet betroffen sind. Letztlich sind die Beamt:innen angehalten, an gefährlichen Orten öfter zu kontrollieren und entsprechend werden soziale Typisierungen zum Gegenstand und Effekt polizeilichen Handelns. So sprechen die beiden in diesem Zusammenhang von der »Re-Produktion gesellschaftlicher Strukturen« (ebd.: 225).

Der scheinbar erfahrungsbasierte Rahmen informeller Kategorisierungen überführt eine einzelne Person in eine Repräsentation problematischer Erfahrungen. Ob und wie solche Wissensbestände und Kategorisierungen tatsächlich zum Erfolg geführt haben, bleibt oft ungeklärt. Dies liegt letztlich auch in der Aufgabenstellung des Wach- und Wechseldienstes begründet. Nur wenige Reviere haben die Möglichkeit, Sachverhalte bis zum Ende zu ermitteln. Anzeigen werden geschrieben, Maßnahmen getroffen, was später daraus wird, wissen die meisten Beamt:innen

nicht. Insofern müssen sie Klarheit und Handlungserfolg selbst herstellen, was wiederum kollektiv über Erzählungen funktioniert und nicht über eine objektive Bewertung der Wirksamkeit bestimmter Handlungen. Auch wenn diese Eindeutigkeit auf den Hinterbühnen konstruiert wird, übersetzen Polizist:innen ihre Handlungen bürokratiekonform und nutzen die suggerierte Eindeutigkeit eines Falls als Bestätigung ihrer Definitions- und Kategorisierungskompetenz. Verdachtswissen wird dabei mittels Erfahrung rationalisiert, es bleiben Fakten bestehen, die klassenbezogene oder ethnische Differenzmerkmale ausblenden (Klimke 2010: 39).

## 5. Fazit - Doing Difference?

Ich komme abschließend auf die Frage zurück, was es mit dem polizeilichen Erfahrungswissen auf sich hat. Erfahrungswissen im Polizeiberuf ist kollektives Wissen, das wesentlich dazu dient, die Ungewissheit des Handlungsauftrags zu kompensieren. Erfahrungswissen ist in hohem Maße habitualisiertes, das heißt körperliches Wissen. Erfahrungen werden zwar individuell gemacht, ihre Relevanz für die Bewältigung alltäglicher Aufgaben erhalten sie aber erst durch eine kollektive Übersetzung. Die analysierten Einsatz- und Trainingssituationen haben verdeutlicht, dass die Art und Weise, wie Erfahrungen gemacht werden, durch die Strukturen der Organisation geprägt ist. Erfahrungswissen hat dabei implizite und explizite Anteile und ist stets durch das Kollektiv geprägt. Es zeigt sich als implizite Affekt- und Emotionsregulierung, die es den Beamt:innen situativ ermöglicht, ihre sinnlich körperlichen Erfahrungen in Zusammenhang mit formellen und informellen Handlungserwartungen zu bringen.

Zugleich konstituiert sich das polizeiliche Erfahrungswissen durch Narrationen unter den Polizist:innen. Es ist ein Set unterschiedlicher Deutungsmuster und informeller Kategorisierungen, die sich als kollektive mentale Modelle im konjunktiven Erfahrungsraum der Streifenbeamt:innen tradieren. Diese wiederum ermöglichen es, abstrakte Handlungserwartungen mit Sinn und Bedeutung zu versehen. Das kollektive Erfahrungswissen ist kein »gänzlich schweigsames Wissen« (Collins 2012: 94). Ganz im Gegenteil wird es auf der Hinterbühne fortlaufend thematisiert und konkretisiert und bezieht sich meist auf situative Handlungsprobleme der Polizist:innen. Problemwahrnehmungen basieren wiederum auf Differenzmerkmalen, die sich jedoch nur schwer an Kategorien wie Kultur, Ethnizität oder Nationalität festmachen lassen. Sicherlich können sprachliche Verständigungsschwierigkeiten und zugeschriebene Kulturvorstellungen in Einsatzsituationen zu Konflikten führen (Asmus/Enke 2016: 165). In den von mir beobachteten Interaktionen wurden situative Problemzuschreibungen von den Beamt:innen selten primär über ethnische Differenzmerkmale verhandelt. Durch den Prozess der informellen Kategorisierung werden vergangene Einsatzerfahrungen und die damit verbundenen Af-

fekte und Emotionen zu einem greifbaren Orientierungsrahmen. Informelle Kategorisierungen korrespondieren mit Vergeblichkeitserfahrungen der Polizist:innen. Sie lassen sich meist in Kombination mit eigentlich niederschweligen und zugleich häufigen Delikten im öffentlichen Raum beobachten. Im kollektiven Erfahrungsraum verfestigen sich vor allem solche Delikte, mit denen Polizist:innen häufig zu tun haben, gegen die sie aber nichts ausrichten können und die sich scheinbar eindeutigen Personengruppen zuordnen lassen. Daraus ergibt sich gerade für die tägliche Arbeit der Schutzpolizei ein spezifisches Diskriminierungsrisiko gegenüber marginalisierten Gruppen (Groß et al. 2022: 168).

In allen Polizeiwachen, die ich während meiner teilnehmenden Beobachtungen besucht habe, dominiert die reaktive Einsatzbearbeitung den Arbeitsalltag. Diese Struktur des Arbeitsalltags suggeriert den einzelnen Beamt:innen, dass sie stets »hinter der Lage« sind, dass Sicherheit nicht mehr präventiv gewährleistet werden kann. Strafverfolgung und Symptombekämpfung werden reaktiv betrieben. Dies wiederum kann als spezifisches Bezugsproblem des Wach- und Wechseldienstes beschrieben werden. Während unter Polizist:innen nach wie vor gerne tradierte Vorstellungen von »richtiger« Polizeiarbeit erzählt werden, bei der ein:e Verbrecher:in »virtuos« überführt wird, sind die Beamt:innen mit einem Arbeitsalltag konfrontiert, der nur wenig Raum dafür lässt. Die gefühlte oder konjunktive Lage hingegen übersetzt dieses Bezugsproblem kontinuierlich. Sie zeigt durch Kategorisierungen Räume auf, in denen kollektiv tradierte Berufsvorstellungen ausgelebt werden können, ohne den rechtlichen Rahmen zu verlassen. Die Herstellung von Sicherheit und Ordnung scheint dort am einfachsten, wo Unordnung wahrgenommen wird und widerspruchsfrei auf scheinbar manifeste Merkmale zurückgeführt werden kann. Der abstrakte Handlungsauftrag, Sicherheit und Ordnung zu stiften, erscheint dabei benennbar, greifbar und personifizierbar.

Den informellen Kategorisierungen liegen wiederum Differenzkonstruktionen zugrunde, die sich auf gesellschaftliche Wissensbestände berufen. Der Erfahrungsraum des Wach- und Wechseldienstes und der polizeilichen Ausbildung mag nach außen hin stark abgegrenzt sein, er ist jedoch nicht hermetisch von gesellschaftlichen Wissensbeständen abgeriegelt. Auch wenn sie im Arbeitsalltag eine stark verortete Bedeutung haben, weisen informelle Kategorisierungen durch ihre Verschränkung mit gesellschaftlichen Wissensbeständen darauf hin, dass sich die Kategorisierten grundlegend von der »Normalbevölkerung« unterscheiden und sich Sicherheit und Ordnung diametral gegenüberstehen. Das situative und mitunter konflikthafte Erleben von Einsatzsituationen mit zum Beispiel Menschen aus dem Suchtmilieu wird in der narrativen Aushandlung zwischen Polizist:innen zu einem problematischen Verhältnis zwischen abstrakten Merkmalsträger:innen und einer zu bewahrenden sozialen Normalität. Insofern ist der informelle Kategorisierungsprozess als organisational strukturierte »Herstellung einer Differenzordnung« (Jacobsen 2015: 49) zu beschreiben. Damit ist auch die Gefahr der



Pauschalisierung verbunden, wenn nämlich latente Zuschreibungen unter Polizist:innen mit sichtbaren Merkmalen von Personen verknüpft werden, die dann wiederum handlungsleitend werden.

Informelle Kategorisierungen sind einerseits funktional und notwendig (identitätsstiftend, komplexitätsreduzierend), andererseits verfestigen sie in ihrer Außenwirkung Differenz. Manning spricht in diesem Zusammenhang von der »Dramaturgie und dem symbolischen Charakter polizeilichen Handelns« (Manning 1997: 35). Anders formuliert: Polizist:innen handeln nicht willkürlich gegenüber bestimmten Personengruppen. Kategorisierungen haben einen Erfahrungsbezug. Dass dieser von Dynamiken sozialer Ungleichheit bestimmt wird, hat im Wahrnehmungsrepertoire der Alltagspraxis nur wenig Anknüpfungspunkte. Polizeibeamt:innen bearbeiten zunächst einen Einsatzauftrag, die sozialen Gründe, warum bestimmte Delikte auftreten, sind nicht Teil der epistemischen Logik der Polizei. Behr und Tiggelbeck (2022: 557) fassen das als »prozedurale Rationalität«, das heißt, der erfolgreiche Einsatz und die Einsatztaktik stehen im Vordergrund. Kontrollieren die Beamt:innen die »Freunde am Bahnhof«, so mag das rechtlich legitim und für die Polizist:innen durch wiederkehrende Erfahrungen begründet sein. Da es sich um eine »kategoriale Zugehörigkeit« (Hirschauer 2014: 172)<sup>10</sup> durch die Beobachtenden handelt, wissen die Beamt:innen nicht, welche Wirkung die Handlungspraxis auf das Gegenüber, aber auch auf unbeteiligte Passant:innen im öffentlichen Raum haben kann.

Letztlich wird die Entscheidungsfindung an die bürokratischen Verfahren rückgebunden. Dies ist jedoch nur aus einer Binnenperspektive nachvollziehbar. Das »polizeiliche Gegenüber« teilt nicht den gleichen Erfahrungsraum wie die Polizist:innen. So können bestimmte Handlungspraktiken als rassistisch wahrgenommen werden und letztlich auch eine rassistische Wirkung entfalten, auch wenn die zugrundeliegenden Kategorisierungen der Polizist:innen sich zumindest nicht beobachtbar auf Ethnizität oder Herkunft beziehen. Die kollektive Sinnstiftung, das Sprechen und Ordnen der polizeilichen Umwelt auf der Hinterbühne ist so mächtig, dass selbst ich als ethnografischer Forscher den deskriptiven Gehalt mancher Zuschreibungen in den Situationen nicht mehr hinterfragen konnte. Das mag erklären, warum Polizist:innen der Überzeugung sind, nicht diskriminierend beziehungsweise selektiv zu handeln, auch wenn objektiv genau das der Fall war.

---

10 Hirschauer versteht unter kategorialer Zugehörigkeit, dass die Zugehörigkeit zu einer Gruppe nur von eine:r Beobachter:in festgestellt werden kann und meist reine Beobachter:innenkonstruktionen bleiben (ebd.).

## Literatur

- Alpert, Geoffrey P./Dunham, Roger G. (2004): *Understanding Police Use of Force Officers, Suspects, and Reciprocity*, Cambridge (u.a.): Cambridge University Press.
- Asmus, Hans-Joachim/Enke, Thomas (2016): *Der Umgang der Polizei mit migrantischen Opfern*, Wiesbaden: Springer Fachmedien, <https://doi.org/10.1007/978-3-658-10440-5>.
- Bayley, David H./Bittner, Egon (1984): »Learning the Skills of Policing«, in: *Law and Contemporary Problems* 47/4, S. 35–59, <https://doi.org/10.2307/1191686>.
- Becker, Peter (1992): »Randgruppen im Blickfeld der Polizei. Ein Versuch über die Perspektivität des ›Praktischen Blicks‹«, in: *Archiv für Sozialgeschichte* 32, S. 283–304, [https://library.fes.de/jportal/servlets/MCRFileNodeServlet/jportal\\_derivate\\_00022214/afs-1992-283.pdf](https://library.fes.de/jportal/servlets/MCRFileNodeServlet/jportal_derivate_00022214/afs-1992-283.pdf) (Zugriff: 18.09.2023).
- Beek, Jan (2021): »Die Kategorie Kultur in der Polizeiarbeit: Kontinuitäten und Umbrüche«, in: Thomas Grotum/Lena Haase/Georgios Terizakis (Hg.), *Polizei(en) in Umbruchsituationen*, Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 385–398, [https://doi.org/10.1007/978-3-658-35163-2\\_17](https://doi.org/10.1007/978-3-658-35163-2_17).
- Beek, Jan/Kecke, André/Müller, Marcel (2022): »Sprach- und Gewaltkompetenz im Einsatztraining«, in: Mario Staller/Swen Koerner (Hg.), *Handbuch polizeiliches Einsatztraining*, Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 713–731, [https://doi.org/10.1007/978-3-658-34158-9\\_38](https://doi.org/10.1007/978-3-658-34158-9_38).
- Behr, Rafael (2002): »Lebenswelt Polizei. Ein ethnografischer Zugang zur Berufsidentität von Polizeibeamten«, in: *Forum Qualitative Sozialforschung/Forum: Qualitative Social Research* 3, S. 1–69, <https://doi.org/10.17169/FQS-3.1.877>.
- Behr, Rafael (2022): »Polizeigewalt hat es nicht gegeben – Cop Culture als Disposition für Dominanz, Überlegenheit und Grenzüberschreitung im polizeilichen Alltagshandeln«, in: Daniela Hunold/Tobias Singelstein (Hg.), *Rassismus in der Polizei*, Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 217–238, [https://doi.org/10.1007/978-3-658-37133-3\\_11](https://doi.org/10.1007/978-3-658-37133-3_11).
- Behr, Rafael/Tiggelbeck, Tarita (2022): »Von der Ausbildung in den Streifendienst – Wie und warum Übergänge von der Theorie zur Praxis der Polizeiarbeit (nicht) gelingen«, in: *Recht der Jugend und des Bildungswesens* 70/4, S. 548–569, <https://doi.org/10.5771/0034-1312-2022-4-548>.
- Belina, Bernd (2016): »Der Alltag der Anderen. Racial Profiling in Deutschland?«, in: Bernd Dollinger/Henning Schmidt-Semisch (Hg.), *Sicherer Alltag?*, Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 123–146, [https://doi.org/10.1007/978-3-658-07268-1\\_6](https://doi.org/10.1007/978-3-658-07268-1_6).
- Belina, Bernd/Wehrheim, Jan (2011): »Gefahrengebiete«. Durch die Abstraktion vom Sozialen zur Reproduktion gesellschaftlicher Strukturen«, in: *Soziale Probleme* 23/2, S. 207–229, <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ss0ar-364686> (Zugriff: 18.09.2023).

- Bohnsack, Ralf (2014): *Rekonstruktive Sozialforschung. Einführung in qualitative Methoden*, Opladen/Toronto: Budrich (UTB).
- Charmaz, Kathy (2006): *Constructing Grounded Theory. A Practical Guide Through Qualitative Analysis*, London: Sage.
- Collins, Harry (2012): »Drei Arten impliziten Wissens«, in: Jens Loenhoff (Hg.), *Implizites Wissen. Epistemologische und handlungstheoretische Perspektiven*, Weilerswist: Velbrück Wissenschaft.
- Feest, Johannes/Blankenburg, Erhard (1972): *Die Definitionsmacht der Polizei Strategien der Strafverfolgung und soziale Selektion*, Düsseldorf: Bertelsmann Univ.-Verl.
- Ford, Robert E. (2003): »Saying One Thing, Meaning Another: The Role Of Parables In Police Training«, in: *Police Quarterly* 6/1, S. 84–110, <https://doi.org/10.1177/109861102250903>.
- Frevel, Bernhard (2012): »Kriminalität und lokale Sicherheit«, in: Frank Eckardt (Hg.), *Handbuch Stadtsoziologie*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 593–611, [https://doi.org/10.1007/978-3-531-94112-7\\_26](https://doi.org/10.1007/978-3-531-94112-7_26).
- Goffman, Erving (2010): *Wir alle spielen Theater. Die Selbstdarstellung im Alltag*, München: Piper.
- Groß, Eva/Clasen, Julia/Zick, Andreas (2022): »Ursachen und Präventionsmöglichkeiten bei Vorurteilen und Diskriminierungen in der Polizei«, in: *Rassismus in der Polizei*, Wiesbaden: Springer VS, S. 145–179, [https://doi.org/10.1007/978-3-658-37133-3\\_8](https://doi.org/10.1007/978-3-658-37133-3_8).
- Hirschauer, Stefan (2014): »Un/doing Differences. Die Kontingenz sozialer Zugehörigkeiten«, in: *Zeitschrift für Soziologie* 43/3, S. 170–191, <https://doi.org/10.1515/zfsocz-2014-0302>.
- Honer, Anne (1989): »Einige Probleme lebensweltlicher Ethnographie: Zur Methodologie und Methodik einer interpretativen Sozialforschung«, in: *Zeitschrift für Soziologie* 18/4, S. 297–312, <https://doi.org/10.1515/zfsocz-1989-0404>.
- Hüttermann, Jörg (2000): »Polizeialltag und Habitus: Eine sozialökologische Fallstudie«, in: Karlhans Liebl (Hg.), *Empirische Polizeiforschung. Interdisziplinäre Perspektiven in einem sich entwickelnden Forschungsfeld*, Herbolzheim: Centaurus Verlag & Media, S. 157–182, [https://doi.org/10.1007/978-3-86226-877-1\\_11](https://doi.org/10.1007/978-3-86226-877-1_11).
- Ignatow, Gabriel (2007): »Theories of Embodied Knowledge: New Directions for Cultural and Cognitive Sociology?«, in: *Theory of Social Behaviour* 37/2, S. 115–135, <https://doi.org/10.1111/j.1468-5914.2007.00328.x>.
- Jacobsen, Astrid (2001): »Die gesellschaftliche Wirklichkeit der Polizei. eine empirische Untersuchung zur Rationalität polizeilichen Handelns«, <https://pub.uni-bielefeld.de/record/2304180> (Zugriff: 18.09.2023).
- Jacobsen, Astrid (2015): »»Ohne die hätten wir hier einen entspannten Dienst«. Zur Bedeutung kultureller Herkunft im polizeilichen Diskurs des Einsatz- und

- Streifendienstes«, in: *SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis* 1, S. 41–52, [https://www.bmi.gv.at/104/Wissenschaft\\_und\\_Forschung/SIAK-Journal/SIAK-Journal-Ausgaben/Jahrgang\\_2015/files/Jacobsen\\_1\\_2015.pdf](https://www.bmi.gv.at/104/Wissenschaft_und_Forschung/SIAK-Journal/SIAK-Journal-Ausgaben/Jahrgang_2015/files/Jacobsen_1_2015.pdf) (Zugriff: 18.09.2023).
- Jasch, Michael (2017): »Fehlerkultur und Polizei«, in: Bernhard Frevel/Hans-Joachim Asmus/Rafael Behr/Hermann Groß/Peter Schmidt (Hg.), *Facetten der Polizei- und Kriminalitätsforschung. Festschrift für Karlhans Liebl*, Frankfurt: Verlag für Polizeiwissenschaft, S. 99–118.
- Klimke, Daniela (2010): »Die Polizeiorganisation und ihre Migranten«, in: Daniela Hunold (Hg.), *Fremde als Ordnungshüter? Die Polizei in der Zuwanderungsgesellschaft Deutschland*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 27–59, [https://doi.org/10.1007/978-3-531-92282-9\\_2](https://doi.org/10.1007/978-3-531-92282-9_2).
- Knorr-Cetina, Karin (1989): »Spielarten des Konstruktivismus: Einige Notizen und Anmerkungen«, in: *Soziale Welt* 40 1/2, S. 86–96, <https://www.jstor.org/stable/40878042> (Zugriff: 18.09.2023).
- Lizardo, Omar (2004): »The Cognitive Origins of Bourdieu's Habitus«, in: *Journal for The Theory of Social Behaviour* 34/4, S. 375–401, <https://doi.org/10.1111/j.1468-5914.2004.00255.x>.
- Loftus, Bethan (2007): »Policing the ›Irrelevant‹. Class, Diversity and Contemporary Police Culture«, in: *Police Occupational Culture: New Debates and Directions*, Bingley: Emerald Group Publishing 8, S. 181–204, [https://doi.org/10.1016/S1521-6136\(07\)08007-4](https://doi.org/10.1016/S1521-6136(07)08007-4).
- Loick, Daniel (2018): »Was ist Polizeikritik?«, in: Daniel Loick (Hg.), *Kritik der Polizei*, Frankfurt a.M., New York: Campus Verlag, S. 9–38.
- Manning, Peter K. (1979): »The social control of police Work«, in: Simon Holdaway/Michael R. Chatterton (Hg.), *The British Police*, London: Arnold, S. 41–65.
- Manning, Peter K. (1997): »Police Work. The Social Organization of Policing, Prospect Heights, Ill.: Waveland Press.
- Piñeiro, Esteban/Koch, Martina/Pasche, Nathalie (2021): *Un/doing Ethnicity im öffentlichen Dienst*, Zürich/Genf: Seismo.
- Polanyi, Michael (2016): *Implizites Wissen*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Porschen, Stephanie (2008): *Austausch impliziten Erfahrungswissens. Neue Perspektiven für das Wissensmanagement*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage.
- Reichertz, Jo (1990): »Meine Schweine erkenne ich am Gang«. Zur Typisierung typisierender Kriminalpolizisten«, in: *Kriminologisches Journal* 22/3, S. 194–207, <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ss0ar-55233> (Zugriff: 18.09.2023).
- Reichertz, Jo (2005): »Prämissen einer hermeneutisch wissenssoziologischen Polizeiforschung«, in: *Historical Social Research* 30/1, S. 227–256, <https://doi.org/10.12759/HSR.30.2005.1.227-256>.

- Reichertz, Jo (2018): »Meine Schweine erkenne ich am Gang – Revisited«, in: Nicole Burzan/Ronald Hitzler (Hg.), *Typologische Konstruktionen. Erlebniswelten*, Wiesbaden: Springer VS, S. 61–78, [https://doi.org/10.1007/978-3-658-21011-3\\_4](https://doi.org/10.1007/978-3-658-21011-3_4).
- Ruch, Andreas (2017): »Polizeiliche Entscheidungsspielräume als Einfallstor für Diskriminierung – Zum Bewertungswandel polizeilicher Definitionsmacht innerhalb der polizeiwissenschaftlichen Forschung«, in: *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform* 100/5, S. 328–343, <https://doi.org/10.1515/mkr-2017-1000503>.
- Schmidt, Stephanie (2022): *Affekt und Polizei. Eine Ethnografie der Wut in der exekutiven Gewaltarbeit*, Bielefeld: transcript Verlag, <https://doi.org/10.1515/9783839462416>.
- Schöne, Marcel (2011): *Pierre Bourdieu und das Feld Polizei. Ein besonderer Fall*, Frankfurt a.M.: Verlag für Polizeiwissenschaft.
- Schweer, Thomas/Strasser, Hermann (2008): »Einblick: Cop Culture und Polizeikultur«, in: Thomas Schweer/Hermann Strasser/Steffen Zdon (Hg.), »Das da draußen ist ein Zoo, und wir sind die Dompteure«, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH, S. 11–38, [https://doi.org/10.1007/978-3-531-90962-2\\_1](https://doi.org/10.1007/978-3-531-90962-2_1).
- Staller, Mario S./Koerner, Swen/Heil, Valentina/Abraham, Andrew/Poolton, Jamie (2021): »German Police Recruits' Perception of Skill Transfer From Training to the Field«, in: *International Journal of Police Science & Management* 24/2, <https://doi.org/10.1177/14613557211064057>.
- Ullrich, Peter (2018): »Videouberwachung von Demonstrationen und die Definitionsmacht der Polizei. Zwischen Objektivitätsfiktion und selektiver Sanktionierung«, in: *Österreichische Zeitschrift für Soziologie* 43, S. 323–346, <https://doi.org/10.1007/s11614-018-0317-7>.
- Ullrich, Peter/Tullney, Marco (2012): »Die Konstruktion »gefährlicher Orte«. Eine Problematisierung mit Beispielen aus Berlin und Leipzig.«, in: [www.sozialraum.de/2/2012](https://www.sozialraum.de/2/2012), <https://www.sozialraum.de/die-konstruktion-gefaehrlicher-or-te.php> (Zugriff: 18.09.2023).
- Waddington, P. A. J. (1999): »POLICE (CANTEEN) SUB-CULTURE. An Appreciation«, in: *The British Journal of Criminology* 39/2, S. 287–309, <https://www.jstor.org/stable/23637974> (Zugriff: 18.09.2023).

# Der polizeiliche Kontaktbeamte in Nordrhein-Westfalen

## Aufgaben und Herausforderungen, Erfolge und Grenzen der Tätigkeit<sup>1</sup>

---

*Dirk Sauerborn*

### 1. Anfänge: Vom Islambeauftragten zum Kontaktbeamten

Die Funktion des Kontaktbeamten und Interkulturellen Ansprechpartners des Polizeipräsidiums (PP) Düsseldorf ist ohne Barbara-Maria Ostermann nur schwer vorstellbar. Sie war von 1998 bis 2001 Konfliktberaterin. Doch obwohl ihr Erbe heute eine große Reichweite hat, klingt die Einladung der Pressestellung zu ihrer Verabschiedung eher hölzern und unpersönlich.

»Nach zweieinhalb Jahren verlässt die Konfliktberaterin Barbara-Maria Ostermann, genannt ›Toni‹, die Behörde Düsseldorf. Mit Ablauf des Monats März wird das Modellprojekt in seiner ursprünglichen Form auf Beschluss des Innenministeriums beendet. Am 01.10.1998 hatte das Innenministerium in zwei Modellbehörden, Düsseldorf und Recklinghausen, ein Projekt zur Förderung der interkulturellen Kompetenz der Polizei und zur Pflege der Beziehungen zwischen Polizei und Angehörigen von Minderheiten ins Leben gerufen. Die Diplom-Psychologin übernahm als Konfliktberaterin die Projektleitung für Düsseldorf. Frau Ostermann stellte während ihrer ›Amtszeit‹ zu verschiedenen ausländischen Institutionen Kontakte her, die im polizeilichen Alltag von Nutzen sind und sein werden. Sie bemühte sich Barrieren abzubauen, Verständnis zu erwecken und Minderheiten einzubinden. Fotos können zu Beginn des Termins gemacht werden.« (Pressestelle Polizei Düsseldorf 2001)

---

<sup>1</sup> Dirk Sauerborn hat mit diesem Text einen Praxis- oder Erfahrungsbericht verfasst. Der Autor war selbst etwa 20 Jahre lang (2001 bis 2020) als Kontaktbeamter in Düsseldorf tätig. Er spannt einen Bogen von den Anfängen seiner Tätigkeit bis hin zur Konsolidierung des Aufgabenbereichs.

Es wirkt, als wäre man froh, sie endlich loszuwerden. Ja, sie war unbequem, hat kritische Fragen gestellt, hat behördeninterne Fortbildungsangebote angezweifelt und stattdessen eigene Bildungsformate entwickelt und angeboten. Sie hat wider den Stachel gelockt, hat provoziert und konstruktive Kritik geübt. Sie hat mit großem Engagement für Perspektivwechsel gesorgt und die Beschäftigten der Behörde immer wieder dazu aufgefordert, sich in die Rolle ›der anderen‹ (das polizeiliche Gegenüber) zu versetzen und die Welt mit den Augen ihrer ›Zielgruppe‹ wahrzunehmen.

Ihre Arbeit war noch lange nicht abgeschlossen. Sie hatte gerade einmal an der Oberfläche gekratzt und zarte Pflänzchen gesetzt, die eigentlich hätten gegossen werden müssen. Dennoch beendete das Innenministerium das Modellprojekt, das von der damaligen Landesregierung – Koalitionspartner waren SPD und Bündnis 90/Grüne – ins Leben gerufen worden war. Aber nicht alles sollte vorbei sein: Einige erfolgreiche Projekte, die Barbara-Maria Ostermann aufs Gleis gesetzt hatte, sollten fortgesetzt werden, unter anderem die Düsseldorfer Begegnungswoche, eine Bildungsveranstaltung, auf der Menschen mit Migrationsgeschichte, Polizisten und Polizistinnen auf verschiedenen Stationen zusammengebracht wurden – ein für das Polizeipräsidium neues Format. Auch die bereits aufgebauten Kontakte zu Kulturvereinen und religiösen Gemeinden (Jüdische Gemeinde, Moscheevereine) sollten weiterhin locker gepflegt werden, und zwar von mir: Dirk Sauerborn, ehemaliger Leiter der örtlichen Fortbildung. Ich hatte bereits verschiedentlich mit Barbara-Maria Ostermann zusammengearbeitet und daher entschied der damalige Polizeipräsident, Michael Dybowski, dass ich die Erledigung dieser Aufgaben im Nebenamt fortsetzen sollte. Meine Arbeitsplatzbeschreibung sollte entsprechend ergänzt werden, obwohl ich kaum über ein ausreichendes Zeitkontingent für dieses Aufgabenpaket verfügte. Der Arbeitsalltag auf der Bildungsstelle einer so großen Behörde war zu eng getaktet, um tiefer und nachhaltiger in die Materie einsteigen zu können.

Und dann kam der 11. September 2001 – rund fünf Monate nachdem das Modellprojekt beendet war. Aus »Türken« und »Marokkanern« wurden in kürzester Zeit Muslime, die potenziell gefährlich gelesen wurden. Sie waren nicht mehr »nur« Nachbarinnen und Nachbarn in den Quartieren oder Kolleginnen und Kollegen am Arbeitsplatz. Der Anschlag auf die Twin Towers in New York veränderte die Wahrnehmung auch von Sicherheitsbehörden. Muslimische Menschen gerieten teilweise unter Generalverdacht und konnten sich der polizeilichen Rasterfahndung kaum entziehen. Sie mussten zahlreiche Anfeindungen, Beschimpfungen oder Beleidigungen ertragen, wurden zu Opfern tätlicher Angriffe und Anschläge auf Moscheen – auch in Düsseldorf. Polizeipräsident Dybowski entschied, es sei notwendig, die Rolle der Düsseldorfer Muslime nicht auf Subjekte der polizeilichen Rasterfahndung zu reduzieren. Es sei unumgänglich, so der Chef von mehr als 3.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, Kontakte zu den Musliminnen und

Muslimen in der Stadt aufzubauen, sich ihre Sorgen und Nöte anzuhören und ein von Vertrauen und Verständnis beider Seiten geprägtes Verhältnis aufzubauen.

Der Runde Tisch wurde geboren. Michael Dybowski betonte damals auch, es sei ihm wichtig, den gut 30.000 Muslimen in Düsseldorf zu sagen, dass sie eben nicht unter Generalverdacht stehen, sondern dass die Polizistinnen und Polizisten in NRW, auf sie zugehen wollen, um die polizeilichen Maßnahmen zu erklären, aber auch, um zu erfahren, wo bei den Gemeinden der Schuh drücke. Damit war auch die Stelle des Kontaktbeamten und Ansprechpartners für Interkulturelle Angelegenheiten nach Düsseldorfer Prägung ins Leben gerufen. Zum ersten Treffen kamen gut 15 Vereinsvertreter<sup>2</sup>, im Laufe der Jahre wurden es mehr. Seither treffen sich zwei- bis viermal im Jahr bis zu 30 Vorstandsmitglieder der unterschiedlichsten Moscheegemeinden mit dem Polizeipräsidenten und dem Kontaktbeamten, der die Geschäftsführung und Moderation des Runden Tisches übernimmt. Es sollte dann noch gut drei Jahre dauern, bis der damalige Innenminister Dr. Fritz Behrens starke Defizite bei der Zusammenarbeit der Polizei mit den muslimischen Gemeinden in Nordrhein-Westfalen erkannte. »Da gibt es kaum Kontakte, das müssen wir ändern«, betonte er damals vor knapp 20 Jahren. Im Rahmen einer Pressekonferenz in der Fatih Moschee in Essen-Katernberg erklärte er, dass ab sofort geeignete Beamte als Islambeauftragte eingesetzt würden. »Wichtig ist mir hier der interkulturelle Dialog und die vertrauensvolle Zusammenarbeit mit den islamischen Gemeinden. Das führt zu Erkenntnissen, die zur frühzeitigen Aufdeckung gewaltbereiter Gruppen führten.« Damit war nun auch im PP Düsseldorf der »offizielle Rahmen« abgesteckt. Die Behörden in NRW waren mit großem Handlungsspielraum ausgestattet, um die Arbeit »ihres« Islambeauftragten oder »ihrer« Islambeauftragten zu strukturieren. Die Stelle selbst wurde behördenintern ausgeschrieben. Ich habe mich 2004 – übrigens als einziger – beworben und erhielt die Stelle, die zunächst mit einem Zeitanteil von 25 Prozent für diesen Aufgabenbereich ausgestattet war. Das waren immerhin 15 Prozent mehr als noch 2001, aber sicherlich immer noch zu wenig angesichts des demografischen Wandels, eines 25-prozentigen Bevölkerungsanteils von »Ausländerinnen und Ausländern« und mehr als 30.000 muslimischen Menschen in Düsseldorf, von denen ungefähr 10.000 in mehr als 30 Moscheegemeinden aktiv waren.

Im Jahr 2005 erfolgte dann eine redaktionelle Korrektur: Aus dem Islambeauftragten wurde der Kontaktbeamte, wobei letztes eine Abkürzung für die Beschreibung »Kontaktbeamter für muslimische Institutionen« ist, die im Sprachgebrauch auch als KMI verwendet wird. Der nach dem Regierungswechsel auf Dr. Fritz Behrens folgende Innenminister Ingo Wolf wollte das behördliche Beauftragtenwesen durchforsten und ausdünnen. An den Islambeauftragten wollte er jedoch unbedingt festhalten, auch mit dem deutlichen Hinweis, die beauftragten Personen seien ja

---

2    Damals waren ausschließlich Männer anwesend, erst etliche Jahre später kamen dann auch sehr vereinzelt Frauen aus Vorständen dazu.



nicht im ›klassischen‹ Sinne beauftragt, sondern agierten sowohl im operativen als auch im internen Bereich, deckten Querschnittsthemen ab und wirkten – nur unter anderem Namen – an programmatisch zentralen Aufgaben der Polizei zur Früherkennung des islamistischen Terrorismus mit. Letzteres war sicherlich der entscheidende Faktor für die Beibehaltung der Stelle. Seit 2005 liegt auch eine Aufgabenbeschreibung des Innenministeriums (im Rahmen eines Handlungskonzepts) für die Funktion des Kontaktbeamten vor. Sie ist seitdem nahezu unverändert geblieben. Es gab lediglich redaktionelle und klarstellende, jedoch kaum inhaltliche Änderungen. Hier sei darauf hingewiesen, dass diese Dienstanweisung nach 18 Jahren sicherlich der Überarbeitung bedarf.<sup>3</sup> Schließlich hat sich einerseits der Anforderungskatalog für die Kontaktarbeit im Laufe der Jahre gewandelt. Andererseits gab es aber auch kontinuierliche behördenspezifische Nachjustierungen der Aufgabenwahrnehmung. Das Handlungskonzept beschreibt zwei wesentliche Aufgaben der Kontaktbeamten und -beamtinnen.

- Vertrauensbildung für die Polizeibehörde durch Kontakte zu islamischen Institutionen und Einrichtungen, insbesondere zu muslimischen Gemeinden und Vereinen
- Wissensvermittlung in der Behörde über den Islam und über die Hintergründe des islamistischen Extremismus und Terrorismus, dazu: Mitwirkung an Konzepten der örtlichen Fortbildung

Das PP Düsseldorf hat diese landesweit geltende Vorgabe inhaltlich ausgestaltet, erweitert und die Aufgaben des Kontaktbeamten dezidiert beschrieben. Bis Juni 2022 war diese Aufgabenbeschreibung im Internet abrufbar und sah so aus:

Im Zentrum der Aufgaben steht nicht nur der Kontaktaufbau und die Kontaktpflege zu muslimischen Institutionen, sondern ein konsequent weitgefasster Ansatz des interkulturellen Austauschs. Kritisch zu sehen war sicherlich das zu diesem Zeitpunkt noch nicht angepasste Zeitbudget. Das änderte sich – wenn auch nicht zufriedenstellend – bereits 2006. Aus den 25 wurden dann 50 Prozent. Damit wurde den Aufgaben des Kontaktbeamten für muslimische Institutionen also zumindest eine halbe Stelle gewidmet. Erst sechs Jahre später wurde in Düsseldorf schließlich eine Vollzeitstelle eingerichtet. Sie war lange überfällig angesichts der Vielfalt und des breiten Spektrums der Aufgaben.

---

3 Anm. d. Hg.: Die Aufgabenbeschreibung der Kontaktbeamten wurde landesweit für NRW in einem »Handlungskonzept« festgehalten, für die Ausgestaltung der Stelle auf der Ebene der Polizeipräsidien wurde jeweils einzeln eine »Dienstanweisung« formuliert.

## Auszug aus der Visitenkarte des ehemaligen Kontaktbeamten Dirk Sauerborn

### Kontaktbeamter/Ansprechpartner für Interkulturelle Angelegenheiten im Polizeipräsidium Düsseldorf

- **Ansprechpartner, Vertrauensperson und Vermittler**  
für Migrantinnen und Migranten/muslimische Mitbürgerinnen und Mitbürger und für Migrantenorganisationen/muslimische Vereine und Gemeinden in polizeilichen Angelegenheiten; auch für die Entgegennahme sensibler Informationen
- **externe Öffentlichkeitsarbeit**  
Kontaktpflege zu Personen und Institutionen, die mit Migration und Integration in Düsseldorf befasst sind: Muslimische Vereine und Gemeinden, Migrantenorganisationen, Integrationsausschuss, Fachstelle Integration, Kommunale Ausländerbehörde etc.
- **Durchführung polizeilicher Informationsveranstaltungen**  
in Migrantenorganisationen, muslimischen Vereinen und Gemeinden, auch in Kooperation mit anderen polizeilichen Dienststellen
- **Organisation und Moderation des Runden Tisches**  
»Polizeipräsident – Vertreterinnen und Vertreter muslimischer Vereine und Gemeinden«
- **interne Öffentlichkeitsarbeit**  
Ansprechpartner für Polizeibeamtinnen und -beamte, die Fragen im Umgang mit Migranten haben
- **Fortbildung**  
interkultureller Kompetenz; Islammkunde; Organisation/Durchführung von Seminaren, Tagungen
- **Einstellungsberatung**  
Mitwirkung bei der Personalwerbung im Rahmen Interkultureller Öffnung
- **Beschwerdeangelegenheiten**  
Mitwirkung bei der Bearbeitung, wenn Migranten beteiligt sind
- **Mitwirkung bei Netzwerkprojekten und Mitwirkung in Gremien**  
Mitglied in der **Vernetzungsgruppe JVA**, Mitwirkung in Projekten des **Kriminalpräventiven Rates der Landeshauptstadt Düsseldorf** mit Migrationsbezug; Mitveranstalter von »**Respekt und Mut**«, Düsseldorf Beiträge zur interkulturellen Verständigung

## 2. Aufgaben bis heute

### 2.1 Ansprechpartner, Vertrauensperson und Vermittler

Von großer Bedeutung für die Zusammenarbeit der Polizei mit Migrantinnen und Migranten sowie Vertreterinnen und Vertretern muslimischer Institutionen ist gegenseitiges Vertrauen. Eine Grundlage für dieses Vertrauen, namentlich zur Zielgruppe der Musliminnen und Muslime, wurde unter anderem über und durch die »Düsseldorfer Erklärung« von 2007 geschaffen. »Ich will nichts überstülpen – nur zur Diskussion stellen«, betonte Polizeipräsident Herbert Schenkelberg.<sup>4</sup> Er stellte den Mitgliedern des Runden Tisches kurz nach seinem Amtsantritt im Jahre 2007 im Polizeipräsidium Düsseldorf eine Erklärung von Muslimen aus Essen vor. Es war ihm wichtig, den Diskussionsprozess über sicherheitsrelevante Fragen mit den Muslimen in der Landeshauptstadt in Gang zu bringen – das Ergebnis wollte er bewusst offenhalten. Die Muslime waren einverstanden, Inhalte einer potenziellen Düsseldorfer Erklärung zu erarbeiten. Und das gelang. Nach teilweise überaus kritisch-konstruktiven Erörterungen, nach insgesamt fünf Sitzungen einer Arbeitskommission konnte der Entwurf der Düsseldorfer Erklärung dem Gesamtgremium vorgestellt werden.

#### »Muslime in Düsseldorf für Dialog, Frieden und Integration

Aus dem Selbstverständnis heraus, dass wir Muslime in Düsseldorf leben und unseren Teil zum sicheren Zusammenleben beitragen, erklären wir: Wir, die in Düsseldorf lebenden Muslime, haben die gleichen Rechte und Verpflichtungen wie alle anderen Einwohner dieser Stadt. Es ist selbstverständlich, dass wir uns zur Verfassung der Bundesrepublik Deutschland und zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung bekennen. Islam bedeutet Frieden. Islam ist Barmherzigkeit für die gesamte Menschheit. Wir verurteilen Terror und Gewalt, Intoleranz, Fremdenfeindlichkeit, Diskriminierung und Ausgrenzung, Pauschalisierungen und Unfrieden. Wir distanzieren uns von allen Bestrebungen, die muslimische Religion zur Erreichung von Zielen, die nicht mit den Grundzügen eines friedlichen Islam zu vereinbaren sind, zu instrumentalisieren. Wir betrachten es als selbstverständlich, dass wir zusammen mit allen anderen Mitbürgern, demokratischen Strukturen, politischen Institutionen und Sicherheitsbehörden für Frieden und Sicherheit in Düsseldorf und in ganz Deutschland arbeiten. Wir waren und sind uns stets der Verantwortung der sich aus §138 Strafgesetzbuch für alle Personen geltenden Verpflichtung bewusst und werden uns bekannt gewordene geplante Straftaten bei der Polizei zur Anzeige bringen. Wir wünschen uns bürgerschaftliches und demokratisches Engagement gegen Tendenzen, die die Angst in unserer Gesellschaft

---

4 Er war fünf Jahre lang Polizeipräsident in Essen.

schüren, dabei Muslime in ihrer Gesamtheit in den Fokus rücken und eine Ausgrenzung im sozialen, schulischen und beruflichen Lebensalltag erreichen wollen. Wir wünschen uns insbesondere eine vorurteilsfreie, sachliche, tendenziell nicht in eine Richtung zielende Berichterstattung über den Islam und die Muslime in unserer Gesellschaft.

Sicherheit ist uns wichtig! Unsere Vorstellung vom Islam steht unmissverständlich für die Achtung des Lebens!« (Rheinischen Post 2007)

Ein Angehöriger des Vereins, der an der Entwicklung des Papiers entscheidend mitgewirkt hatte, betonte, es sei im besten Sinne des Wortes um Formulierungen gerungen und gestritten worden. Die Muslime hätten erkannt, dass Polizeipräsident Schenkelberg es ernst meine mit seiner Äußerung, dass er jedes Ergebnis akzeptiere, auch das Nicht-Zustandekommen einer Erklärung. Die Erklärung wurde in einer kleinen Feierstunde am 25. April 2007 von damals 22 muslimischen Vereinen unterzeichnet und ist seitdem ein Symbol für die gute Zusammenarbeit zwischen muslimischen Organisationen und der Düsseldorfer Polizei. Sie zeigt über ihren Symbolcharakter hinaus Wirkung. So erhielten und erhalten die Sicherheitsbehörden sensible Informationen und Hinweise auf Wanderprediger oder auf sich radikalisierende Jugendliche aus den Vereinen. Strafrechtlich relevante Dinge, die man früher eher ›untereinander geregelt‹ hat, kommen so zur Anzeige. Die Vereinsvertreter fühlen sich an das gebunden, was sie unterschrieben haben – für sich und ihre Mitglieder.<sup>5</sup> An einigen Moscheen hängt die Erklärung auch heute noch am Schwarzen Brett. Sie ist damit noch immer deutlich sichtbar für jede Person, die die Moschee betritt – wenn auch ein wenig vergilbt.

## 2.2 Externe Öffentlichkeitsarbeit

Ein wesentlicher Aspekt der Arbeit der Düsseldorfer Kontaktbeamten ist – wie der Name schon sagt – der Aufbau und die Pflege von Kontakten zu Personen und Institutionen auf kommunaler, regionaler und übergeordneter Ebene. Auf kommunaler Ebene sind zu nennen: Wohlfahrtsverbände (wie die Fachstellen Integration der AWO, Diakonie, Caritas und weitere Wohlfahrtsverbände), der Stadteilladen Flingern (eine niedrigschwellige Anlaufstelle auch für Migrantinnen und Migranten), das Jugendamt, die Kommunale Ausländerbehörde, die Integrationsfachstelle, die Frauenberatungsstelle, das Netzwerk Psychiatrie/Migranten, die katholische und evangelische Kirche, die Jüdische Gemeinde, das Extremismus-Präventionsprogramm Wegweiser, der Stadtrat und die Bezirksvertretungen, der Kriminalprä-

---

5 Obwohl die Erklärung ursprünglich ausschließlich von Männern unterzeichnet wurde und Frauen später als Vertreterinnen des Vereins hinzugekommen sind, trägt die Verantwortung jeder Einzelne gleichermaßen.

ventive Rat (KPR) und insbesondere Schlüsselpersonen in den jeweiligen Stadtteilen (wie Stadtplaner, Künstler und Künstlerinnen). Auf überregionaler Landes- und Bundesebene sind zu nennen:

- die Landeszentrale für politische Bildung,
- das Integrationsministerium des Landes NRW und
- das Innenministerium sowie das Bundesinnenministerium
- das Gemeinsame-Terrorismus-Abwehr-Zentrum (GTAZ),
- das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF),
- sowie darin die Koordinierungsstelle Sichere Zusammenarbeit (KoSiZu) und schließlich
- die Bundeszentrale für politische Bildung (bpb).

Diese Kontakte garantieren eine in aller Regel schnelle und zielorientierte Kontaktaufnahme auf der operativen Ebene. Oftmals reicht ein Anruf, um etwaige Probleme zu beschreiben und zu lösen. Damit wird ein umfangreicher innerbehördlicher oder behördenübergreifender Schriftverkehr obsolet. Das entbindet die KMI natürlich nicht von einer sorgfältigen Aktenführung, erleichtert aber Arbeitsprozesse ganz erheblich.

### 2.3 Polizeiliche Informationsveranstaltungen

Zugewanderte haben tendenziell ein eher misstrauisches Verhältnis zur Polizei, da sie negative Erfahrungen mit der Polizei in den Herkunftsländern oder auch negative Erfahrungen mit der deutschen Polizei machen mussten – ob nun persönlich erlebt oder von anderen überliefert, spielt dabei keine Rolle. In nicht wenigen Communities wird die Polizei als Institution eher gemieden. Eine Zusammenarbeit ist auf keinen Fall denkbar. Da sich die nordrhein-westfälische Polizei grundsätzlich als bürgernah und offen versteht – ihr Slogan lautet entsprechend »bürgerorientiert – professionell – rechtsstaatlich« –, bieten Kontaktbeamte in Kooperation mit anderen Dienststellen (Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, Kriminal- und Verkehrsdienststellen) ein breites Spektrum an Informationspaketen an. So finden Vorträge über Aufgaben und Befugnisse der Polizei in den Räumlichkeiten der Polizei statt, sowie Podiumsdiskussionen in den Vereinsräumen von Migrantenorganisationen. Bei einem der zahlreichen Stadtteilrundgänge klärt die Polizei über ihr Leitbild auf (NRZ 2019). »Auf der Straße« sollen sich Bürgerinnen und Bürger und »ihre« Polizei begegnen und über sicherheitsrelevante Themen, aber auch über Themen wie Integration und Vielfalt austauschen. Auf Anfrage werden auch spezifische Vorträge oder Seminartage angeboten, zum Beispiel über die Möglichkeiten der Ausübung

des Hausrechts in Moscheegemeinden oder zu baulichen Sicherheitsmaßnahmen in Gemeinden durch das Kommissariat Prävention des PP Düsseldorf.

## 2.4 Runde Tische

Die Organisation und Moderation von Runden Tischen liegen im Bereich der ›klassischen‹ Geschäftsführung der KMI. Angefangen bei der Terminierung über die Erstellung einer Tagesordnung und den Versand von Einladungen bis hin zur Moderation. Die Runden Tische finden regelmäßig mit über 30 Teilnehmerinnen und Teilnehmern statt. Daraus ergeben sich meist weitere Aufgaben wie die Fertigung und der Versand des Protokolls, Weitergabe von Informationen an andere Dienststellen des Präsidiums oder andere Behörden, Beantwortung konkreter Anfragen und Hinzuziehung weiterer Institutionen. Stets gilt es, Kontakte zu vermitteln, Wege zu ebnen und Türen zu öffnen.

## 2.5 Interne Öffentlichkeitsarbeit

Ständige Aufgabe des KMI ist es, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der eigenen Behörde zielgenau und anlassbezogen zu unterrichten. Das findet regelmäßig im regulären Dienstunterricht der unterschiedlichen Organisationseinheiten statt. Dem Intranet als behördeninternes elektronisches Medium kommt wegen der Reichweite und der rund um die Uhr verfügbaren Abrufmöglichkeiten eine besondere Bedeutung zu, weil gut ein Drittel der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im durchgehenden Schichtdienst arbeitet. Wesentlich für die Bewältigung von Alltagslagen sind Hinweise auf den Umgang mit Menschen mit Zuwanderungsgeschichte (Interkulturelle Kompetenz), Informationen über Feiertage (Opferfest, Ramadan oder ähnliche Feste) und Lagebilder über kriminalitätsrelevante Phänomenbereiche des Extremismus. Zur internen Öffentlichkeitsarbeit gehört auch die Pflege des Netzwerkes von rund 25 Beamtinnen und Beamten des Bezirksdienstes, die eine muslimische Institution in ihrem Bereich haben. So finden regelmäßig Treffen statt, bei denen sich die Teilnehmenden intensiv über die aktuellen Entwicklungen und Ereignisse austauschen. Obligatorisch ist die Teilnahme von Mitarbeitern des polizeilichen Staatsschutzes an diesen Treffen. Hier gibt es dann die neuesten Erkenntnisse zur aktuellen Entwicklung im Bereich der Früherkennung des islamistischen Terrorismus.

Überörtlich treffen sich die KMI regelmäßig zum Erfahrungsaustausch sowohl im Landeskriminalamt als auch in kleineren regionalen Kreisen. Informationsgewinnung und -weitergabe ist das A und O der Arbeit. Genauso regelmäßig finden Fortbildungsangebote für die Kontaktbeamten und -beamtinnen des Landes statt, die ebenfalls als Netzwerktreffen genutzt werden. Dazu kommt die individuelle Einzelfallberatung. Vernehmungsbearbeiterinnen und -beamte fragen nach, ob es spezifi-

sche kulturelle Aspekte in der Vernehmungssituation gibt, die zu beachten sind, um Missverständnissen vorzubeugen. Nachgefragt wird auch, wann eine Dolmetscherin oder ein Dolmetscher hinzugezogen werden soll. Hinweise auf Sprach- und Kulturmittler wie sie unter anderem von *Intermigras*<sup>6</sup> angeboten werden, sind obligatorisch. Auch die Kontaktherstellung zwischen kriminalpräventiv wirkenden Dienststellen zu Moscheegemeinden gehört zur internen Öffentlichkeitsarbeit, insbesondere dann, wenn es um konkrete Präventionsprojekte von Polizei und NGOs geht. Hier finden die KMI aufgrund ihrer intensiven und zum Teil langjährigen Dialogarbeit eher Zugang zur Zielgruppe, weil sie grundsätzliches Vertrauen in die Arbeit der Polizei aufgebaut haben oder dabei helfen können, noch bestehende Hürden zu überwinden.

## 2.6 Fortbildungsangebote

Das Polizeipräsidium Düsseldorf hat bei der behördeninternen Fortbildung einen Schwerpunkt auf Begegnungen gesetzt. Ganz im Sinne der Kontakthypothese nach Gordon W. Allport (1954) – häufiger Kontakt zu Mitgliedern anderer Gruppen (etwa ethnischen Minoritäten) reduziere die Vorurteile gegenüber diesen Gruppen – wurde bereits vor mehr als zwanzig Jahren<sup>7</sup> eine Begegnungswoche etabliert. Seit 1999 findet sie nahezu jedes Jahr statt. Zu den Teilnehmenden gehören Polizistinnen und Polizisten, aber auch Mitarbeiter anderer Behörden (etwa der Stadtverwaltung oder der JVA) und Düsseldorfer Migrantinnen und Migranten. Es geht um Austausch, ums Kennenlernen und Erkunden der Lebenswelten der anderen. Gerahmt wird der Austausch durch ein vielseitiges und informatives Programm. Exemplarisch sei hier der Tag der Religionen genannt. Bei diesem Format besuchen die Teilnehmenden an einem Tag drei bis vier Religionsgemeinschaften. Dazu gehören immer die jüdische, christliche und muslimische Religion und alternierend die Bahai-Gemeinde oder eine buddhistische Gemeinde. Mit ausgiebigen Vorstellungsrunden und einem stetig roulierenden Tausch der Kommunikationspartner wird dafür Sorge getragen, dass alle Teilnehmenden mit einem Erfahrungs- und Erkenntnisgewinn nach Hause gehen.<sup>8</sup>

Als Polizeipräsident Norbert Wesseler 2014 die Amtsgeschäfte seines Vorgängers Herbert Schenkelberg übernahm, bat er unverzüglich um Vorlage eines Konzeptpapiers zur Stärkung der Interkulturellen Kompetenz. Er unterstrich die Bedeutung

6 Intermigras e.V. vermittelt Dolmetsch- und Übersetzungsdienste (<https://www.intermigras.de/>).

7 Auf Initiative der damaligen Konfliktberaterin Barbara-Maria Ostermann.

8 Eine Selbstevaluation der Begegnungswochen-Seminare von 2010 bis 2016 hat ergeben, dass die allermeisten Teilnehmenden (über 90 Prozent) besondere Erkenntnisse aus dem Seminar gewonnen haben und diese als hilfreich für die kommunikative Bewältigung ihrer Arbeit, aber auch für die Erledigung schwieriger Aufgaben bewerteten.

der Ergebnisse des NSU-Untersuchungsausschusses, der zahlreiche Hinweise auf die Notwendigkeit zur Förderung dieser Schlüsselkompetenz gab: »Die interkulturelle Kompetenz soll in der Arbeitskultur und der Aus- und Fortbildung eine verstärkte Rolle spielen.« (Bundesregierung 2014) Ihm war eine praxisnahe, pragmatische und auch ressourcenschonende innerbehördliche Fortbildung wichtig. Entwickelt wurde im Ergebnis eine fünfstündige Schulungseinheit, bei der drei Polizeibeamte mit Zuwanderungsgeschichte ihre persönlichen Erfahrungen mit Zuwanderung außerhalb und innerhalb der Polizei referierten, um damit einen Input für eine Diskussion um Werte bei der Polizeiarbeit zu liefern. Diese Diskussionen wurden häufig mit hoher Emotionalität geführt. Es wurde deutlich, dass es im Kern um die persönliche Haltung jedes und jeder einzelnen geht: Wie stehe ich zur Diversität in der Gesellschaft und in der Polizei? Welche Chancen und auch welche Herausforderungen gibt es? Für viele Teilnehmende war der Seminartag ein Impuls, selbstkritisch mit der eigenen Einstellung umzugehen. Die Schulung diente dazu, eigenes Handeln zu hinterfragen und neue Erkenntnisse in Handlungsalternativen einfließen zu lassen, die dazu beitragen, Eskalationen erst gar nicht entstehen zu lassen.

## 2.7 Einstellungsberatung

Der Rekrutierungsprozess der Polizei muss im breiten Spektrum der Bevölkerung stattfinden. Zu diesem Zweck arbeiten die KMI eng mit den Mitarbeitenden der Personalwerbung zusammen. Ziel ist es, neben Schule und Jobmesse weitere Zugangsmöglichkeiten zu migrantischen Communities zu entwickeln. Es finden Personalwerbemaßnahmen in den unterschiedlichsten Vereinen und Gemeinden statt. So etablierte ich in meiner Amtszeit einen Stand beim Fußballturnier des Kreises der Düsseldorfer Muslime (Ddorf-aktuell 2022). An dem Ereignis nehmen über 10.000 Besucherinnen und Besucher teil, darunter zahlreiche Jugendliche und junge Heranwachsende (etwa 50 Prozent), für die eine Bewerbung bei der Polizei in Betracht kommt. Dabei waren immer junge uniformierte Beamtinnen und Beamte mit Zuwanderungsgeschichte, die über ihre persönliche Geschichte bei der Polizei – von der Bewerbung über Auswahlverfahren und Studium bis zum täglichen Einsatz – berichten konnten. Auf diese niedrigschwellige Ansprache sind einige Bewerbungen für den Polizeidienst zurückzuführen. Bei den Gesprächen mit den Interessierten konnte zudem die Skepsis gegenüber der Arbeit der Polizei, ausgelöst durch Diskriminierungs- und Rassismuserfahrungen, zumindest thematisiert werden. Aus der anfänglich sachlichen und freundlichen Distanz entwickelte sich eine interessegeleitete, aber auch persönliche Nähe.



## 2.8 Beschwerdebearbeitung

Beschwerden sind immer eine Chance, besser zu werden. So lautet mein Credo auch für die Polizei. Es soll die Notwendigkeit unterstreichen, auch in einer Organisation wie der Polizei eine Fehlerkultur zu leben. Missverständnisse gehören zum Arbeitsalltag auch bei der Polizei, potenzieren sich dort aber vielleicht noch eher, weil hier Menschen mit unterschiedlichen Erfahrungswerten zusammenkommen. Umso wichtiger ist es, dass insbesondere Zugewanderte, die von rassistischem und diskriminierendem Polizeihandeln betroffen sind, Anzeige erstatten (können). Das ist leider noch immer selten der Fall, weil Menschen mit Zuwanderungsgeschichte eine geringere Beschwerdemacht haben und sprachliche Hürden den Prozess zusätzlich erschweren. Die Erfolgsaussichten einer Beschwerde sind nicht selten von den Faktoren Bildungsstand und Sprachkompetenz abhängig. Je höher Bildungsstand und Ausdrucksfähigkeit in Deutsch sind, desto größer ist die Chance, dass auf die Beschwerde angemessen reagiert wird. Gut gebildete, eloquente Personen haben auch eher Zugang zu und finden auch eher Gehör bei einflussreichen Personen des öffentlichen Lebens, wie z.B. Politikerinnen, Politikern und Unternehmern. In meiner Amtszeit sind mir immer wieder Befürchtungen zu Ohren gekommen, dass eine Beschwerde oder Anzeige gegen einen Polizisten oder eine Polizistin nichts bringen werde. Auch existieren Ängste davor, dass die Polizei sich z.B. in Form einer Gegenanzeige »rächen« werde.

Aufgabe von Kontaktbeamten und -beamtinnen ist es deshalb, durch Zuhören und steten Austausch mit der Community beschwerdefähiges, nicht korrektes Verhalten von Polizisten herauszuhören und die Betroffenen dazu zu ermutigen, zur Klärung des Sachverhaltes eine Beschwerde aufzugeben. Gegebenenfalls können KMI den Fall auch persönlich aufnehmen und behördenintern weiterleiten. Manchmal erscheint die Schwelle, der Polizei diskriminierendes Verhalten anzuzeigen, als zu hoch für die Betroffenen. Durch die Vermittlung der KMI können Angebote gemacht werden, die spürbar niedrigschwelliger sind. So müssen die Betroffenen nicht auf der Wache erscheinen und einer fremden Person den Sachverhalt vortragen.

Darüber hinaus unterstützen und beraten die KMI die Mitarbeitenden der Beschwerdesachbearbeitung, wenn etwa die Ursache für bestimmte Handlungsweisen nicht geklärt werden kann. So wurde die Polizei zum Beispiel zu einem spätabendlichen Einsatz in den Hof einer Moschee gerufen, weil dort eine Frau sehr laut geschrien habe und sich Nachbarn gestört fühlten. Wie sich später herausstellte, war die »Lärmbelästigung« verursacht durch das Wehklagen einer Witwe. Es war gerade mit der rituellen Totenwaschung für ihren verstorbenen Mann begonnen worden. Laut Ansicht von Zeugen hätten sich die Einsatzkräfte barsch, ja, aggressiv gegenüber der Frau verhalten. Es seien Sätze gefallen wie »Hier in Deutschland trauert man doch sehr still ... und warum gerade so spät, hätte das nicht alles Zeit bis zum

nächsten Morgen?»<sup>9</sup> Die Situation hat sich erst im Nachhinein abschließend geklärt. Vor Ort gab es die strikte polizeiliche Anweisung, die Ruhe einzuhalten. Durch den engagierten Einsatz der Beschwerdesachbearbeitung, die zunächst Rücksprache mit dem KMI gehalten und dann ein vertrauensaufbauendes Gespräch mit den Hinterbliebenen geführt hat, konnte die Situation dann geklärt werden. In diesem Rahmen wurde auch der Ton der Einsatzkräfte entschuldigt.

## 2.9 Netzwerkprojekte und Gremienarbeit

Zu den Aufgaben der KMI gehört neben der externen Öffentlichkeitsarbeit auch das Netzwerken. Meist sind KMI daher innerhalb der Stadt exzellent vernetzt. Regelmäßig werden sie in Gremien berufen, zum Beispiel in den Landesintegrationsbeirat, die Vernetzungsgruppe JVA, den Rat der Religionen (Moderation), das Kuratorium Verein AVP e.V. (Akzeptanz, Vertrauen, Perspektive) oder in den Berater- und Entscheiderkreis Demokratie Leben. Die KMI initiieren, begleiten und unterstützen zudem diverse Präventionsprojekte auf kommunaler und Länderebene. Exemplarisch sei hier ein Projekt genannt, das stark auf die Zusammenarbeit von Polizei und muslimischen Gemeinden setzt. Aus dem 2009 gestarteten Projekt »MuslimOpenMind« ging das Programm »Imame werden Demokratiebotschafter« (Sauerborn 2019) hervor. Im weiteren Verlauf wurde das Programm dann wegen des hohen Bezugs zur Jugendarbeit in Moscheegemeinden umbenannt in »Starke Jugend: Gemeinsam für Demokratie – Gegen Extremismus«.<sup>10</sup>

## 3. Herausforderungen

### 3.1 Vertrauen versus Strafverfolgungspflicht

Eine der großen Herausforderungen der Arbeit der KMI ist die Spannung, die sich aus dem Verhältnis von Vertrauensaufbau und Strafverfolgungspflicht ergibt. So sieht der § 163 StPO vor: »Die Behörden und Beamten des Polizeidienstes haben Straftaten zu erforschen und alle keinen Aufschub gestattenden Anordnungen zu

9 Muslimische Frauen zeigen ihre Trauer nach außen etwa durch lautes Wehklagen. Die muslimischen Bestattungsvorschriften sehen eine Bestattung möglichst innerhalb eines Tages vor. Oft kann diese Frist nicht eingehalten werden, weil der Leichnam noch obduziert werden muss. Dadurch vergehen oft mehrere Tage bis zu einer Woche. Wird der Leichnam dann endlich freigegeben, muss er sofort bestattet werden, ungeachtet der Tages- oder Nachtzeit.

10 Weitere Informationen zum Projekt siehe <https://www.politische-bildung.nrw.de/veranstaltungen/projektstage-und-veranstaltungsreihen/starke-jugend-gemeinsam-fuer-demokratie-gegen-religioesen-extremismus> (Zugriff: 18.09.2023).

treffen, um die Verdunkelung der Sache zu verhüten.« Vertraulichkeitszusagen, insbesondere über die Quelle der Information, können die KMI nicht geben, weil diese Verfahrensweise immer über die entsprechenden Fachdienststellen kommuniziert werden muss. Menschen, die ›ihrem‹ oder ›ihrer‹ KMI einen vertrauensvollen Hinweis auf ein sensibles Thema geben möchten, muss bewusst sein – und die KMI sollten das klarstellen –, dass ihre personenbezogenen Daten in ein einzuleitendes Ermittlungsverfahren eingebracht werden. Den Hinweisgebern muss auch bewusst sein – oder es muss ihnen bewusstgemacht werden –, dass Polizeibeamte per Gesetz dazu gezwungen sind, sobald sie von einem strafrechtsrelevanten Sachverhalt erfahren, ein Ermittlungsverfahren einzuleiten. Würden sie es unterlassen, müssten sie mit einem Ermittlungsverfahren wegen Strafreitelung im Amt rechnen. Aus Erfahrung kann ich sagen, dass dieser Hinweis nicht das Vertrauen in die Behörden erschüttert. Im Gegenteil, Transparenz und Rollenklärung sind wesentlicher Bestandteil für das Gelingen der Zusammenarbeit. Auf der Website des KMI des Rheinkreise Neuss heißt es dazu ausdrücklich: »Bitte bedenken Sie vor Ihrer Anfrage, dass die Polizei aufgrund des Strafverfolgungszwanges (§ 163 Strafprozessordnung) bei dem Verdacht einer konkreten Straftat ein Ermittlungsverfahren einleiten muss.«

Die KMI können und sollen aber gleichzeitig über die rechtlichen Möglichkeiten zum Schutz von Hinweisgebern aufklären. So sieht etwa der § 68 StPO verschiedene Maßnahmen zur »Vernehmung zur Person; Beschränkung von Angaben, Zeugenschutz« vor. So kann ein KMI den Hinweisgeber, der Zeuge in einem Strafverfahren ist, darauf hinweisen, dass er anstelle der Wohnanschrift die Geschäftsadresse angeben kann, damit er nicht vom Beschuldigten privat aufgesucht werden kann. Das schützt natürlich auch die Familie des Hinweisgebers. Sind gravierende Folgen zu befürchten (Racheakt oder Todesdrohungen), wäre es auch möglich, den Namen komplett aus der Akte herauszuhalten und stattdessen in einer Nebenakte zu führen, die dem Rechtsanwalt des Beschuldigten nicht zugänglich gemacht wird. Bei der richterlichen Vernehmung wäre es sogar möglich, mit einer Gesichtsverhüllung zu erscheinen.

Zentrale Aufgaben der KMI sind der Vertrauensaufbau und die Konsolidierung dieses Vertrauens. Und das zwingt sie zum Spagat: Sie sollen einerseits engen Kontakt zu den Menschen der Zielgruppe aufbauen und andererseits objektiv polizeirelevante Phänomene beurteilen. Freundschaftlich empfundene und ausgeübte Kontakte sollten auf ein Mindestmaß beschränkt bleiben. Sie dürfen keinesfalls die seriöse und professionell distanzierte Polizeiarbeit gefährden. Auch das muss offen und ehrlich kommuniziert werden.

### 3.2 Positionierung gegen Rassismus und Diskriminierung

Im Kampf gegen Rassismus und Diskriminierung liegt ein Schlüssel zum Vertrauensaufbau. Denn dieser gelingt immer dann, wenn sich Nicht-Betroffene für die Belange der Menschen mit Zuwanderungsgeschichte starkmachen, sich gegen Rassismus und für Gleichbehandlung aussprechen. Exemplarisch sei hier auf die Initiative des Integrationsministeriums des Landes NRW verwiesen, die den Titel #IchDuWirNRW trägt. Im Grundgesetz Artikel 1 heißt es: »Die Würde des Menschen ist unantastbar.« Und weiter heißt es: »Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.« Rassistische Übergriffe verletzen die Würde von Menschen und müssen verhindert werden. Da Polizei Teil der staatlichen Gewalt ist, gehört es zu ihren Aufgaben, gegen rassistische Übergriffe vorzugehen, seien sie verbal oder tätlich (Körperverletzungen, Tötungsdelikte). Das antirassistische Engagement der Polizei ist demzufolge ein Grundrechts- und nicht »nur« ein Ermittlungsauftrag. Die Mitwirkung der KMI in Arbeitskreisen und antirassistischen und antidiskriminierenden Workshops ist also ebenfalls obligatorisch und unverzichtbar. Als KMI in Düsseldorf habe ich regelmäßig an Fachsitzungen und Veranstaltungen zu diesen Themen teilgenommen. Nicht selten war ich als Sprecher auf Podien eingeladen. Dadurch konnte ich auch das Vertrauen der Zielgruppe stärken: Von Diskriminierung und Rassismus betroffene Menschen und die Strukturen, die zu diesen Erfahrungen führen, müssen wahrgenommen und diskutiert werden. Nur so kann Polizei auch dem Vorwurf der Parteilichkeit für Muslime begegnen. Derartige Vorwürfe kamen regelmäßig von außen: Die vertrauensbasierte Arbeit mit den muslimischen Institutionen wurde z.T. als nicht mehr neutral, sondern parteiisch interpretiert. So wurde der Polizei unter anderem vorgeworfen, das Neutralitätsgebot zu missachten, voreingenommen zu agieren oder die »falschen« Gemeinden zu besuchen. Diese Beschwerden, die zum Teil auch das Ministerium des Innern des Landes NRW erreichten, wurden jedoch nach sorgfältiger Prüfung abschlägig beschieden.

### 3.3 Erreichbarkeit

Von nicht zu unterschätzender Bedeutung sind zudem vermeintlich banale Dinge wie die kurzfristige Erreichbarkeit der KMI. Teilweise können sie sehr spontan, also mit geringer Vorlaufzeit kontaktiert werden. Während unter anderem in Köln, Bochum und Wesel teilweise mehr als zwei KMI – teilweise hauptamtlich, teilweise im Nebenamt – eingesetzt sind und damit die Erreichbarkeit noch zusätzlich erhöht ist, gibt es in anderen Städten nur eine oder einen KMI.<sup>11</sup>

---

11 Im PP Düsseldorf gibt es aktuell eine Vertretungsregelung. So nimmt eine Polizeibeamtin Vertretungen mit einem Stellenanteil von 20 Prozent wahr.

Wichtig ist es gerade bei der Übermittlung sensibler Hinweise, dass das nicht *coram publico*, also vor aller Welt erfolgt. Häufig bitten die Hinweisenden um ein Treffen an einem abgesetzten, eher anonymen Ort. Wenn es keinen Grund gibt, weshalb dieser Bitte nicht nachgekommen werden kann, bspw. aus Gründen der Eigen-sicherung, sollen die KMI diesem Bedürfnis entsprechen. Aber auch hier gilt: Die KMI sind keine ›Geheimagentinnen oder Geheimagenten‹. Sie sind mit allen Rechten und Pflichten von regulären Polizeibeamten ausgestattet und müssen sich an die Vorgaben der Strafprozessordnung halten. Ihr Handeln muss jederzeit transparent kommuniziert werden. Das ist sicherlich einer der wesentlichen (und auch bereits mehrfach erwähnten) Aspekte gelingender Vertrauensarbeit.

Die KMI werden als Personen des öffentlichen Lebens wahrgenommen. Als solche geraten sie hin und wieder in die ›Schusslinie‹ und werden nicht immer wohlwollend wahrgenommen. Auch ich habe Kritik und Anfeindungen erfahren. Die Bedrohungen meiner Person wurden zum Glück nie in aktives Tun umgesetzt. Daher gehörte zu meinem Arbeitsalltag immer, achtsam zu sein und mich bewusst mit meiner öffentlich wirksamen Rolle auseinanderzusetzen. So bin ich bei Netzwerktreffen immer als offizieller Vertreter der Institution Polizei aufgetreten und wurde entsprechend von meinen Kooperationspartnerinnen und -partnern wahrgenommen. Als KMI habe ich mich öffentlich geäußert. Meine Worte habe ich daher stets mit Bedacht gewählt. Sie sollten durchweg neutral und fern von politischen Einfärbungen sein. Alle grundsätzlichen Stellungnahmen müssen ohne Ausnahme mit der Behörde (namentlich mit der Behördenleitung oder der Pressestelle) abgestimmt werden.

#### 4. Fazit

Abschließend darf ich hier eine ganz persönliche Einschätzung meiner Arbeit als KMI abgeben. Ich habe in den Jahren meiner Tätigkeit viele gute und vertrauensvolle Kontakte aufbauen können – zu den unterschiedlichsten Menschen, Gemeinden und Institutionen. Ich war gut verortet in den örtlichen und überörtlichen Netzwerken. Ich war bekannt, zuweilen omnipräsent. Ich konnte bei vielen Veranstaltungen, ob nun als Referent oder Diskussionsteilnehmer, meine über die Jahre erworbene polizeiliche und fachbezogene Expertise einbringen. Oft bin ich am Rande solcher Veranstaltungen dienstlich angesprochen oder danach angerufen worden. Meist kamen die Menschen mit Fragen zu mir: »Ich habe da mal eine Frage, eine Anregung, einen Vorschlag, einen Hinweis ...«. Dabei ging es um praktische Fragen wie man bspw. Anzeige erstatten könne, aber auch um lebenspraktische Sorgen, bspw. von Müttern, die befürchteten, dass ihre jugendlichen Kinder mit Drogendealern in Kontakt kämen, bis zum Gesprächsbedarf über das Unsicherheitsgefühl durch eigene Rassismuserfahrungen im Alltag aber auch durch die Polizei. Ich konnte ihnen

oft helfen. Manchmal war eine kurze Information hilfreich oder eine Weiterleitung zur zuständigen Person. Nicht selten gab es gute, auch sensible Hinweise. So rief mich eine Frau nach zehn Jahren an, um sich für meine Hilfe zu bedanken, die allein darin bestanden hatte, in ihrer Angelegenheit ein paar Telefonate geführt und ihr mögliche Wege aufgezeigt zu haben.

Gemeinsam mit anderen Netzwerk- und Kooperationspartnern ist es uns gelungen, Jugendliche von ihrem Weg in den Extremismus abzubringen. Wir waren ein starkes Team. Nur so kann KMI gelingen. Und mit einem ähnlichen Slogan hat die Polizei vor einigen Jahren um Nachwuchs geworben: »Teamwork live«. Gemeint war damit in erster Linie das Team Polizei. Doch es zeigt, dass Polizeiarbeit auch im Außen nur im Team produktiv ist, einem Team bestehend aus Kolleginnen und Kollegen der Polizei, Vertreterinnen und Vertretern aus Vereinen und Institutionen, mit Bürgerinnen und Bürgern – mit Menschen eben, die sich mit einem Problem an die Polizei wenden.

## Literatur

- Bundesregierung (2014): Bericht der Bundesregierung über den Umsetzungsstand der Empfehlungen des 2. Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages in der 17. Wahlperiode (NSU-Untersuchungsausschuss), Drucksache 18/710, Deutscher Bundestag, 18. Wahlperiode, <https://dserver.bundestag.de/btd/18/007/1800710.pdf> (Zugriff: 18.09.2023).
- Ddorf-aktuell (2022): »Düsseldorf Benrath: KDDM feiert Sommerfest mit tausenden Gästen und einem Oberbürgermeister mit Knipser-Qualitäten« vom 16.06.2022, <https://www.ddorf-aktuell.de/2022/06/16/duesseldorf-benrath-kddm-feiert-sommerfest-mit-tausenden-gaesten-und-einem-oberbuergermeister-mit-knipser-qualitaeten/> (Zugriff: 18.09.2023).
- Elfes, H. (2004) »Behrens bleibt auf dem Teppich«, in: TAZ. Die Tageszeitung, vom 30.09.2004, <https://taz.de/Behrens-bleibt-auf-dem-Teppich!/693454/> (Zugriff: 07.12.2023).
- NRZ (2019): »Auf den Spuren der Integration in Düsseldorf-Oberbilk« vom 28.06.2019, <https://www.nrz.de/staedte/duesseldorf/auf-den-spuren-der-integration-in-duesseldorf-oberbilk-id226308103.html> (Zugriff: 18.09.2023).
- Pressestelle Polizei Düsseldorf (2001): Einladung zum Foto- und Pressetermin. »Verabschiedung der Konfliktberaterin Barbara-Maria Ostermann«, <https://www.presseportal.de/blaulicht/pm/13248/235227> (Zugriff: 18.09.2023).
- Rheinischen Post (2007): »Düsseldorfer Erklärung« im Wortlaut. Muslime in Düsseldorf für Dialog, Frieden und Integration« am 25.04.2007, [https://rp-online.de/nrw/staedte/duesseldorf/duesseldorfer-erklaerung-im-wortlaut\\_aid-9058519](https://rp-online.de/nrw/staedte/duesseldorf/duesseldorfer-erklaerung-im-wortlaut_aid-9058519) (Zugriff: 18.09.2023).

Sauerborn, Dirk (2019): »Muslime in Düsseldorf – starke und verlässliche Kooperationspartner im Netzwerk für Sicherheit«, in: Heiner Barz/Klaus Spenlen (Hg.), Islam und Bildung, Wiesbaden: Springer VS, [https://doi.org/10.1007/978-3-658-26229-7\\_10](https://doi.org/10.1007/978-3-658-26229-7_10) (Zugriff: 18.09.2023).

# Öffentlichkeitsarbeit





# Diskurse um Migration und Sicherheit

## Sprechen und Handeln der Polizei am Beispiel des »Hans-Bunte-Falls«

---

*David Czudnochowski*

### 1. Einleitung

»Gruppenvergewaltigung in Freiburg. Sieben Syrer und ein Deutscher in U-Haft!« Auf diese Schlagzeile der Bild-Zeitung am 26. Oktober 2018 folgte in der bundesweiten Presse eine Debatte über die deutsche Zuwanderungspolitik, das staatliche Sicherheitsversprechen und die Handlungsfähigkeit deutscher Strafverfolgungsbehörden. Neun Tage zuvor war eine Studentin nach einem Clubbesuch vor einer Freiburger Diskothek von einer Gruppe Männer vergewaltigt worden. Mit dem Bekanntwerden der Herkunft der mutmaßlichen Tatverdächtigen setzte sich eine mediale Rezeptionsspirale in Gang, in deren Verlauf auch die Polizei zunehmend in den Fokus der Kritik geriet. Die mediale Berichterstattung über die Tat, die Gegenstand des folgenden Beitrags sein wird, reihte sich einen verschärften öffentlichen Diskurs, der mit den Übergriffen in der Kölner Silvesternacht 2015/16 und dem Mord an einer Studentin in Freiburg im Jahr 2016 durch einen jungen Geflohenen aus Afghanistan seinen Ausgang nahm.

Wer sich mit dem Thema »Polizei in der offenen Gesellschaft« beschäftigt, kommt nicht umhin, die mediale Öffentlichkeit in den Blick zu nehmen. Damit sind die Diskursarenen der offenen Gesellschaft gemeint, in denen Zugehörigkeiten und Grenzen ausgehandelt werden, in denen sich Deutungsmuster von Kriminalität verfestigen, in denen Gefahren und Bedrohungsszenarien oft losgelöst von konkreten Sachlagen Konjunktur haben und in denen sich wiederum stereotype Vorstellungen manifestieren. Auch polizeiliches Handeln wird in der medialen Öffentlichkeit berichtet, bewertet und kommentiert. Die Polizei selbst ist in diesen Diskursarenen nicht nur inhaltliches Objekt, sondern nimmt eine aktive Sprecherposition ein. Sie liefert nicht nur Fakten, sondern muss begründen, wann, wie und welche Informationen sie der Öffentlichkeit zur Verfügung stellt. Gleichzeitig ist die mediale Öffentlichkeit der Ort, an dem die Polizei mit den vermuteten Folgen ihres Handelns für die Gesellschaft konfrontiert wird. Die

Frage, wessen Sicherheit die Polizei eigentlich gewährleistet, ob sie Minderheiten vor Diskriminierung schützt oder, wie die Debatten um die Kölner Silvesternacht gezeigt haben, vor bestimmten Tätergruppen vermeintlich die Augen verschließt, ist hier kennzeichnend.

Und so ist die mediale Öffentlichkeit letztlich auch einer der Orte, an denen die Grenzen der offenen Gesellschaft und ihre Schattenseiten in Form von Diskriminierung und rassistischen Deutungsmustern sichtbar werden. Denn dass über die Gruppenvergewaltigung in Freiburg, in einem solchen Ausmaß berichtet wurde, lag nicht nur an den Tatumständen, sondern zu einem großen Teil auch daran, welcher Bevölkerungsgruppe die Tatverdächtigen zugeordnet wurden. Damit komme ich zum Hauptgegenstand dieses Beitrags – die mediale Öffentlichkeit ist ein zentrales Handlungsfeld der Polizei, in dem sie ihre Legitimität aktiv aushandelt. Wie die Polizei dieses Handlungsfeld bearbeitet, mit welchen Deutungsmustern sie dabei konfrontiert wird und wie sie auf diese reagiert, soll Gegenstand dieses Beitrags sein.

## 2. Das Problem der polizeilichen Herkunftsnennung

Seit mittlerweile mehr als vier Jahren sind sich die Innenministerien der Länder darüber uneins, ob und wie die Nennung der Herkunft von Tatverdächtigen in der polizeilichen Presse- und Öffentlichkeitsarbeit geregelt werden soll. Auslöser für diese Debatte waren die Ereignisse in der Silvesternacht 2015 in Köln sowie die Informationen der Polizei über die Herkunft der beteiligten Tätergruppen und den Tathergang. So geriet die Pressestelle des Polizeipräsidiums Köln mit ihrer ersten Pressemitteilung, in der zunächst von einer weitgehend friedlichen Nacht die Rede war, in die Kritik. Erst im Laufe der folgenden Woche verdichtete sich durch die Berichterstattung einer Kölner Lokalzeitung das Bild: Es war zu einer Vielzahl von sexuellen Übergriffen sowie Diebstahlsdelikten gekommen. Die Tätergruppe wurde in der Folge sowohl von den Medien als auch in weiteren Pressemitteilungen der Polizei als »nordafrikanisch aussehend« beschrieben (Behrendes 2016: 331). Kennzeichnend für die Ereignisse rund um Köln war ein zunehmend kritischer politischer und öffentlicher Diskurs gegenüber den Medien und der Polizei, bei dem der Vorwurf der Verschleierung von Informationen über die Herkunft der Täter im Mittelpunkt stand. Rückblickend stellt die Kölner Silvesternacht einen diskursiven Wendepunkt dar, der »das Sagbarkeitsfeld für rassistische Ausgrenzungs- und restriktiv-normalistische Sicherheitsrhetoriken entscheidend erweitert« hat (Schneider 2016: 16).

Die Kölner Ereignisse sind gleichsam ein Wendepunkt für den journalistischen Umgang mit Herkunftskategorien. So führte der Vorwurf an die Medien, die Herkunft zu zögerlich bekanntgegeben zu haben, zu einer Anpassung des Pressekodex 12.1 durch den Deutschen Presserat. Der begründbare Sachbezug

einer Herkunfts-nennung wurde durch »öffentliches Interesse« ersetzt. So folgert Hestermann (2023: 411): »Nicht wie zuvor die Relevanz, sondern das – vermutete – Publikumsinteresse steht nunmehr im Mittelpunkt«. Was die polizeiliche Presse- und Öffentlichkeitsarbeit und ihren Umgang mit Herkunftskategorien angeht, zeigt sich, dass gerade der Vorwurf einer Verschleierung zumindest einen gewissen Anpassungsdruck und politische Debatten erzeugte. In der Innenministerkonferenz 2019 in Lübeck, wurde eine bundeseinheitliche Regelung der kategorischen Nennung von Herkunftskategorien diskutiert, ohne dass die Länder zu einem Ergebnis gelangten. Wie eine Anfrage innerhalb des Projekts über die Regulierung der Herkunfts-nennung in den einzelnen Bundesländern zeigt, ist diese noch immer uneinheitlich geregelt. Neben einer kategorischen Nennung wird in einzelnen Bundesländern nach wie vor eine Einzelfallprüfung durch die jeweiligen Pressestellen durchgeführt. Eine kategorische Nennung von Herkunftsbezeichnungen wird von innenministerialer und polizeilicher Seite oftmals mit dem Argument begründet, eine Nichtangabe der Nationalität schüre Gerüchte und das Misstrauen gegenüber der Polizei und dem Staat und schütze eben nicht Minderheiten vor Diskriminierung.

Eine wissenschaftliche Überprüfung dieser Hypothese steht nach wie vor aus. Was die Strafberichterstattung nach Köln angeht, stellt Hestermann fest: Die Berichterstattung über Strafsachen, die von Menschen mit Migrationshintergrund, Fluchtvergangenheit oder einer ausländischen Staatsangehörigkeit begangen wurden, sei signifikant angestiegen (Hestermann 2019: 14). Kommunikationswissenschaftliche Studien weisen darauf hin, eine negative Attribution sowie ein damit verbundenes Bedrohungsszenario durch Migration oder Migrant:innen steigere den Nachrichtenwert. Damit verfestige sich ein negatives Bild von Bevölkerungsgruppen durch die Strukturen des Mediensystems (Ruhrmann/Demren 2000). Ebenso steht seit den 1990er Jahren die Zunahme der massenmedialen Kriminalitätsberichterstattung in keinem Verhältnis zur tatsächlichen Kriminalitätsstatistik (Baumann 1995: 8). Auch die Darstellung ausländischer Tatverdächtiger spiegelt in keiner Weise die Repräsentation in den jährlichen Kriminalitätsstatistiken wider (Hestermann 2016: 50). Trotzdem setzen sich im massenmedialen wie politischen Diskurs kulturalistische Erklärungsansätze über Zuwanderung und Kriminalität durch (Struck/Taefi 2019: 313).

Vor diesem Hintergrund kommt der Sprachpraxis der Polizei in ihrer Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, gerade was eine anschließende massenmediale Berichterstattung angeht, eine bedeutende Stellung zu. Oft behandeln Journalist:innen die Polizei als privilegierte Quelle (Schwiesau/Ohler 2016: 80), so dass Pressemeldungen der Polizei nicht selten wortgleich in der medialen Berichterstattung erscheinen. Somit hat die polizeiliche Informationsübermittlung einen großen Einfluss darauf, was und wie über Kriminalität berichtet wird (Baumann 1995: 100). Wer wie Schneider (2016) davon ausgeht, dass gerade die Berichterstattung um die Köl-

ner Silvesternacht rassistische und restriktive Migrationsdebatten anschlussfähig machte, muss sich die Frage stellen, welche Auswirkungen dieses Ereignis und grundsätzlich die Beschaffenheit des Diskurses um Migration und Sicherheit auf die öffentliche Wahrnehmung einschlägiger Straftaten, die polizeiliche Presse- und Öffentlichkeitsarbeit sowie das polizeiliche Handeln haben. Hestermann (2016: 53) macht auf Basis der Analyse der Fernsehberichterstattung über die Polizeiarbeit eine auffallende Widersprüchlichkeit in der öffentlichen Wahrnehmung über die mediale Darstellung der Polizei aus:

»Soweit aus den öffentlichen Vorwürfen gegenüber der Polizei nach den massenhaften Übergriffen der Kölner Silvesternacht 2015/16 auf eine mediale Sensationsgier und den Hang zur Zuspitzung gefolgert wird, zeigt sich darin auf kuriose Weise das Muster, das gerade gerügt wird: Aus einzelnen untypischen Fällen wird auf den Allgemeinzustand geschlossen. Tatsächlich wird die Polizei in der Kriminalitätsberichterstattung in aller Regel sachlich und neutral beschrieben.«

Diese selektive Wahrnehmung wird zugleich von Polizeiorganisationen antizipiert. Dies zeigte sich auch an Interviews, die im Zuge des ZuRecht-Projekts mit Pressesprecher:innen geführt wurden. Diese sehen sich in ihrer Wahrnehmung gerade in Bezug zu Sachverhalten mit vermeintlich migrantischen Tatverdächtigen einer zunehmend kritischen Öffentlichkeit und fehlende Deutungsmacht in der öffentlichen Wahrnehmung konfrontiert (Czudnochowski/Ludewig 2023: 231–232). Es stellt sich daher die Frage, in welcher Weise das Auswirkungen auf die Außendarstellung und den Legitimationsbemühungen der Polizei als Akteurin der inneren Sicherheit hat. Schließlich ist die Polizei über die Gesetzgebung als zentrale Akteurin für die Sicherheitsproduktion definiert. Ihre Institutionalisierung jedoch, das heißt die Erwartungshaltung der Bevölkerung an die Polizeien (etwa ein Grundbedürfnis nach Sicherheit oder die allgegenwärtige Forderung nach mehr Polizeipräsenz) stellt eine Ebene dar, die die Polizei in ihrer Öffentlichkeitsarbeit zur Inszenierung von Legitimität adressieren muss:

»Es kommt polizeilicherseits eben nicht nur darauf an, im öffentlichen Raum sicht- und ansprechbar zu sein, sondern vor allem auch im öffentlichen Diskurs über Kriminalität. Nur so können sich Polizeien losgelöst von Rechtsgrundlagen legitimieren und ihre Aufgaben erfüllen.« (Pudlat 2017: 73)

Hieraus folgt die These, dass die Polizei sich gezwungen sieht, ihre Legitimität durch die Anpassung und öffentliche Inszenierung ihrer Arbeit zu erhalten oder zurückzuerlangen, wenn im medialen Diskurs Migration als sicherheitsrelevante Größe verhandelt und die Polizeiarbeit dabei im Einzelfall einbezogen und problematisiert wird. Daher widmet sich der vorliegende Beitrag zwei zentralen Fragestellungen:

- a) Durch welche diskursiven Prozesse gerät in der massenmedialen Berichterstattung die Polizeiarbeit in den kritischen Fokus, vor allem, wenn die Haupttatverdächtigen keine deutsche Staatsangehörigkeit haben oder ihnen eine Zuwanderungsgeschichte zugeschrieben wird? Welche sicherheitsbezogenen Themen und Debatten werden dabei im medialen Diskurs mit solchen Straftaten verhandelt?
- b) Wie antizipiert die Polizei in ihrer Presse- und Öffentlichkeitsarbeit diese Diskurse und die Kritik am eigenen Handeln? Welche Auswirkung haben themenbezogene Diskursformationen auf das öffentliche Handeln der Polizei?

Zur Beantwortung der Fragestellungen wird eine diskursanalytische Perspektive eingenommen, in der die Legitimität von Aussagen, Sprechakten und damit auch die Wissensproduktion als Teile eines Diskurses betrachtet werden, aus denen sich Regularien und Folgen für das Handeln gesellschaftlicher Akteur:innen wie der Polizei ergeben (vgl. Keller 2011: 186).

### 3. Der Freiburger Hans-Bunte-Fall: Material und erste Reaktionen

Als Beobachtungsgegenstand wurde die massenmediale Rekonstruktion eines konkreten Falles gewählt, der Strukturähnlichkeiten zu der Kölner Silvesternacht aufwies, um Vergleichbarkeit herzustellen. Dabei fiel die Wahl auf den Fall einer in Freiburg begangenen gemeinschaftlichen Vergewaltigung in einem Discoareal in einem Industriegebiet im Oktober 2018, weil zum einen die Herkunft möglicher Tatverdächtiger bekannt war und es sich bei der Tat um ein Sexualdelikt im öffentlichen Raum handelte. Zum anderen erfuhr die Tat bundesweit mediale Aufmerksamkeit, bei der sich auch eine Skandalisierung der Polizeiarbeit abzeichnete. Für die Analyse des massenmedialen Diskurses wurden insgesamt 108 Artikel aus Print- und Onlinemedien gesichtet, beginnend mit der Erstmeldung der Tat bis zum Beginn der Prozessberichterstattung. Als Samplingstrategie bot es sich an, zunächst solche Zeitungen zu wählen, die über eine hohe Reichweite verfügen und politisch ein breites Spektrum abdecken. Hierzu wurden als überregional Medien die Onlineangebote von *BILD* (n=17), *Die ZEIT* (n=10), *Die WELT* (n= 20), *SZ* (n=15) sowie *FAZ* (n= 28) ausgewählt. Um die lokale Rezeption mit einzubeziehen, wurde darüber hinaus die Freiburger *Badische Zeitung* (n=27) in die Auswertung integriert.

Ebenfalls in das Sample aufgenommen wurden polizeiliche Pressemeldungen zum Hans-Bunte-Fall<sup>1</sup> (n= 12), die als Sprechakte der Polizei gewertet werden konn-

---

1 Die Bezeichnung wurde in den Medien a.G. der Tatörtlichkeit, die in Freiburg als Hans-Bunte-Areal bekannt ist, aufgegriffen und wird im Folgenden für die Bezeichnung des Falles gewählt.

ten, weil sie über ein eigenes Presseportal verbreitet wurden. Als direkte Schnittstelle zwischen dem massenmedialen Diskurs und den tatsächlichen Sprechakten der Polizei wurde zusätzlich die online verfügbare Pressekonferenz des Hans-Bunte-Falls transkribiert und in das Sample integriert.<sup>2</sup> Die Auswertung der gesammelten Daten orientierte sich in Grundzügen an dem methodologischen Vorgehen der Grounded Theory (Truschkat et al. 2005 354). Dementsprechend wurde der Textkorpus zunächst über einen offenen Kodiervorgang nach überschneidenden Themen und inhaltlichen Schwerpunkten strukturiert. In einem zweiten Schritt wurden zusammenfassende Kategorien gebildet, die dann als Heuristik für die Analyse der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit der Polizei dienen.

Um zu verstehen, unter welchem Gesichtspunkt sich ein Einzelfall hin zum Gegenstand massenmedialer Berichterstattung entwickelt, ist es hilfreich, sich zunächst mit der Verbreitung der polizeilichen Pressemeldungen auseinanderzusetzen. Am 17. Oktober 2018 erließ die Pressestelle des Polizeipräsidiums Freiburg folgende Erstmeldung:

»Am Sonntag, den 14.10.2018, wurde durch eine Frau auf einem Polizeirevier Anzeige gegen Unbekannt erstattet. Die 18-jährige Frau befand sich am Vorabend mit einer Freundin in einer Freiburger Diskothek in der Hans-Bunte-Straße. Dort soll sie von einem nicht näher bekannten Mann ein Getränk erhalten haben. Gegen Mitternacht habe die Frau dann gemeinsam mit diesem Mann die Diskothek verlassen. In einem nahegelegenen Gebüsch kam es nach Angaben der Geschädigten daraufhin zu einem sexuellen Übergriff durch den Unbekannten. Nach diesem sollen weitere, bislang ebenfalls unbekannte Täter sich an der zwischenzeitlich wehrlosen Frau vergangen haben.« (Riske 2018a)

Diese Erstmeldung wurde am selben Tag durch die *Badische Zeitung* (Freiburger Lokalzeitung) aufgegriffen und veröffentlicht. Die Erstmeldung der Polizei über den sexuellen Übergriff sowie die erste Berichterstattung durch die *Badische Zeitung* entwickelten keine große Reichweite. Im Verlauf der folgenden neun Tage tauchte keine einzige Meldung über den Fall in der regionalen und bundesweiten Presse auf.

---

2 Die Transkription erfolgte auf Basis der online verfügbaren Pressekonferenz, (<https://www.baden.fm/mediathek/video/die-komplette-pressekonferenz-zum-fall-der-gruppenvergewaltigung/>).

#### 4. Der massenmediale Diskurs

Am 26. Oktober 2018, neun Tage nach der Erstmeldung, veröffentlicht das Polizeipräsidium Freiburg um 15:04 Uhr die erste Folgemeldung. Sie berichtet über die Festnahme von acht dringend Tatverdächtigen. In der zweiten Pressemeldung werden unmittelbar Informationen über die Herkunft und den Aufenthaltsort der Tatverdächtigen gegeben:

»Die Kriminalpolizei des Polizeipräsidioms Freiburg hat nach Anzeige der Tat am 14.10.2018 die zwischenzeitlich 13köpfige Ermittlungsgruppe Club eingerichtet. Durch die Kriminaltechnik Freiburg wurden unmittelbar kriminaltechnische Spuren gesichert und ausgewertet. Bereits am Freitag, den 19.10.2018 erhielten die Ermittler durch das Landeskriminalamt die Rückmeldung, dass eine DNA-Spur, welche am Opfer gesichert werden konnte, zu einem Treffer in der DNA-Analyse-Datei geführt habe. Der 19jährige Mann syrischer Staatsangehörigkeit konnte am Samstag, den 20.10.2018, durch die Ermittlungsgruppe in einer Flüchtlingsunterkunft in Freiburg festgenommen werden. Intensive Ermittlungen und Vernehmungen sowie verdeckte Maßnahmen führten im Laufe der vergangenen Woche zur Festnahme weiterer sieben Tatverdächtiger. Gestern, am Donnerstag den 25.10.2018, konnte der letzte der bislang insgesamt acht Tatverdächtigen in Gundelfingen, ebenfalls in einer dortigen Flüchtlingsunterkunft, festgenommen werden. Weitere Tatverdächtige können noch nicht ausgeschlossen werden, die Ermittlungen der EG Club dauern an. Zum konkreten Tatablauf in der Nacht vom 13. auf den 14.10.2018 werden noch weitere Ermittlungen geführt. Die bisherigen Untersuchungen des LKA bestätigen eine Beeinflussung des Opfers mit berauschenden Mitteln. Möglich sind sowohl Drogen als auch Wechselwirkungen unterschiedlicher Substanzen. Bei den weiteren mutmaßlichen Tätern handelt es sich um sechs Männer syrischer Staatsangehörigkeit im Alter von 20 bis 29 Jahren sowie einen 25jährigen Mann deutscher Staatsangehörigkeit. Sämtliche Tatverdächtige wurden im Stadtkreis Freiburg sowie im Landkreis Breisgau-Hochschwarzwald festgenommen, die syrischen Staatsangehörigen überwiegend in Asylunterkünften. Fast alle der aktuellen Tatverdächtigen sind bereits polizeilich in Erscheinung getreten.« (Riske 2018b)

Bereits zwanzig Minuten vor der Erstmeldung, begann eine bundesweite Rezeptionsspirale um den Freiburger Fall. So titelte *BILD* auf Basis eigener Informationsquellen noch vor der Pressemeldung der Polizei: »Sieben Syrer und ein Deutscher in U-Haft – Gruppenvergewaltigung nach Disco-Besuch«. Noch am selben Tag und vereinzelt am folgenden Tag nahmen die Redaktionen von *Die WELT*, *FAZ* und *SZ* den Fall in ihre Berichterstattung auf. Dieser erste Bericht durch *BILD* und das Vorwegnehmen der polizeilichen Pressemeldung stellen aus dreierlei Gründen eine Zäsur im Rezeptionsgeschehen des Freiburger Falles dar: *Erstens* verlor die Polizei



durch die Vorveröffentlichung von *BILD* die Deutungshoheit im medialen Diskurs über die Ermittlungsarbeit sowie die öffentlich zirkulierenden Informationen. *Zweitens* erzeugte die Reichweite von *BILD* einen Rezeptionsdruck auf andere Medien. Die Berichterstattung, die dann in den anderen analysierten Medien begann, bezog sich zunächst auf ihre Informationen. *Drittens* eröffnete auf inhaltlicher Ebene *BILD* gleichzeitig jene Diskurse, die später im Kontext der Tat massenmedial verhandelt wurden. Zu nennen sind hier der behauptete Zusammenhang zwischen Herkunft und der Tat, die Rolle der Polizei als Informationsgeberin für die Öffentlichkeit sowie die Integrations- und Sicherheitspolitik im Kontext der Tat. Im Folgenden werden die zentralen Diskurse und thematischen Stränge der medialen Berichterstattung vorgestellt.

#### 4.1 Das Deutungsmuster der Gruppenvergewaltigung als migrationsspezifisches Phänomen

Beginnend mit der *BILD*-Veröffentlichung wird die Tat mit dem Label Gruppenvergewaltigung versehen. Diese Sprachpraxis unterscheidet sich genuin von der polizeilichen Berichterstattung, die zunächst von einem sexuellen Übergriff durch mehrere Männer sprach. In der anschließenden Berichterstattung wurde der Begriff der Gruppenvergewaltigung von allen analysierten Medien übernommen. Eine konkrete rechtliche Definition des Begriffes blieb in der kompletten Berichterstattung aus.<sup>3</sup> Auch eine detailliertere Auseinandersetzung mit der Entstehung von gemeinschaftlich begangenen Sexualstraftaten blieb aus. Stattdessen wurde der Schwerpunkt auf die nationale und kulturelle Herkunft der Tatverdächtigen gelegt und mit Integrationsdebatten verbunden. So titelte *WELT.de*: »Einzeltdaten oder »importiertes Problem.« (Brause/Gubernator 2018) Kulturelle Deutungsmuster dominierten auch die Erklärungsansätze um das Tatgeschehen. Sie stellten einen Zusammenhang zwischen der Herkunft der Tatverdächtigen und einer rückständigen patriarchalen Erziehung her:

»Anruf bei Gehad Mazarweh (77), er ist Palästinenser und Deutscher, lebt und lehrt als Psychoanalytiker in Freiburg und behandelt seit vielen Jahren Migranten. Wie können junge, angeblich schutzsuchende Männer so etwas tun, das auch in ihrer Heimat schreiendes Unrecht ist? Mazarweh, sonst ein bedächtiger Mann, wirkt aufgewühlt: »Es ist ekelerregend, dass Frauen jetzt Angst haben müssen, abends auszugehen nach solchen Taten.« Man müsse zur Kenntnis nehmen, sagt er, dass in den Köpfen dieser Männer »ein ganz falsches Frauenbild existiert aus ihrer radikal-patriarchalischen Erziehung. Und dann sei da noch ihr Mangel an Verantwortung.

3 Der Begriff der Gruppenvergewaltigung ist kein feststehender juristischer Begriff. Es wird in § 177 Abs. 6 Nr. 2 Strafgesetzbuch lediglich eine besondere Schwere der Tat im Kontext einer gemeinschaftlich begangenen Tat definiert.

»Wenn der Gruppenführer das tut, tue ich es ihm nach und habe das dann nicht zu verantworten.« (Hupka/Röderer 2018)

So konstituiert sich in der Berichterstattung ein neues sicherheitsrelevantes Phänomen, dessen Gegenstand eine bestimmte Gruppe ist, die über ihre Herkunft und eine gemeinsame Fluchtbiografie definiert wird. Die *Badische Zeitung* griff dieses Thema auf und veröffentlichte ein Essay eines Freiburger Islamwissenschaftlers:

»Fest steht, dass die Täter aus der muslimischen Minderheitsgesellschaft stammen und die Opfer wehrlose Frauen aus der Mehrheitsgesellschaft sind. Diese komplett neue Dimension sexueller Gewalt ist seit 2016 eine große Herausforderung im Umgang nicht nur mit der Integration der neu angekommenen Flüchtlinge, sondern auch mit ihrer islamischen Religionszugehörigkeit.« (Ourghi 2018)

Im Verlauf der massenmedialen Rezeption lässt sich feststellen, dass sich die Berichterstattung hauptsächlich auf den Haupttatverdächtigen konzentrierte. Wieder durch Hintergrundrecherchen der *BILD* zirkulierten schnell der Name sowie Fotos des Haupttatverdächtigen in den sozialen Medien und wurden in die Berichterstattung auch anderer Zeitungen aufgenommen. Alle Medien, die unmittelbar über die Verhaftungen am 26. und 27. Oktober 2018 berichteten, stellten die Nationalitäts- und Herkunftsbezeichnung sowie den Aufenthaltsstatus in ihren Nachrichtenmeldungen voran. Auch die Frage nach der kriminellen Vergangenheit, die bereits von *BILD* aufgeworfen worden war, wurde nun von allen Medien aufgegriffen.

Der Umstand, dass andere Tatverdächtige sukzessive festgenommen wurden, änderte nichts am Fokus der Berichterstattung auf den Haupttatverdächtigen. Dass auch ein deutscher Staatsbürger zu den Tatverdächtigen gehörte, wurde in der medialen Rezeption nur randständig beachtet. Die Darstellung der individuellen Täterpersönlichkeit im massenmedialen Diskurs wird von zwei Beschreibungsmustern dominiert: erstens seine Fluchtbiografie und zweitens seine kriminelle Vergangenheit. Exemplarisch dazu ein Auszug aus der *Badischen Zeitung*:

»Der heute 22-Jährige soll 2014 per Familienzusammenführung aus dem syrischen Kurdengebiet nach Freiburg gekommen sein. Auf seinem mittlerweile abgeschalteten Facebook-Account sieht man ihn, mit Maschinenpistolen posieren. Oder wie er in der Herz-Jesu-Kirche am Stühlinger Kirchplatz eine Kerze anzündet. Majd H. kam einst mit dem Flugzeug. In Freiburg leben auch seine Eltern, ein Bruder und ein Onkel. Er wohnte auch nicht in einem Flüchtlingsheim, sondern in einem WG-Zimmer im Stadtteil Mooswald, hatte zuletzt eine feste Freundin.« (Hupka/Röderer 2018)

Die Fluchtbiografie wird in der Berichterstattung normalisiert und strukturelle Benachteiligungen negiert. Vielmehr verdichtet sich das Bild eines geflohenen Men-

schen, der mit dem Flugzeug kam, Anschluss zu einer bürgerlichen Kleinfamilie hatte, in einer Wohngemeinschaft lebte und eine feste Beziehung führte. Der ab 2015 medial vorherrschende Opferdiskurs gegenüber geflohenen Menschen, der geprägt ist von Passivität und Benachteiligung (Hemmelmann/Wegner 2016: 23–24), wird am Beispiel des Haupttäters im massenmedialen Diskurs ins Gegenteil verkehrt. Die Biografie des Majd H. steht nun synonym für strukturell gute Teilhabechancen in Deutschland und damit gegensätzlich zur Vorstellung des sozial benachteiligten und kriminellen ›Ausländers‹. Gleichzeitig wird dem ›guten Ausländer‹ unterstellt, seine Umgebung bewusst über sein ›wahres Gesicht‹ getäuscht zu haben. An diesem Punkt schließt sich das zweite Beschreibungsmuster an: die kriminelle Vergangenheit. So wird in nahezu allen analysierten Medien nicht nur auf seine Fluchtbiografie verwiesen, sondern auch auf seine kriminelle Vergangenheit:

»Die Polizei führte über ihn eine immer dicker werdende Akte. Der 22-Jährige gilt als Intensivtäter. Vorgeworfen werden ihm Drogenhandel, Beteiligung an Raubdelikten, mehrere Körperverletzungen. Im Mai soll er vor dem Westbad in Freiburg einen Behinderten mit einem Baseballschläger verletzt haben. Es gibt zwei Fälle sexuellen Missbrauchs von Minderjährigen. Und dann ist da noch eine Anzeige wegen einer Vergewaltigung aus dem Jahr 2017, an der neben Majd H. noch zwei weitere Männer beteiligt gewesen sein sollen.« (Hupka/Röderer 2018)

Gerade die Deliktstruktur, auf die immer wieder medial hingewiesen wird, stellt das Verhalten in einen deterministischen und pathologischen Zusammenhang – es handelt sich nicht um einen situativen Übergriff, vielmehr wird die Tat als Endpunkt einer fatalen kriminellen Entwicklungslinie betrachtet, die in gewisser Weise zwangsläufig in einer solchen Tat mündet. Mit diesem Deutungsmuster steht damit auch die Frage der Symptombekämpfung im Zentrum der Berichterstattung. Der Verweis auf den mehrmaligen polizeilichen Kontakt und die behördeninterne Kategorisierung als Intensivtäter führt damit zu einer weiteren Abstraktionsebene: Neben der Regierung rücken nun auch Justiz und Polizei in den medialen Fokus, auf Grund eines scheinbar fehlenden staatlichen Durchsetzungsanspruchs gegen offensichtlich auffällige Intensivtäter. Das Motiv der Täuschung, das bereits in der Darstellung seiner Fluchtbiografie benutzt wurde, erfährt eine zentrale Wendung und rückt das Motiv des Erkennens und Entlarvens ›falscher‹ Geflohener ins Zentrum. So resümierte die SZ: »Wieder einmal geht es um die Frage, welche jungen Männer da ins Land kommen und welches Verhältnis zu Gewalt und Sexualität sie mitbringen, welches Frauenbild.« (Kelnberger 2018). Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Herkunft des Tatverdächtigen zur erklärenden Variable bei der Kontextualisierung der Tat wird und dabei zunehmend vom Einzelfall verallgemeinert wird. Dies deckt sich auch mit anderen Befunden der Medieninhaltsforschung.

Durch Herkunftsinformationen werden Zuwanderer als Bedrohung für die Mehrheitsgesellschaft dargestellt. (vgl. Klimmt et al. 2023: 78)

## 4.2 Emotionalisierung und Bedrohungsabstraktionen

Dieses Bedrohungsszenario wurde in der Berichterstattung durch die emotionale Bewertung der Tat erheblich verstärkt. So wird die Tat auch in rein informativen Meldungen mit Attributen wie »entsetzlich« und »unfassbar« versehen. Auch dem Opfer und den Folgen der Tat wird nur wenig bzw. selektiv Raum gegeben. Meist wird die Frau als zufälliges Opfer dargestellt. Dies wiederum korrespondiert mit anderen kommunikationswissenschaftlichen Befunden. Der Tatkontext (Sexualdelikt), das Geschlecht (weiblich) und die Herkunft des Opfers spielen bei journalistischen Selektionsentscheidungen und Schwerpunktsetzungen eine entscheidende Rolle, da sie beim vermeintlichen Publikum emotionale Resonanz erzeugen. So folgert Hestermann (2023: 404)

»Das aus journalistischer Sicht ideale Opfer ist jung, weiblich, deutsch, unschuldig und stammt aus den sogenannten besseren Verhältnissen [...] Als entscheidend gilt, Emotionen beim Publikum zu wecken, vornehmlich das Mitgefühl mit dem idealisierten Opfer und die Furcht um sich selbst und nahestehende Menschen«

So wird in den untersuchten Meldungen und Reportagen über das Opfer zunehmend eine Dichotomie von Gut und Böse hergestellt. Da die Frau mutmaßlich unter Drogeneinfluss stand, rückt der Begriff der Wehrlosigkeit ins Zentrum der Berichterstattung, der sich nicht nur auf das Opfer, sondern gleichermaßen auf die Gesellschaft und ihre emanzipatorischen Errungenschaften bezieht. Exemplarisch lässt sich dies an der bildlichen Darstellung des Tatorts in der Berichterstattung zeigen:

»Hier muss es gewesen sein. Ein Wäldchen, keine zehn Meter vom Eingangstor des Hans-Bunte-Clubs. Die Bäume und Hecken stehen dicht, doch tagsüber ist die Grüninsel einsehbar. Auf dem Boden liegt knöchelhoch nasses Laub, dazwischen Scherben. Und viele leere Flaschen. Gin und Wodka. Das Wäldchen ist vor Discoabenden ein beliebter Treff zum Vorglühen.« (Hupka/Röderer 2018)

Was hier als narrativer Aufhänger einer Reportage dient, zeigt, wie sehr das Tatgeschehen als exorbitanter Bruch mit dem Alltäglichen inszeniert wird. So wird die Tat als Übergriff von Migranten inmitten einer ausgelassenen Partykultur dargestellt. Überspitzt formuliert stellt die Tat nicht nur einen schweren Angriff auf ein Opfer dar, sondern wird in einen Deutungszusammenhang abstrakter Bedrohungsszenarien durch ›Fremde‹ gestellt. Dementsprechend dominieren in der Berichterstat-

tung nicht die Folgen für das Opfer, sondern die emotionale Resonanz und das subjektive Sicherheitsempfinden der Bevölkerung:

»Jetzt, drei Wochen später, wirke die Frau stabil, sie werde psychologisch betreut. Um sie zu schützen, will niemand genauer über ihr Martyrium Auskunft geben. Ausführlich gesprochen wird dafür über eine verunsicherte Stadt, deren moralische Grundfesten ins Wanken geraten sind.« (Hummel 2018)

Die Erfahrungen des Opfers werden zur Metapher einer Leidensgeschichte einer aufgeklärten westlichen Kultur, die einer patriarchal geprägten Gruppe geflüchteter Männer zum Opfer fällt. Entsprechend entwickelt sich ein Narrativ von sexueller Gewalt als kultureller Eigenschaft der Anderen, das auffällige Parallelen zu den Diskursen um die Kölner Silvesternacht 2015/16 aufweist (vgl. Dziuba-Kaiser/Rott 2016: 124–125). Dies wirkt sich wiederum indirekt auf die Art und Weise aus, wie in der medialen Rezeption des Hans-Bunte-Falls Sicherheitsnarrative und damit auch die Polizei in den Kontext der Tat eingebunden werden.

## 5. Die Versicherheitlichung des Diskurses

So wurde der Freiburger Hans-Bunte-Falle in der Berichterstattung unmittelbar mit weiteren Übergriffen aus den Vorjahren in Verbindung gebracht, sowohl in Baden-Württemberg als auch im ganzen Bundesgebiet. Die FAZ brachte den Vorfall in Zusammenhang mit einem scheinbar ähnlich gelagerten Fall in Tübingen:

»Im März 2015 hatte sich in Tübingen eine ähnliche Gruppenvergewaltigung ereignet, vier Männer aus Einwandererfamilien hatten eine 23 Jahre alte, stark alkoholisierte Frau auf einem Schulgelände sexuell missbraucht und vergewaltigt.« (Soldt 2018)

Diese Vergleiche brachten die Tat diskursiv in einen größeren Zusammenhang von Verbrechen, die von Menschen mit Flucht- oder Zuwanderungsgeschichte begangen worden waren. Ebenso wurde die Tat in allgemeine Sicherheits- und Kriminalitätsdebatten um Migration eingebettet. Der Hans-Bunte-Fall schloss damit nahtlos an sicherheitspolitische Diskurse aus den Vorjahren an. So wurde in den untersuchten Medien auf einen zwei Jahre zurückliegenden Mord eines jungen afghanischen Flüchtlings an einer Studentin in Freiburg verwiesen und das schwindende Sicherheitsgefühl in der Stadt betont. Die Art und Weise, wie an dieser Stelle der Einzelfall mit migrationspolitischen Debatten verknüpft und im massenmedialen Diskurs eine allgemeine Gefahr und Bedrohung konstruiert wurde, ähnelt dem »Securitization-Ansatz« von Tromble (2014):

»The process of securitization is begun when an actor (or set of actors): (1) identifies something, a referent object, as existentially threatened; (2) suggests the source of that threat; and (3) calls for extraordinary measures – or departures from the rules of normal politics, such as secrecy additional executive powers and activities that would otherwise be illegal.« (Tromble 2014: 527)

Die Sprecher:innenpositionen, die auf eine mögliche Gefahr hinwiesen, stammten aus unterschiedlichen gesellschaftlichen Teilbereichen. Neben Politiker:innen unterschiedlicher Parteizugehörigkeit kamen im massenmedialen Diskurs auch zivilgesellschaftliche Akteur:innen mit Migrationsvergangenheit zu Wort. Diesen Sprechakten ist gemein, dass sie über die Abstraktion des Haupttatverdächtigen – Herkunftsvariablen (kein deutscher Pass bzw. syrische Staatsangehörigkeit) – hin zur Verortung einer bestimmten Gruppe (Flüchtlinge) gelangten, diese mit negativen Attributionen verbanden (gewaltbereite Asylbewerber) und daraus eine Quelle der Gefahr konstruierten. Das Referenzobjekt der Gefahr – das, was durch die jeweilige Gruppe bedroht zu werden scheint – kann daher als Sicherheitsempfinden der Bevölkerung zusammengefasst werden. Darüber hinaus wird die Tat ebenfalls als Bedrohung für die Grundpfeiler deutscher Asylpolitik und damit für einen nicht weiter definierten »westlichen Grundwertekanon« dargestellt. So wird immer wieder auf das missbrauchte »Gastrecht« hingewiesen. Der Freiburger Oberbürgermeister äußerte sich dazu in einem Interview mit der *ZEIT*:

»Dass die Tatverdächtigen Flüchtlinge sind, kann man nicht leugnen. Ich werde an dieser Stelle gar nicht erst versuchen, das schönzureden. Trotzdem glaube ich, dass Freiburg eine sehr weltoffene, liebens- und lebenswerte Stadt ist. Es war richtig, dass wir Menschen unseren Schutz angeboten haben. Aber alle, die zu uns kommen, haben sich an Recht und Gesetz zu halten. Menschen, die das ausnutzen, haben ihr Gastrecht missbraucht.« (Ahr et al. 2023)

Dabei ist festzustellen, dass sich die Bedrohungskonstruktion im Diskurs nicht an objektiv messbaren Kriterien, z.B. der jährlichen Kriminalstatistik, orientiert. Vielmehr wird über Einzelfälle das subjektive Sicherheitsempfinden der vermeintlichen Mehrheitsgesellschaft als Maßstab herangezogen. Bestimmte Gruppen, in diesem Fall Geflüchtete, werden als Bedrohung für die politische Kultur Deutschlands und das »linksliberale und weltoffene Klima Freiburgs« inszeniert. Aus diesem Bedrohungsszenario ergeben sich Forderungen nach unmittelbaren restriktiven Maßnahmen. Zu nennen sind hier Forderungen nach konsequenten Ausweisungen aus unterschiedlichen politischen Lagern. Baden-Württembergs Ministerpräsident Winfried Kretschmann spitzte dies in einem Interview noch weiter zu. So zitierte ihn die *SZ*:

»Salopp gesagt ist das Gefährlichste, was die menschliche Evolution hervorgebracht hat, junge Männerhorden. Solche testosterongesteuerten Gruppen können immer Böses anrichten. Die Vergewaltigung in Freiburg ist ein schlimmes Beispiel, [...] ›Der Gedanke, dass man da welche in die Pampa schickt, ist nicht falsch‹, findet Kretschmann.« (Reinhardt 2018)

Ebenfalls deutlich wird die unmittelbare Übertragung und Pfadabhängigkeit zu vorangegangenen Sicherheitsdebatten, bei denen Menschen mit Zuwanderungsgeschichte die Täter waren. Der mediale Diskurs, der sich anhand des Hans-Bunte-Falls aufspannt, nimmt seinen Ausgangspunkt nicht allein in der einzelnen Tat, begangen durch eine bestimmte Gruppe. Vielmehr sind es das politische Klima und insbesondere das Aufgreifen und Abstrahieren des Vorfalls etwa durch die AfD, die Deutungsmuster erzeugen, in denen rechtsstaatliche Sanktionspraktiken, der Umgang mit Migration und Integration sowie gesellschaftliche Selbstverortungen verknüpft werden. (vgl. Hestermann 2023: 420) So rief die AfD am 29. Oktober 2018 zu einer Demonstration unter dem Motto: »Massengewalt einer 18-Jährigen durch 7 Syrer und einen Deutschen – Wir haben euch gewarnt! Nazis habt ihr geschrien! Am Bahnhof habt ihr geklatscht« in Freiburg auf. In der Folge griff die Berichterstattung diesen Aufruf auf und verknüpfte die Tat mit innenpolitischen Forderungen. So kommentierte die BZ am 30. Oktober 2018:

»Die Demos am Montag lassen hoffen, dass die offene und tolerante Gesellschaft Freiburgs bleibt, wie sie ist. Die AfD hat aus eigener Kraft keine Massen mobilisieren können, um Gewalt gegen Frauen in Fremdenhass umzumünzen. Die, die differenzierter denken, waren weitaus zahlreicher.« (Röderer 2018)

Indem migrationspolitische Maßnahmen diskutiert wurden, gewann die Frage nach der Rolle des Staates bzw. nach dem Umgang mit ›gewaltbereiten Asylbewerbern‹ an Gewicht. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sich im medialen Diskurs Sagbarkeitsgrenzen und Themen stabilisieren, zu denen sich Politiker:innen, aber auch Behörden wie die Polizei verhalten müssen. Das heißt, unabhängig davon, wie die Polizei über die Herkunft der Tatverdächtigen kommuniziert, verfestigen sich Diskursformationen und thematische Verknüpfungen, die in einer Entwicklungslinie mit dem medialen Framing nach der Kölner Silvesternacht stehen. So finden sich thematische Gemeinsamkeiten hinsichtlich der Verantwortlichkeit/Verhinderung der Tat durch staatliche Institutionen, der Verknüpfung des Einzelfalls mit Migrations- und Sicherheitspolitik und der Frage, wessen Sicherheit durch staatliche Institutionen gewährleistet wird. Dies lässt sich als »Othering« (vgl. Baumann 2016) fassen, bei dem das subjektive Sicherheitsempfinden und die Bedrohung des Eigenen gegen eine vermeintlich homogene Gruppe ›gefährlicher Ausländer‹ stilisiert wird. Entsprechend werden über die Herkunft der Tatverdäch-

tigen und das Tatgeschehen Unsicherheit und Bedrohung durch Zuwanderung vom Einzelfall abstrahiert und direkt in den Handlungs- und Einflussbereich der Sicherheitsbehörden übertragen. Der Diskurs weist damit Strukturen stereotyper Verallgemeinerungen und Pauschalisierungen auf, die in der medialen Darstellung durch den Bezug auf einen schrecklichen Einzelfall legitimiert werden.

Diese Strukturen sind Aspekte, mit denen sich die Polizei in ihrer Öffentlichkeitsarbeit und Informationspraxis auseinandersetzen muss, unabhängig davon, ob sie im konkreten Fall einen Bezug dazu hat oder nicht. Im Folgenden werden die kritische Berichterstattung über die Arbeit der Polizei im Kontext der Verhaftung des Haupttatverdächtigen und die Reaktionen der Polizei analysiert. Hierzu wird neben der medialen Berichterstattung ein Schwerpunkt auf die Öffentlichkeitsarbeit der Polizei gelegt. Diese Auseinandersetzung dreht sich um die Frage, welche Rolle und Funktion der Polizei im Diskurs zugeschrieben wird und wie die Polizei die öffentliche Meinung in ihren Sprechakten antizipiert.

## **6. Diskursverschiebungen und polizeiliche Anpassungsprozesse**

### **6.1 Polizei unter Rechtfertigungsdruck: Reaktive Informationspreisgabe und der nicht vollstreckte Haftbefehl**

Dass die Polizei im Diskurs um den Fall Hans Bunte von Anfang an eine äußerst defensive und reaktive Position einnahm, lässt sich anhand der Thematisierung der Informationsvermittlung durch die Polizei in der Berichterstattung nachzeichnen. Sie beginnt mit den Vorveröffentlichungen von BILD: »BILD hat erfahren: Acht Verdächtige sitzen in U-Haft, darunter ein Deutscher. Die anderen sollen aus Syrien stammen« (zu Castell-Rüdenhausen et al. 2018). Die Chronologie der polizeilichen Pressemitteilungen zeigt, dass die Tatumstände, also Tatzeit und Tatort, bereits öffentlich bekannt waren. Gleichzeitig veröffentlichte BILD bereits am 26. Oktober 2018 Details aus dem laufenden Ermittlungsverfahren, die zu diesem Zeitpunkt von der Polizei noch nicht veröffentlicht worden waren. Dabei wurden der Tathergang und die zeitliche Dauer der Vergewaltigung konkretisiert und die Frage aufgeworfen, ob nach den bisherigen Erkenntnissen der Redaktion nicht bis zu 15 Männer an der Tat beteiligt gewesen seien (ebd.). Letztere Darstellung veränderte die Informationshoheit zu Gunsten der Polizei. Indem interne Ermittlungsergebnisse bereits in der Öffentlichkeit kursierten, geriet die Polizei in eine defensive Sprecherposition. Sie verlor gewissermaßen die Informationshoheit über die laufende Ermittlungsarbeit und musste Informationen dementieren, kommentieren oder in Bezug setzen. Die ersten Meldungen der BILD zementierten in der medialen Rezeptionskette das Ausmaß des Falles (»15 Tatverdächtige, über vier Stunden«) und die Zu-



rückhaltung der Polizei. So schrieb die Badische Zeitung in einem Artikel vom 28. Oktober 2018:

»Es gibt offenbar den Hinweis eines Zeugen, der zum Bekanntenkreis der Verdächtigen zählen soll, dass sich bis zu 15 Männer an der Frau vergangen haben sollen. Polizei und Staatsanwaltschaft wollten dies nicht bestätigen. Die Bild-Zeitung hat berichtet, dass die Tat insgesamt vier Stunden gedauert haben soll. Auch dazu wollten sich die Ermittlungsbehörden am Wochenende nicht äußern.« (Röderer/Schmitz 2018)

Ab dem 27. Oktober 2018 fokussierte die angelaufene Berichterstattung den Umstand, dass gegen den Haupttatverdächtigen bereits ein Haftbefehl vorlag. Wieder lieferte *BILD* die ersten Informationen. Das dominierende Deutungsmuster lautete, die Polizei hätte die Tat verhindern können:

»Unglaublich: Nach *BILD*-Informationen wurde Haupttäter Majd H. vor der Gruppenvergewaltigung bereits mit einem weiteren Haftbefehl von der Polizei gesucht. Er hätte zum Tatzeitpunkt schon in Untersuchungshaft sitzen können!« (Baumann/Jarjanazi 2018)

Die *Badische Zeitung* griff die Recherche von *BILD* bereits am 27. Oktober 2018 auf und berichtete über einen ausstehenden Haftbefehl gegen den mutmaßlichen Tatverdächtigen. Erst einen Tag später ließ sie sich die Information über den Haftbefehl aus Baden-Württembergs Innenministerium bestätigen.

Die meisten Meldungen anderer Medien nahmen Bezug auf die Erstveröffentlichung von *BILD*. Bis zur Meldung der *BZ* wurden keine weiteren offiziellen Quellen genannt und die Information erschien den Medien unhinterfragt als gesichert. In den Prozess der Informationsweitergabe, Bestätigung und Dementierung waren neben den Polizeibehörden auch das Innenministerium involviert. Daher bekam der Umstand des nicht vollstreckten Haftbefehls im medialen Diskurs eine noch größere Bedeutung.

Innerhalb der behördlichen Erstkommunikation tauchten bereits erste Plausibilisierungsversuche auf. Unterschiedliche und teils konkurrierende Informationen von Innenministerium und Polizei rechtfertigten aus medialer Sicht eine kritische Betrachtung des polizeilichen Handelns. Deutlich zutage tritt dies auf der Pressekonferenz der Polizei am 2. November 2018. So fragte ein Reporter des *SWR* den damaligen Polizeipräsidenten:

»Hätte diese Pressekonferenz, die heute stattfindet, nicht eigentlich vor einer Woche stattfinden müssen, gerade mit Hinblick auf die Frage des Haftbefehls? Das hat ja für sehr viel Unruhe gesorgt und letztendlich gab es da auch andere Aussagen des Innenministeriums im Laufe der Woche als Aussagen von hier. Also hätte

man nicht wirklich viel früher mit ein paar Erklärungen rauskommen müssen?«  
(Auszug Pressekonferenz 02.11.18)

Festzuhalten ist ebenfalls, dass zu diesem Zeitpunkt die Polizeiarbeit und nicht die Tat an sich ins Zentrum des medialen Fokus gerückt war. Die Polizei sah sich mit Forderungen nach mehr Transparenz konfrontiert und so veröffentlichte das Polizeipräsidium Freiburg eine weitere Pressemeldung zum Hans-Bunte-Fall, in der sie sich dezidiert auf die mediale Aufmerksamkeit bezog:

»Aufgrund diverser Rückfragen teilen wir ergänzend Folgendes mit: Gegen den dringend Tatverdächtigen, der nach bisherigen Ermittlungen mit der Geschädigten die Diskothek verlassen haben soll, hatte die Staatsanwaltschaft Freiburg in einem weiteren bereits anhängigen Verfahren am 05.10.2018 einen Haftbefehl beantragt. Dieser Haftbefehl wurde vom Amtsgericht Freiburg am 10.10.2018 erlassen und von dort am selben Tag an die Kriminalpolizeidirektion Freiburg zur Vorbereitung des Vollzugs übersandt. Da der tatsächliche Aufenthaltsort des Tatverdächtigen zu diesem Zeitpunkt nicht gesichert war, wurde polizeintern und aus ermittlungstaktischen Gründen das Fahndungsdezernat mit dem weiteren Vollzug mehrerer zu koordinierenden strafprozessualen Maßnahmen beauftragt. Der Haftbefehl konnte dann am 21.10.2018 vollstreckt werden.« (Riske 2018c)

Betrachtet man den Aufbau und die inhaltliche Gestaltung der Meldung genauer, schien sich die Informationspreisgabe nicht unbedingt aus dem Mitteilungswillen der Polizei ergeben zu haben, sondern war vielmehr durch äußere Faktoren bestimmt. Der Charakter der Pressemitteilung ist der einer Stellungnahme, mit der die Polizei »ergänzend mitteilt« und das bisher Gesagte lediglich erweitert. Ziel war es, die Deutungshoheit über die Informationen wieder in die eigenen Hände zu bekommen. Die in den Medien zirkulierenden Mutmaßungen wurden von der Polizei also nicht bestätigt, sondern retrospektiv als Eigeninitiative gerahmt und mit weiteren Fakten erweitert. Dieses Vorgehen ist ambivalent. Einerseits signalisiert die Polizei Handlungsmacht, weil sie Informationen preisgibt. Andererseits gibt sie diese Informationen erst aufgrund des öffentlichen Drucks preis.

Dabei inszenierte die Polizei sich als Empfängerin eines Handlungsauftrags, die den Auftrag aufgrund eigener behördlicher Kriterien (»ermittlungstaktische Gründe«) zu einem bestimmten Zeitpunkt erfolgreich durchgeführt hatte. Es wurden weder Versäumnisse noch Fehler kommuniziert. In der polizeilichen Außendarstellung wurde der Haftbefehl erfolgreich vollzogen. Der zeitliche Abstand zwischen Haftbefehl und Verhaftung habe den üblichen behördlichen Abläufen entsprochen und sei nicht begründungswürdig gewesen. Darüber hinaus bewertete die Polizei ihr eigenes Handeln in der Außendarstellung so: Sie habe nicht nur den Täter inhaftiert, sondern dadurch Rechtssicherheit für ein späteres Verfahren garantiert. Die

polizeiliche Bewertung des eigenen Handelns wird in den Ausführungen des stellvertretenden Leiters der Kriminalinspektion Freiburg bei der Pressekonferenz am 2. November 2018 deutlich:

»Aufgrund der gesamten Umstände, dass wir keinen aktuellen Hinweis auf den Aufenthaltsort hatten, oder auf eine Anlaufadresse, haben wir dann entschieden, dass wir schauen, wie wir es möglichst effizient machen. Das machen wir aber nicht nur bei diesem Haftbefehl, das machen wir auch bei anderen Haftbefehlen, sie dürfen nicht unbedingt davon ausgehen, dass ein Haftbefehl ins Haus kommt und wir sofort mit zwei Mann ausfahren, sondern das wird geprüft, da wird die Lokalität abgeprüft, dann wird geschaut ob wir Anhaltspunkte haben, wo sich der Gesuchte auffällt. In diesem Fall war es für uns natürlich noch von großer Bedeutung zum damaligen Zeitpunkt, dass wir das Gerichtsverfahren in diesem Sinne auch sichern können [...] Es war dann so, ich habe es vorhin schon gesagt, im Wege der ersten Vernehmungen der festgenommenen Tatverdächtigen gab es auch einen Hinweis auf diesen Hauptbeschuldigten und es gab noch einen weiteren Hinweis, dass er sich im Freiburger Westen auffällt. Wir haben das versucht zu verifizieren, nochmal verdeckte Maßnahmen eingeleitet und aufgrund des Hinweises war dann aber der Erfolg auch an der Adresse und wir konnten ihn am Sonntag dann auch festnehmen.« (Auszug Pressekonferenz 02.11.18)

Diese Aussagen schließen im inhaltlichen Aufbau an die vorangegangene Pressemeldung an und bemühen das Narrativ eines standardisierten und effizienten Verfahrens. Die Außendarstellung konzentrierte sich also auf Effizienz, Planung, Koordinierung und Sicherung des Gerichtsverfahrens. Fehler in diesem Prozess wurden außerhalb der eigenen Handlungsmächtigkeit verortet und waren dem Zufall geschuldet:

»Wobei das muss ich auch deutlich sagen, es war geplant, die Festnahme und gleichzeitig noch die Durchsuchung. Nach unseren letzten Erkenntnissen war nicht klar wo er ist, deswegen war auch nicht klar, ob wir ihn festnehmen können, aber das war zumindest eine vorbereitete, geplante Aktion. Dann haben uns die Ereignisse überholt.« (Auszug Pressekonferenz 02.11.18)

Der Unterschied zwischen der öffentlichen und der behördeninternen Bewertung des polizeilichen Handelns tritt am deutlichsten zutage, als der stellvertretende Leiter der Kriminaldirektion auf die Aussage, die Polizei habe die Tat verhindern können, Bezug nimmt:

»Also ganz wichtig ist mir zu sagen, dass bei unserer damaligen Planung, das danach festgestellte Delikt noch keine Rolle gespielt hat, weil das nicht bekannt war. Wenn Sie jetzt in der Presse schreiben, die Polizei hätte es verhindern können,

dann haben sie natürlich vom Ergebnis her recht, von hinten betrachtet, wenn wir ihn festgenommen hätten, hätten wir es möglicherweise verhindert, aber bei unserem Planungsstand im Oktober, war dies so nicht absehbar.« (Auszug Pressekonferenz 02.11.18)

Aus polizeilicher Sicht unterscheiden sich die Bewertungsmaßstäbe aufgrund des Zeitpunkts der Betrachtung des Einzelfalls. Die Polizei habe vor dem Hintergrund ihres damaligen Wissens agiert. Die mediale Bewertung hingegen schlussfolgere kausal von der Gegenwart auf die Vergangenheit. Aus polizeilicher Sicht sei es zu einer nicht planbaren Verkettung von Ereignissen gekommen, die außerhalb des polizeilichen Einflussbereichs lägen.

## 6.2 Gefährdung der inneren Sicherheit: Ein Problem der Polizei

Die öffentlichen Plausibilisierungsversuche der Polizei hatten nur bedingt Auswirkungen auf das mediale Echo. Die *FAZ* schrieb dazu am 2. November 2018:

»Warum die Polizei in diesem Fall nicht schneller handelte und ihre Kräfte nicht stärker darauf konzentrierte, den Intensivtäter zu fassen, bleibt weiter erklärungsbedürftig, schließlich war der Vermieter des Mannes kooperationswillig, ist das Wohnumfeld des Syrer häufig kontrolliert worden, weil es dort immer wieder zu gewaltsamen Konflikten kam. Auch war bekannt, dass der Vermieter die Wohnanlage mit Videokameras überwachte.« (Soldt 2018b)

Das Spannungsverhältnis zwischen den öffentlichen Bewertungskriterien polizeilicher Arbeit und der Außendarstellung der Polizei wurde durch die zögerliche Informationspolitik noch weiter verschärft. So kommentierte *BILD* am 2. November 2018:

»Als *BILD* berichtete, rechtfertigte die Polizei die späte Verhaftung mit zwei Versionen: Erst hieß es, Majd H. solle »aus ermittlungstaktischen Gründen« mit anderen Straftätern zusammen verhaftet werden. Dann wurde behauptet, der Aufenthaltsort von Majd sei nicht eindeutig gewesen.« (zu Castell-Rüdenhausen et al. 2018b)

Ähnlich wie in der Berichterstattung zur Kölner Silvesternacht entwickelte sich die Problematisierung der Polizeiarbeit zunächst über uneinheitliche Informationsprozesse (Behrendes 2016: 330ff). Die aufgezeigten Unterschiede in behördlichen und öffentlichen Bewertungsmaßstäben wurden bereits von Lauber und Mühler (2017) beschrieben. Ihnen zufolge gründet die kritische öffentliche Beurteilung in der Situationsgebundenheit polizeilichen Handelns, die sich maßgeblich vom zeitentbundenen und retrospektiven Handeln medialer Akteur:innen unterscheidet:

»In diesem Vergleich ist polizeiliches Handeln einem hohen Druck ausgesetzt, basiert mehr auf individuellem statt kollektivem Handeln und weist damit schon strukturell eine höhere Quote von Handlungsergebnissen auf, die im Nachhinein kritisch beurteilt werden können.« (Ebd.: 91)

Auffallend im Kontext des Hans-Bunte-Falls ist jedoch, dass im massenmedialen Diskurs eben nicht ausschließlich ein möglicherweise fehlerhaftes Handeln der Polizei Kern der Kritik war, sondern sich der Deutungszusammenhang eines sicherheitspolitischen Versagens der Behörden aufspannte. Die hier aufgezeigten divergierenden Bewertungsmaßstäbe können damit nicht ausschließlich über die Handlungsperspektive der involvierten Akteur:innen erklärt werden. Vielmehr drängt sich die These auf, dass durch die diskursive Verknüpfung von Migration und Sicherheit die üblichen öffentlichen Legitimationsstrategien nicht mehr greifen konnten. So weist Pudlat (2017) darauf hin, dass sich im Regelfall die Polizei aufseiten der Bevölkerung und der ›guten Sache‹ verorte und darauf aufbauend ihr Auftreten reaktiv legitimiere. Ziel sei es, ein Image zu kommunizieren, nach dem Sicherheit auch in Ausnahmesituationen gewährleistet werden könne (ebd.: 85–86). Indem aber das polizeiliche Handeln in einen Deutungszusammenhang zu sicherheitspolitischen Defiziten gegenüber einer zur Gefahr stilisierten Gruppe gebracht wurde, fanden die üblichen Legitimationsstrategien im öffentlichen Diskurs nur wenig Rezeption. Vielmehr sah die Polizei sich mit dem Vorwurf konfrontiert, bei einer bestimmten Gruppe hinsichtlich ihres Auftrags der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung gravierend versagt zu haben.

Diese neuen und vor allem in der Öffentlichkeit stattfindenden Legitimations- und Aushandlungsprozesse um innere Sicherheit beschreibt Reichertz (2011:15) als Form des »Polizierens«, d.h., die Medien partizipieren aktiv als neue und eigenständige Akteur:innen der inneren Sicherheit. Demnach positionieren sich Printmedien neben ihrer Primärfunktion der Informationsübermittlung zunehmend als Sprecher:innen der Öffentlichkeit, setzen bestimmte Themen auf die öffentliche Agenda und etablieren Deutungen über sicherheitsrelevante Themen. In gewisser Weise evozieren damit die Medien als neue Sicherheitsakteur:innen für den Themenbereich Migration und Sicherheit öffentliche Anpassungsprozesse der Polizei. Das zeigt sich daran, dass sich die Polizei im öffentlichen Diskurs nicht mehr allein auf ihre Rolle als privilegierte Informationslieferantin berufen konnte. Vielmehr zeigte sich in den Sprechakten der Polizei vermehrt ein Legitimationszwang. Dieser wird am Eingangstatement des damaligen Polizeipräsidenten während der Pressekonferenz am 2. November 2018 deutlich.

»Ich möchte jetzt versuchen diese Tat in den Gesamtzusammenhang der Sicherheitslage in Freiburg einzubetten, weil ich dazu in den vergangenen Tagen auch sehr viel gefragt wurde. Wir haben in Freiburg da zwei gegenläufige Entwicklun-

gen. Wir haben ja aufgrund der damaligen Taten an der Dreisam und in Endingen mit der Stadt Freiburg zusammen die Sicherheitspartnerschaft ins Leben gerufen und sind seither mit verstärkten Kräften in der Stadt unterwegs. Wir haben allein jetzt in diesem Jahr 2018 10000 Personenkontrollen vorgenommen durch spezielle Kräfte der Sicherheitspartnerschaft, 4700 Personendurchsuchungen, so dass sie sehen können, dass wir wahrscheinlich an den richtigen Frauen und Männer dran sind. Wir haben 220 Festnahmen durchgeführt und 52 Haftsachen der Staatsanwaltschaft vorgelegt und haben in diesem Zusammenhang eine sehr gute Kooperation mit dem Vollzugsdienst der Stadt Freiburg. [...]« (Auszug Pressekonferenz 02.11.18)

Aus polizeilicher Sicht ist Sicherheit ein Synonym für die zahlenmäßige Präsenz im öffentlichen Raum. Durch die Quantifizierung von Kontrollen, Durchsuchungen, Festnahmen und Haftsachen sowie die Spezifizierung des Handelns in Form einer Sicherheitspartnerschaft und spezieller Kräfte erhält die Sicherheitsleistung eine rationale und behördliche Konnotation. Professionalisierungs- und Organisationsgrad sind damit aus Sicht des Polizeipräsidenten eine ausreichende Legitimation des Sicherheitsbeitrags der Polizei. Diesen Zusammenhang unterstreicht er mit Verweis auf die polizeiliche Kriminalstatistik:

»Das derzeitige Ergebnis, ich kann ihnen die Zahlen noch nicht darlegen, weil es bei uns statistisch unterschiedliche Erfassungszeiträume gibt. Ende des Jahres werden wir diese Ergebnisse bilanzieren, so wie wir das Ende des Jahres 2017 getan haben. Es gibt dabei einen sehr eindeutigen Trend und ich kann in diesem Themenbereich, den wir uns zum Ziel gesetzt hatten, nämlich Gewaltdelikte, Gewaltkriminalität in der Stadt Freiburg, wo wir einen Rückgang haben auf der Basis 2016 von einem Fünftel der Taten. Genauso einen Rückgang haben wir im Bereich der Raubkriminalität, da ist der Rückgang noch höher und auch im Bereich der Straßenkriminalität das waren unsere Indikatoren, um Sicherheit in der Stadt und Sicherheit und auf der Straße zu gewährleisten. Ich kann heute sagen wir sind dort tendenziell sehr gut unterwegs.« (Auszug Pressekonferenz 02.11.18)

Hieraus folgert der Polizeipräsident einen kausalen Zusammenhang der eigenen Tätigkeiten im Verhältnis zum Rückgang bestimmter Delikte und damit zur Sicherheitslage in Freiburg. Vielmehr noch sei der Rückgang der Kriminalität auf die eigene Handlungsinitiative und das Funktionieren der Organisation zurückzuführen. Indem Ziele gesetzt werden und sich deren Erreichung in der Kriminalstatistik zeigt, proklamiert die Polizei in Bezug auf die Sicherheitslage Handlungsmächtigkeit und benennt klar ihre Erfolge hinsichtlich der Gefahrenprävention. Im weiteren Verlauf der Pressekonferenz verweist der Polizeipräsident auf zwei gegenläufige

Entwicklungen: Während der Sicherheitsauftrag bei ausgewiesenen Deliktfeldern aufzugehen scheint, verläuft die Entwicklung bei Sexualdelikten gegenteilig:

»Eine andere Entwicklung und es zeigt sich ja auch in dieser Tat, ist die die Entwicklung der Straftaten im Bereich der Sexualdelikte. Wir hatten letztes Jahr schon in unserer Bilanz dargelegt, dass da ein Anstieg stattgefunden hat, das war auch ein starker Anstieg. Die Zahlen sind alle im Internet veröffentlicht von unserer Bilanz. Und wir haben dort auch noch mit die Erklärung gegeben, dass durch diesen neuen Straftatbestand der sexuellen Belästigung, als ein neues Delikt quasi eingeführt wurde unter der Kriminalstatistik und dass angenommen werden kann, dass vielleicht auch die Anzeigebereitschaft der Bevölkerung zugenommen hat, dass also mehr Delikte auch zur Anzeige kamen, auch aufgrund dieses neuen Straftatbestands. [...]« (Auszug Pressekonferenz 02.11.18)

Mit der statistischen Ausweisung eines neuen Deliktfelds wird das singuläre Ereignis des Hans-Bunte-Falls unausgesprochen einem neuen Kriminalitätsphänomen der sexuellen Belästigung zugeordnet, das aber nicht in Zusammenhang mit dem polizeilichen Handeln stehe, etwa mit der polizeilichen Präsenz und damit dem Sicherheitsauftrag. Ähnlich wie bei der scheinbar erfolgreichen Reduzierung von Straßenkriminalität nutzt der Polizeipräsident dieses neue Phänomen, um erneut den handlungsmächtigen Beitrag der Polizei zur Sicherheit öffentlich wirksam darzulegen:

»Wir stellen aktuell aber fest, im Jahr 2018 jetzt, dass sich dieser Trend stark fortsetzt. Und ich glaube, Stand heute, können wir es nicht mehr allein jetzt mit dieser Veränderung des Strafgesetzbuches erklären, sondern der Trend der Zahlen, den wir Moment feststellen und auch da möchte ich ihnen, kann ich ihnen keine aktuelle Zahl präsentieren, ist es so, dass wir von unserer Lageeinschätzung davon ausgehen, dass die Sexualdelikte stark zunehmen in der Stadt Freiburg. Wir haben einen Fokus darauf. Sie können erkennen, aber jetzt nicht nur in diesem Fall, dass wir diese EG-Club mit 13 Ermittlungen betreiben – wenn wir entsprechende Straftaten feststellen, unternehmen wir alles, das ist für uns Priorität 1, unternehmen wir alles, um von der Ermittlungskapazität, Ich nenne es mal so, diesen Trend zu brechen und es ist für uns vorrangig mal die allererste Präferenz, dass wir über die Ermittlung und über eine Sanktion, und da sind wir auch immer in ständiger und engere Absprache mit der Staatsanwaltschaft Freiburg, äh die Täter, ich nenne es mal so, die Täter herausfiltern, die solche Delikte begehen.« (Auszug Pressekonferenz 02.11.18)

Der präventive Aspekt, den der Polizeipräsident eingangs in Bezug auf die Straßenkriminalität darlegte, scheint hier nicht mehr zu greifen. Sicherheit wird nun reaktiv erreicht, indem »die Täter jetzt herausgefiltert werden« und dann nach ent-

sprechenden Prioritäten gehandelt wird. Strafverfolgung wird hier als Synonym für Gefahrenabwehr interpretiert. Dass die Schwerpunktsetzung der Polizei vom Polizeipräsidenten in der Pressekonferenz noch einmal betont wird, verweist auf die eingangs aufgestellte These, dass der polizeiliche Beitrag zur Sicherheit, zumal hier eine subjektive Komponente dominiert, neu begründet werden muss. Vereinfacht ausgedrückt: Sachlichkeit und die Darstellung behördlicher Abläufe reichen nicht aus, um den polizeilichen Beitrag zur Erhöhung des Sicherheitsgefühls darzustellen. In der offenen Fragerunde der Pressekonferenz antwortete der damalige Polizeipräsident wie folgt:

»Das ist etwas, das habe ich jetzt unseren Ermittlern versprochen, dass ich heute auch noch mal so sage, dass das auch der Öffentlichkeit nochmal deutlich wird. Ich finde sehr schade, dass der Eindruck verschiedentlich erweckt wird, dass da nicht mit dem nötigen Nachdruck ermittelt wird. Das kann ich Ihnen versichern, insbesondere der Öffentlichkeit: das ist nicht der Fall bei uns.« (Auszug Pressekonferenz 02.11.18)

Mit einem solchen Begründungszusammenhang geht gleichsam ein Handlungsdruck einher. Neben der öffentlichen Versicherung, dass Polizei der Gefahrenprävention angemessen nachkomme, muss sich diese gleichsam in zukünftigem Handeln auch der Öffentlichkeit zeigen. Das übliche polizeiliche Handeln außerhalb der öffentlichen Wahrnehmung ist nicht mehr ausreichend, sondern das Handeln muss explizit öffentlich sichtbar gemacht und entsprechend kommuniziert werden. Laut den Äußerungen des Polizeipräsidenten stoße das Verfahren – Sicherheit durch eine erhöhte polizeiliche Präsenz herzustellen, wie es bei Straßen- und Gewaltdelikten erfolgreich praktiziert werde – bei Sexualdelikten an seine Grenzen. In diesem Zusammenhang richtete sich die erste Nachfrage der Medien auf die Aufklärungsquote bei Sexualdelikten und Informationen zu den ermittelten Tatverdächtigen. Hierauf antwortete der damalige Polizeipräsident:

»Also die Aufklärungsquote aktuell liegt bei 70 %, da ist jetzt aber eine sehr hohe Dynamik dahinter, also deswegen gehen wir im Normalfall nicht auf die Zahlen ein, das ist bei uns auch immer eine Frage der Erfassung, wann wird welches Delikt zur Anzeige vorgelegt, wann wird es bei uns erfasst. Deshalb geben wir Zahlen aus der Kriminalstatistik immer nur am Ende des Jahres, wenn die Bilanz gezogen ist, raus, aber aktuell, das kann ich sagen, um einfach mal den Trend zu zeigen, 70 Prozent ist aus unserer Sicht hoch und das spricht auch dafür, dass wir in diesem Bereich starke Ermittlungskapazitäten konzentrieren. Bei den Tatverdächtigen ist es so, dass – jetzt auch wieder aus aktuellem Geschehen – Nichtdeutsche, wie wir das nennen, über 50, also knapp über 50 % sind. Also es hält sich etwa die Waage, ganz grob fünfzig-fünfzig, wobei die ausländische Wohnbevölkerung ja bei 17



Prozent liegt. Das heißt, man kann schon sagen, weit überrepräsentiert nichtdeutsche Tatverdächtige.« (Auszug Pressekonferenz 02.11.18)

Ohne einen dezidierten inhaltlichen Stimulus wird die Frage nach den Tatverdächtigen durch den Polizeipräsidenten mit der Herkunft in Verbindung gebracht. Dies ist insofern erstaunlich, als dass der Verweis auf andere Bezugsgrößen wie Geschlecht, Bekanntheitsgrad zum Opfer oder Tatumstände aus kriminologischer Sicht eigentlich näherliegen würden. Trotzdem scheint die Kategorie Herkunft in dieser Situation die plausibelste Information, da sie einen Trend offenbart, bei dem »nichtdeutsche Tatverdächtige weit überrepräsentiert« sind. Dies unterstreicht der damalige Polizeipräsident, in dem er auf die Ausweisung bestimmter Herkunftskategorien in der jährlichen Kriminalstatistik eingeht:

»Ich will vielleicht ganz kurz noch einen Satz sagen zu dem Thema Flüchtlinge oder Nicht-Flüchtlinge. Das ist für mich eine Erfassungs-, eine statistische Zuschreibung, die ich zunehmend nicht mehr verwende, weil in dem Moment, wenn sich der Flüchtlingsstatus nach dem Aufenthaltsrecht verändert, statistisch die Erfassung vom Flüchtling zum Nicht-Deutschen wird. Deshalb, wenn wir es kriminologische oder von unseren Maßnahmen her betrachten, betrachten wir den Anteil der Nicht-Deutschen, sind auch in der Lage natürlich, eine Nationalitäten-Auswertung zu machen, das würde jetzt aber zu weit führen. Diese Bilanz werden wir Ende des Jahres in jedem Falle vorlegen, auch mit einer differenzierten Auswertung, weil wir daran interessiert sind, dass die Bevölkerung uns abnimmt, dass wir da nichts zurückhalten, was gesagt werden muss.« (Auszug Pressekonferenz 02.11.18)

Die »Nationalitäten-Auswertung« zeigt, dass die Ausweisung nach Nationalität und Deliktsfeld nicht ausschließlich mit der Notwendigkeit polizeilicher Präventionsaufgaben begründet wird, sondern eben auch an der öffentlichen Meinung orientiert ist: »Weil wir daran interessiert sind, dass die Bevölkerung uns abnimmt, dass wir da nichts zurückhalten, was gesagt werden muss.« Die Fokussierung auf die Herkunft ist also nicht nur Reaktion, sondern auch Anpassung an eine öffentliche Prioritätensetzung – und zwar wiederum mit dem Ziel, das öffentliche Ansehen der Polizei zu stärken. Dieser These folgend wird gerade anhand der medialen Sicherheitsdebatte um Sexualdelikte und die eingeschränkten Handlungsmöglichkeiten der Polizei ein polizeiliches Dilemma deutlich. Die Polizei will in ihren Sprechakten zeigen, dass sie umfassend für Sicherheit sorgt, dazu muss sie im öffentlichen Diskurs das subjektive Sicherheitsempfinden adressieren, das aber dem üblichen Kommunikationsrepertoire der Sachlichkeit widerspricht. Anders ausgedrückt: Die Polizei will etwas gegen die Verunsicherung tun, kann aber den emotionalen Tenor der öffentlichen Debatte nicht adaptieren. So schlussfolgerte der damalige Polizei-

präsident auf der Pressekonferenz unter Verweis auf kriminologische Viktimisierungszusammenhänge:

»[D]as ist ja unser allgemeiner Präventions-Hinweis, das ist da unser Schlagwort: macht euch nicht wehrlos. Das gilt aber für Männer wie Frauen, weil unsere Ermittler und Streifenkräfte, die nachts in der Stadt unterwegs sind, sehr viele volltrunkene Menschen, da gehören auch Männer zu, antreffen in der Stadt, die natürlich probate Opfer im Ergebnis auch sind.« (Auszug Pressekonferenz 02.11.18)

In der weiteren Berichterstattung wird dies unter dem Stichwort »fehlende Vollkaskoversicherung« subsumiert und führt in der Folge zu einer weiteren Skandalisierung in der Berichterstattung und in den Medien, indem dem Polizeipräsidenten eine Verhöhnung der Opfer vorgeworfen wird. Zusammenfassend zeigt sich in den polizeilichen Äußerungen die Gleichzeitigkeit einer rationalen bzw. sachlichen Legitimationslogik und einer unbeholfenen Reaktion auf öffentliche Verunsicherungsnarrative. Die Themenfelder Migration und subjektives Sicherheitsempfinden sind auf einer Diskursebene miteinander verknüpft. Auch wenn, wie Hestermann (2023) ausführt, in der Regel sachlich und neutral über polizeiliches Handeln berichtet wird, führt die Emotionalisierung des Einzelfalls dazu, dass Bewertungsmaßstäbe und Ansprüche von der Polizei antizipiert werden, die einer sachorientierten Handlungspraxis entgegenstehen. Man führt eine »Nationalitätenauswertung« durch, weil es der öffentliche Tenor ist und kommuniziert gleichzeitig, dass diese Informationen eigentlich keine objektiven Einordnungen über den Fall einer Gruppenvergewaltigung zu lassen. Werner und Schmied (2019: 140) bezeichnen dies als postfaktische Beeinflussung der inneren Sicherheit. Emotionalisierte Debatten, Angst- und Verunsicherungsnarrative verhindern rationale und sachliche Diskussionen. Es wäre falsch zu behaupten, dass die Polizei selbst postfaktisch und emotional kommuniziert. Vielmehr sind die öffentlichen Äußerungen der Polizei und die medialen Reaktionen darauf ein gutes Beispiel dafür, wie die Polizei die Grenzen ihres gewohnten Handlungs- und Sprachrepertoires erfährt und sich darauf einstellt. Der öffentliche Ruf nach mehr Sicherheit bedeutet auch, Sicherheit aktiv zur Schau zu stellen, um sich durch Präsenz und Sichtbarkeit in öffentlichen Diskursen als Sicherheitsakteurin zu legitimieren. Unabhängig von der Frage, ob die Polizei die Tat hätte verhindern können, muss sie öffentlich zeigen, dass sie die vermeintliche Verunsicherung der Bevölkerung ernst nimmt. So kündigte die Polizei Freiburg, ähnlich wie die Sicherheitsbehörden in Köln, öffentlich wirksame Fahndungs- und Kontrollaktionen an und setzte diese später auch um. In einer Pressemeldung des Polizeipräsidiums Freiburg vom 24. November 2018 heißt es:

»Es war uns besonders wichtig den Worten schnell Taten folgen zu lassen. Ziel unseres Einsatzes war und ist auch in Zukunft die Bekämpfung der Kriminalität im

öffentlichen Raum, die Bekämpfung der Rauschgiftkriminalität, die Bekämpfung des Identitätsbetrugs sowie die Feststellung und Ahndung von Verstößen gegen jugendrechtliche Vorschriften. Die in der heutigen Nacht durchgeführten Aktionen sind ein weiterer wichtiger Schritt in die richtige Richtung, um das Sicherheitsgefühl der Freiburger Bürgerinnen und Bürger sowie den Gästen der Stadt zu stärken.« (Lamprecht 2018)

### 6.3 Freispruch für die Polizei

Bemerkenswerterweise zeigte die weitere Berichterstattung nach der Pressekonferenz vom 2. November 2018, dass die kritische Auseinandersetzung mit der Polizei sehr schnell von anderen Debatten über Migration und Sicherheit abgelöst wurde. Bereits am 3. November 2018 urteilte die FAZ, dass die Fehler der Sicherheitsbehörden eine untergeordnete Rolle gespielt hätten:

»Egal, ob nun die Polizei oder der Innenminister einen Fehler gemacht hat, durch den Freiburger Fall bekommt eine Frage wieder dringende Aktualität: Wie schützen die Behörden die Bevölkerung vor Asylbewerbern, die schon als Intensivtäter nach Deutschland kamen oder sich hier schnell zu solchen entwickelt haben?« (Soldt 2018c: 28)

Im Zentrum der Aufmerksamkeit stehen »Asylbewerber, die schon als Intensivtäter nach Deutschland kamen« und vor denen die Bevölkerung geschützt werden muss. In diesem Dreieck wurden die Behörden als Sicherheitsgaranten verortet. Attributionen verschoben sich zunehmend ins Negative. War zunächst die Polizei kritisiert und negativ konnotiert worden, richtete sich der mediale Tenor zunehmend gegen eine Gruppe von Migrant\*innen. Auch das Bild der Mittäterschaft der Polizei, etwa aufgrund des nicht vollzogenen Haftbefehls, begann sich zu verschieben, bis die Polizei schließlich als strukturell schlecht ausgestattete Sicherheitsakteurin gezeichnet wurde, die aufgrund mangelnder Personalausstattung ihrer eigentlichen Arbeit nicht nachkommen könne. So wurden meist politische Akteur\*innen zitiert, die eine personelle Aufstockung der Polizeibehörden forderten oder dies versprachen. Strukturelle Defizite rückten ins Zentrum und veränderten im Diskurs auch die Verantwortungszuschreibung. Die Verantwortung einer Behörde wurde nun in den Kontext eines allgemein sicherheitspolitischen Defizits gebracht. Dabei galt der Staat als fahrlässig handelnder Akteur, der rechtsstaatliche Prinzipien in Gefahr zu bringen schien:

»Der Staat, und nur der Staat, ist für Sicherheit und Strafverfolgung zuständig. Er muss es dann aber auch tun. Ein Blick nach Freiburg müsste reichen, um zu erkennen, wie fahrlässig dieser Staat handelt, wenn er nicht einmal den Haftbefehl gegen einen Intensivtäter vollstreckt, der aufgrund eines dringenden Tatverdachts

gesucht wird nachdem er wegen etlicher Delikte schon aufgefallen war.« (von Altenbockum 2018)

## 7. Fazit, Diskussion und Ausblick

Im Hans-Bunte-Falls war gerade die frühzeitige Veröffentlichung der Herkunft der Tatverdächtigen ein wesentlicher Ausgangspunkt für die bundesweite und mediale Berichterstattung. Über die Nennung der Herkunft, der spezifischen Fluchtbiografie sowie der kriminellen Vorgeschichte der Haupttatverdächtigen wurden asyl- und einwanderungspolitische Debatten anschlussfähig. Ebenso weiteten sich die Diskussionen um die allgemeine und subjektive Sicherheitslage aus. Die Erfüllung des polizeilichen Handlungsauftrags wurde im massenmedialen Diskurs zunehmend in Frage gestellt. So konnte anhand polizeilicher Informationsprozesse und der damit verbundenen Skandalisierung polizeilichen Handelns deutlich gemacht werden, dass es für die Polizei immer zwingender wurde, öffentlich zu begründen, wie sie für Sicherheit sorgen und ihrem Auftrag der Gefahrenabwehr nachkommen würde. Dabei sah sich die Polizei mit dem Dilemma konfrontiert, keine umfassende Sicherheitsgarantie geben zu können, gleichzeitig aber auf die öffentlich zirkulierenden Unsicherheitsnarrative reagieren zu müssen. Äußerungen von Polizeivertreter:innen und polizeiliche Pressemeldungen legen nahe, dass sich die öffentliche Bewertung der Polizeiarbeit nicht ausschließlich an ihrem tatsächlichen Handeln orientiert. Gesellschaftliche Debatten um Migration und Sicherheit und eine zunehmend kritische Medienöffentlichkeit bilden eine Diskursarena, in der der Handlungsauftrag der Polizei neu verhandelt wird. Unter Verweis auf die in der Pressekonferenz dargelegten polizeilichen Legitimationsstrategien konnte gezeigt werden, dass die Polizei die wahrgenommene Gefahr von nichtdeutschen Tatverdächtigen ungeachtet ihrer eigenen Lageeinschätzung antizipierte. Die Ergebnisse zeigen, dass durch einen zunehmenden Legitimationszwang polizeilichen Handelns, sich an den Bewertungsmaßstäben der Öffentlichkeit und einem nicht näher definierten Sicherheitsempfinden zu orientieren, die Gefahr besteht, stereotype Deutungszusammenhänge von Migration und Sicherheit in das polizeiliche Handeln zu integrieren.

Es wäre zu einfach, den Medienakteuren eine bewusste stereotype Darstellung zu unterstellen. Denn neben dem Informationsauftrag sind Medien Unternehmen, die einem Rezeptionsdruck unterliegen. Entsprechend naheliegend ist die These, dass gerade solche Straftaten eine massenmediale Reichweite erfahren, die mit Ängsten und abstrakten Bedrohungsszenarien operieren, gerade weil man vermutet, dass diese eine entsprechende Reichweite garantieren. Das wiederum kann rassistische Deutungsmuster anschlussfähig machen und im medialen Diskurs verfestigen. Gleichzeitig wäre es wenig hilfreich, den Polizeibehörden zu raten,

dass das subjektive Sicherheitsempfinden nicht in ihren Aufgabenbereich falle. Die Polizei muss in ihrer Außenkommunikation glaubhaft vermitteln, dass sie die Ängste der Bevölkerung, Opfer von Gewalttaten zu werden, ernst nimmt und entsprechend handelt. Gerade das Beispiel des Hans-Bunte-Falls zeigt aber, dass in solchen Debatten das ›Sicherheitsgefühl der Bevölkerung‹ sehr einseitig verstanden wird. Letztlich geht es nicht um die Angst vor Sexualstraftaten. Im Vordergrund steht vielmehr die Angst vor dem vermeintlich ›gefährlichen Fremden‹. Dass eine unhinterfragte Übernahme solcher Zusammenhänge durch die Polizei wiederum das Sicherheitsempfinden von Teilen der Bevölkerung beeinflussen kann, die selbst geflüchtet sind, verschwindet hinter der Emotionalisierung eines Falls.

Die Dynamiken, die ich am Hans-Bunte-Fall aufgezeigt habe, haben nicht unbedingt etwas damit zu tun, ob die Polizei die Herkunft nennt oder nicht. Vielmehr zeigt sich, dass in solchen für die Polizei komplexen Kommunikationssituationen Folgenabschätzungen notwendig sind, die sich nicht allein am öffentlichen Interesse orientieren können. Nicht zu kommunizieren ist zwar unmöglich, aber letztlich scheint eine konstruktive Gangart darin zu bestehen, an einer sachlichen Informationsbereitstellung festzuhalten und nicht vorschnell in den Modus des Reputationsmanagements einzutreten. Denn auch das zeigt der Hans-Bunte-Fall: So schnell die Polizei in den kritischen Fokus öffentlicher Debatten gerät, so schnell verschwindet sie auch wieder daraus.

## Literatur

- Ahr, Nadine/Aisslinger, Moritz/Stelzer, Tanja/Topçu, Özlem (2018): »Wie rettet man ein Idyll?«, in: *Zeit Online* vom 23.11.2018, <https://www.zeit.de/2018/48/freiburg-krisengespraech-stolz-weltoffenheit-sicherheitsgefuehl> (Zugriff 05.12.2023).
- Baumann, Sascha/Jarjanazi, Hamzah (2018): »Vater: »Wenn er es wirklich war, Sorge ich dafür, dass er nicht in Deutschland bleibt«, in: *BILD.de* vom 27.10.2018, <https://www.bild.de/news/inland/news-inland/gruppenvergewaltigung-vater-de-s-haupttaeters-majd-war-aggressiv-58074612.bild.html> (Zugriff: 04.12.2023).
- Baumann, Ulrich (1995): *Das Bild des Opfers in der Kriminalitätsdarstellung der Medien. Ergebnisse einer Untersuchung*, Mainz: Weißer-Ring-Verl.-Gesellschaft (Mainzer Schriften zur Situation von Kriminalitätsoffern, 13).
- Baumann, Zygmunt (2016): *Die Angst vor den anderen: ein Essay über Migration und Panikmache*, Berlin: Suhrkamp.
- Behrendes, Udo (2016): »Die Kölner Silvesternacht 2015/2016 und ihre Folgen: Wahrnehmungsperspektiven, Erkenntnisse und Instrumentalisierungen«, in: *Neue Kriminalpolitik* 28/3, S. 322–343, [www.jstor.org/stable/26315826](http://www.jstor.org/stable/26315826) (Zugriff: 18.09.2023).

- Brause, Christina/Gubernator, Sebastian (2018): »Einzeltdaten oder »importiertes Problem«? Der Faktencheck«, in: WELT.de vom 11.11.2018, <https://www.welt.de/politik/deutschland/plus183654438/Gruppenvergewaltigung-Einzeltdaten-oder-importiertes-Problem-Der-Faktencheck.html> (Zugriff: 04.12.2023).
- Czudnochowski, David/Ludewig, Franziska (2023). »A driving force, a driven force? Social media and police self-legitimacy«, in: *International Journal of Police Science & Management*, 25/3, S. 226–236, <https://doi.org/10.1177/1461355723117349>
- Dörr, Julian (2018): »Ein gefährlicher Satz«, in: SUEDEUTSCHE.de vom 03.11.2018, <https://www.sueddeutsche.de/kultur/freiburg-vergewaltigung-alkohol-1.4195764> (Zugriff: 04.12.2023).
- Dziuba-Kaiser, Stephanie/Rott, Janina (2016): »Das ›Ereignis Köln‹ und die Verschränkung von Rassismus und Sexismus«, in: *Femina Politica – Zeitschrift für feministische Politikwissenschaft* 25/2, S. 121–129, 10.3224/feminapolitica.v25i2.25358.
- Hemmelmann, Peter/Wegner, Susanne (2016): »Flüchtlingsdebatte im Spiegel von Medien und Parteien. Ein Überblick«, in: *ComSoc Communicatio Socialis* 49/1, S. 21–38, <https://doi.org/10.5771/0010-3497-2016-1-21>.
- Hestermann, Thomas (2016): »Verzerrungen in der Kriminalitätsberichterstattung. Wie TV-Journalisten besonders drastische Delikte fokussieren, Tatverdächtige dämonisieren und Opfer idealisieren – und wie sie die Polizei darstellen«, in: *Kriminalistik* 70/12, S. 731–738.
- Hestermann, Thomas (2019): »Wie häufig nennen Medien die Herkunft von Tatverdächtigen? Eine Expertise für den Mediendienst Integration«, S. 1–15, [https://mediendienst-integration.de/fileadmin/Expertise\\_Hestermann\\_Herkunft\\_vo\\_n\\_Tatverdaechtigen\\_in\\_den\\_Medien.pdf](https://mediendienst-integration.de/fileadmin/Expertise_Hestermann_Herkunft_vo_n_Tatverdaechtigen_in_den_Medien.pdf) (Zugriff: 18.09.2023).
- Hestermann, Thomas (2023): »Das Missing white woman-Syndrom: Agenda Cutting in der Gewaltberichterstattung«, in: Hektor Haarkötter/Jörg-Uwe Nieland (Hg.), *Agenda Cutting. Wenn Themen von der Tagesordnung verschwinden*, Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 395–430.
- Hummel, Thomas (2018) »Freiburg: Die verunsicherte Stadt«, in: SUEDEUTSCHE.de vom 06.11.2018, <https://www.sueddeutsche.de/panorama/freiburg-kriminalitaet-mord-vergewaltigung-1.4199576?reduced=true> (Zugriff: 04.12.2023).
- Keller, Reiner (2011): *Wissenssoziologische Diskursanalyse. Grundlegung eines Forschungsprogramms*, Wiesbaden: Springer Fachmedien, <https://doi.org/10.1007/978-3-531-92058-0>.
- Kelnberger, Josef (2018): »Gruppenvergewaltigung: Freiburger Unsicherheit«, in: SUEDEUTSCHE.de vom 02.11.2018, <https://www.sueddeutsche.de/panorama/gruppenvergewaltigung-freiburger-unsicherheit-1.4194487> (Zugriff: 04.12.2023).

- Klimmt, Christoph/Dittrich, Anja/Brosius, Hans-Bernd/Schmid-Petri, Hannah/Schultz, Tanjev/Vowe, Gerhard (2023): »Herkunfts-nennung von Täter\*innen und Verdächtigen in der Verbrechensberichterstattung«, *Publizistik* 68, S. 69–88. <https://doi.org/10.1007/s11616-022-00765-5>
- Lamprecht, Martin (2018): »POL-FR: Freiburg Stadtgebiet: Fahndungs- und Kontrollmaßnahmen im Freiburger Stadtgebiet im Rahmen der Partnerschaft »Sicherer Alltag«, in: PRESSEPORTAL vom 24.11.2018, <https://www.presseportal.de/blaulicht/pm/110970/4124551> (Zugriff: 04.12.2023).
- Lauber, Karsten/Mühler, Kurt (2017): »Ist das Vertrauen in die Institution Polizei eine Folge politischer Orientierungen?«, in: *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform* 100/2, <https://doi.org/10.1515/mkr-2017-0202>.
- Ostermann, Dietmar (2018): »Gruppenvergewaltigung in Freiburg ist ein Alarmsignal«, in: *Badische Zeitung Online* vom 02.11.2018, <https://www.badische-zeitung.de/gruppenvergewaltigung-in-freiburg-ist-ein-alarmsignal--158631299.html> (Zugriff: 04.12.2023).
- Ourghi, Abdel-Hakim (2018): »Warum die islamische Kultur dringend eine sexuelle Erziehung benötigt«, in: *Badische-Zeitung.de* vom 10.11.2017, <https://www.badische-zeitung.de/warum-die-islamische-kultur-dringend-eine-sexuelle-erziehung-benoetigt--159160962.html> (Zugriff: 04.12.2023).
- Pudlat, Andreas (2017): »Inszenierte Sicherheit?! Polizeiliche Selbstverortung und Legitimation am Beispiel der Öffentlichkeitsarbeit«, in: Bernhard Frevell/Michaela Wendekamm (Hg.), *Sicherheitsproduktion zwischen Staat, Markt und Zivilgesellschaft*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 73–95, [https://doi.org/10.1007/978-3-658-13435-8\\_5](https://doi.org/10.1007/978-3-658-13435-8_5).
- Reichertz, Jo (2011): »Die Medien als Akteure für mehr Innere Sicherheit«, in: Oliver Bidlo (Hg.), *Securitainment*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 11–42, [https://doi.org/10.1007/978-3-531-93077-0\\_1](https://doi.org/10.1007/978-3-531-93077-0_1).
- Reinhardt, Nora (2018): »Ein Syrer wird nicht anders bewertet als ein Franzose«, in: *SUEDEUTSCHE.de* vom 06.11.2018, <https://www.sueddeutsche.de/panorama/justiz-ein-syrer-wird-nicht-anders-bewertet-als-ein-franzose-1.4200086> (Zugriff: 04.12.2023).
- Riske, Laura (2018a): »POL-FR: Freiburg: Zeugenaufruf – Schwerer sexueller Übergriff durch mehrere Tatverdächtige«, in: PRESSEPORTAL vom 17.10.2018, <https://www.presseportal.de/blaulicht/pm/110970/4090829> (Zugriff: 04.12.2023).
- Riske, Laura (2018b): »POL-FR: Freiburg: Folgemeldung zu – Schwerer sexueller Übergriff durch mehrere Tatverdächtige, hier: Festnahme mutmaßlicher Täter«, in: PRESSEPORTAL vom 26.10.2018, <https://www.presseportal.de/blaulicht/pm/110970/4099244> (Zugriff: 04.12.2023).
- Riske, Laura (2018c): »POL-FR: Freiburg: Folgemeldung zu – Schwerer sexueller Übergriff durch mehrere Tatverdächtige, hier: Zeitlicher Ablauf der Haftbefehls-

- vollstreckung«, in: PRESSEPORTAL vom 30.10.2018, <https://www.presseportal.de/blaulicht/pm/110970/4102358> (Zugriff: 04.12.2023).
- Röderer, Joachim (2018): »Vermieter warnte vergeblich vor Haupttatverdächtigem Majd H.«, *Badische-Zeitung.de* vom 30.11.2018, <https://www.badische-zeitung.de/vermieter-warnte-vergeblich-vor-hauptverdaechtigem-majd-h--160965769.html> (Zugriff: 04.12.2023).
- Röderer, Joachim/Schmitz, Jens (2018): »Gegen den Hauptverdächtigen lag bereits ein Haftbefehl vor, der nicht vollstreckt wurde«, in *Badische-Zeitung.de* vom 28.10.2018, <https://www.badische-zeitung.de/gegen-den-hauptverdaechtigen-lag-bereits-ein-haftbefehl-vor-der-nicht-vollstreckt-wurde--158446617.html> (Zugriff: 04.12.2023).
- Ruhrmann, Georg/Demren, Songül (2000): »Wie Medien über Migranten berichten«, in: Schatz, H., Holtz-Bacha, C., Nieland, JU. (Hg.) *Migranten und Medien*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 69–81, [https://doi.org/10.1007/978-3-663-07794-7\\_6](https://doi.org/10.1007/978-3-663-07794-7_6).
- Schneider, Felix (2016): »Die Kölner Silvesternacht. (Re)Konstruktion eines diskursiven Ereignisses«, in: *DISS-Journal* 31, S. 15–17, <https://www.diss-duisburg.de/2016/07/die-koelner-silvesternacht/> (Zugriff: 18.09.2023).
- Schwiesau, Dietz/Ohler, Josef (2016): »Die Objektivität der Nachricht«, in: Dietz Schwiesau/Josef Ohler (Hg.), *Nachrichten – klassisch und multimedial. Ein Handbuch für Ausbildung und Praxis*, Wiesbaden: Springer VS, S. 79–98, [http://doi.org/10.1007/978-3-658-08717-3\\_5](http://doi.org/10.1007/978-3-658-08717-3_5).
- Soldt, Rüdiger (2018a): »Achtzehnjährige vor Freiburger Diskothek vergewaltigt«, in *FAZ.net* vom 26.10.2018, <https://www.faz.net/aktuell/gesellschaft/kriminalitaet/gruppe-verdaechtiger-in-u-haft-achtzehnjaehrige-vor-freiburger-diskothek-vergewaltigt-15859224.html> (Zugriff: 04.12.2023).
- Soldt, Rüdiger (2018b): »Polizei sucht zwei weitere Verdächtige im Vergewaltigungsfall«, in *FAZ.net* vom 02.11.2018, <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/freiburger-vergewaltigungsfall-polizei-sucht-weitere-verdaechtige-15870431/die-aufnahme-baeume-und-gebuesch-15870441.html> (Zugriff: 04.12.2023).
- Soldt, Rüdiger (2018c): »Wieder ein Intensivtäter«, in *Frankfurter Allgemeine Wochenzeitung* vom 02.11.2018,
- Struck, Jens/Taefi, Anabel (2019): »Kriminalität, Staatsangehörigkeit und Migrationshintergrund: Quantitativ-kriminologische Forschung und das Deutungsmuster einer essentialistischen Kultur«, in: *RPsych* 5/3, S. 313–329, <https://doi.org/10.5771/2365-1083-2019-3-313>.
- Tromble, Rebekah (2014): »Securitising Islam, Securitising Ethnicity. The Discourse of Uzbek Radicalism in Kyrgyzstan«, in: *East European Politics* 30/4, S. 526–547, <https://doi.org/10.1080/21599165.2014.950417>.
- Truschkat, Inga/Kaiser, Manuela/Reinartz, Vera (2005): »Forschen nach Rezept? Anregungen zum praktischen Umgang mit der Grounded Theory in Qualifikations-



- arbeiten«, in: Forum Qualitative Sozialforschung/Forum: Qualitative Social Research 6/2, <https://doi.org/10.17169/fqs-6.2.470>.
- von Altenbockum, Jasper (2018): »Verheerend«, in F.A.Z Einspruch vom 02.11.2018
- Werner, Andreas/Schmied Verena (2019): »Alles nur noch Fake!? Innere Sicherheit und Migration in Zeiten postfaktischer Wahrheiten«, in: Hans-Jürgen Lange/ Michaela Wendekamm (Hg.), Postfaktische Sicherheitspolitik: Gewährleistung von Sicherheit in unübersichtlichen Zeiten, Wiesbaden: Springer, S. 125–149, [https://doi.org/10.1007/978-3-658-27281-4\\_7](https://doi.org/10.1007/978-3-658-27281-4_7).
- Zu Castell-Rüdenhausen, A./Baumann, S./Jarjanazi, H./Winterstein, T. (2018a): »Gruppen-Vergewaltigung nach Disco-Besuch«, in: BILD.de vom 26.10.2018, <https://www.bild.de/news/inland/news-inland/freiburg-gruppen-vergewaltigung-nach-disko-besuch-8-maenner-in-u-haft-58062776.bild.html> (Zugriff: 04.12.2023).
- Zu Castell-Rüdenhausen, A./Baumann, S./Jarjanazi, H./Winterstein, T. (2018b): »Hauptverdächtiger in Freiburger Fall ein Intensivtäter. Hat er schon mal vergewaltigt?«, in: BILD.de vom 02.11.2018, <https://www.bild.de/regional/stuttgart/stuttgart-aktuell/gruppenvergewaltigung-von-freiburg-polizei-pannen-bei-den-ermittlungen-58185784.bild.html> (Zugriff: 04.12.2023).

## **Teil 3 - Organisation und Differenz**



# Demokratische Resilienz der Polizei in einer pluralen Gesellschaft?

---

Stefan Kaufmann

## 1. Einleitung

»Demokratische Resilienz der Polizei« ist das Leitmotiv der von Innenministerien verschiedener Bundesländer angestoßenen Initiativen, um rechtsextremistischen Tendenzen in der Polizei entgegenzuwirken.<sup>1</sup> In Nordrhein-Westfalen etwa wurde eine Stabsstelle für »Rechtsextremistische Tendenzen in der Polizei NRW« eingerichtet (Ministerium des Inneren des Landes Nordrhein-Westfalen 2021), in Niedersachsen das Projekt »Demokratiestarke Polizei – Strukturelle Verankerung von Demokratiearbeit in der Polizei«<sup>2</sup> initiiert, in Bremen wurden »Strategische Eckpunkte zur Förderung der demokratischen Widerstandskraft bei der Polizei« verabschiedet (Senator für Inneres/Bremen 2021) und in Hessen eine Expertenkommission unter dem Titel »Verantwortung der Polizei in einer pluralistischen Gesellschaft« (Expertenkommission 2021) eingesetzt. Anlass zu diesen Initiativen war in erster Linie die Aufdeckung von Chatgruppen von Polizist\*innen, in denen rassistische, homophobe, antisemitische und sexistische Inhalte, kurzum zahlreiche Ausdrucksformen gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit zirkulierten. So wurden in Nordrhein-Westfalen im September 2020 nacheinander mehrere private Chatgruppen von Polizist\*innen aufgedeckt (Gießler 2021). Bei den geteilten Bildern sprach der nordrhein-westfälische Verfassungsschutz von »Hardcore-Rechtsextremisten-Material« (Stoldt/Hartmann 2020). Auch in anderen Bundesländern kam es zur Aufdeckung solcher Chatgruppen. In Hessen etwa wurden Chats einer SEK-Truppe publik, die daraufhin aufgelöst wurde. Dies fand im Zuge von Ermittlungen zu Datenabfragen aus Polizeicomputern statt, die mutmaßlich im Zusammenhang mit den unter dem Kürzel »NSU 2.0« verfassten Drohschreiben an Personen aus dem links-liberalen Spektrum standen, und zog weitere Kreise: Bis Mitte 2022 waren 67

---

1 Einige Passagen des vorliegenden Textes sind aus meinem in der Zeitschrift *Polizei. Wissen* erschienenen Beitrag übernommen (Kaufmann 2023).

2 Zu finden unter <https://www.demokratiestarkepolizei.de/startseite/> (Zugriff: 18.09.2023)

rechte Chatgruppen von Polizist\*innen bekannt geworden, von denen 35 zu strafrechtlichen Ermittlungen Anlass gaben (Sprick 2022). Die Liste solcher Verfehlungen lässt sich fortsetzen: Bekannt gewordene Fälle rechtsextremistischer Äußerungen und Umtriebe sowie die Mitgliedschaft in rechtsextremen Netzwerken finden sich in fast allen Bundesländern (vgl. Diederichs 2021; Expertenkommission 2021: 13–16). 2020 schließlich wurde erstmals ein Lagebericht zu Rechtsextremismus in Sicherheitsbehörden vom Bundesverfassungsschutz veröffentlicht, der 2022 fortgeschrieben wurde.

Die Zahl der Verdächtigen (in NRW waren es im Jahr 2020 etwa 200 bei 40.000 Polizeibeamt\*innen [Gießler 2021: 43]) mag relativ gering erscheinen, allerdings wurde deutlich, dass angesichts der Ignoranz in Kollegenkreisen und von Dienststellenleitungen die Rede von Einzeltätern und »schwarzen Schafen« am Problem vorbeiging. Jedenfalls verwies die Expertenkommission in Hessen angesichts der Vorfälle darauf, ihren Fokus auf »mögliche strukturelle Probleme in der hessischen Polizei« (Expertenkommission 2021: 11) zu legen. Und in der Tat nehmen Innenministerien und Polizei mit den genannten Initiativen und weiteren Programmen implizit oder explizit Abstand von dem üblichen Verweis, es handele sich bei rassistischen oder rechtsextremistischen Vorfällen in der Polizei lediglich um Einzelfälle. Einzelfälle lassen sich disziplinarisch oder strafrechtlich bewältigen, Programme sind dort notwendig, wo es um tieferliegende, um strukturelle Probleme geht. Wie weit aber solche Initiativen sowohl von ihrem Anspruch wie auch in ihrer tatsächlichen Effektivität reichen, hängt nicht zuletzt davon ab, welches Verständnis von demokratischer Resilienz zugrunde gelegt wird: Lediglich extremistische Positionierungen aus der Polizei auszuschließen oder eine weitreichende Einschreibung von Werteorientierungen in die polizeiliche Praxis, die den Dynamiken einer pluralen Gesellschaft Rechnung trägt, markieren die beiden Pole.

## 2. Demokratische Resilienz: Rechtsextremismus abwehren

Resilienz wird in der Regel als das Zusammenspiel von drei unterschiedlichen Fähigkeiten verstanden.<sup>3</sup> Sehr grob skizziert bezieht sich Resilienz erstens auf *Bewältigungspotenziale*, d.h. Potenziale, mit einer virulenten Krise kurzfristig umgehen zu können, akute Gefahren abzuwehren oder ihre Auswirkungen zu minimieren. Anders ausgedrückt bedeutet dies: Widerstand leisten zu können, Krisenereignisse zu bewältigen und wieder in den Ausgangszustand zurückzukehren. Resilienz bedeutet zweitens, über *Anpassungspotenziale* zu verfügen, d.h. über die Fähigkeit, aus Krisen und Notlagen zu lernen, Anpassungsprozesse zu vollziehen, um sich struktu-

3 Die Literatur dazu ist abundant. Für die grobe Skizzierung genügt es, auf zwei soziologische Perspektivierungen zu verweisen: Endreß/Rampp 2015 und Blum et al. 2016.

rell auf zukünftige Probleme einzustellen, die ähnlich wie die erfahrenen gelagert sind. Resilienz bedeutet drittens, über *transformative Kapazitäten* zu verfügen, die weitreichende strukturelle Transformationen und substanzielle Wandlungsprozesse ermöglichen, um prinzipiell besser und stabiler in volatilen Umwelten agieren zu können oder auch um auf disruptive Ereignisse reagieren zu können. Diese drei Fähigkeiten lassen sich als soziale Kompetenzen auch in ihrer zeitlichen Dimension als kurzfristige Reaktion sowie als mittel- und langfristige Antizipation unterscheiden.

Werden diese Unterscheidungen als Orientierung für die – zumindest intendierte – Reichweite bestehender oder eingeleiteter Maßnahmen herangezogen, lassen sich einige Maßnahmen recht eindeutig der Ebene der Bewältigung rechtsextremistischer Gefährdungen zuordnen. Es geht um Widerstand in dem Sinn, rechtsextreme, offen rassistische Haltungen oder andere Überschreitungen aus der Polizei auszuschließen und entsprechende Vorfälle ggf. zu ahnden.<sup>4</sup> Zu den Maßnahmen zählen etwa Verfassungsschutzanfragen zur Personalüberprüfung bei der Einstellung, die standardmäßig (sechs Bundesländer) oder zumindest bei Verdacht (vier Bundesländer) erfolgen, ebenso wie die routinemäßige Überprüfung von Posts in Sozialen Medien (zwei Bundesländer).<sup>5</sup> Auch die Einrichtung von Polizeibeschwerdestellen oder Polizeibeauftragten als Anlaufstellen für von polizeilichem Fehlverhalten betroffene Bürger\*innen (14 Bundesländer, nur in sieben Bundesländern unabhängig von Innenministerien) sowie die Einrichtung von Referent\*innen für Antidiskriminierung für betroffene Polizist\*innen (zwei Bundesländer) und schließlich auch das Disziplinarrecht gehören dazu. Solche Beschwerde- bzw. Kontrollstellen sind polizeiintern sehr umstritten. So formuliert der ehemalige Leiter des Leitungsstabs des Polizeipräsidiums Köln:

»Es würde der in der PDV 100 beschriebenen demokratischen Werteorientierung entsprechen, wenn sich die Polizei insgesamt offen für solche weiteren gesellschaftlichen Kontrollinstanzen zeigen würde. Leider reagieren aber polizeiliche Berufsvertretungen überwiegend ablehnend auf entsprechende Vorschläge und wollen darin ein Misstrauensvotum gegenüber der Polizei sehen, anstatt sie als demokratiebezogene, vertrauensbildende Maßnahmen zu begreifen.« (Behrendes 2023: 29)

- 
- 4 Was die ergriffenen Maßnahmen angeht, folge ich, soweit nicht anders angegeben, den Zusammenstellungen des Mediendienstes Integration vom Oktober 2021 und August 2022a. Dort sind auch Maßnahmen aufgenommen, die zu diesem Zeitpunkt geplant waren.
- 5 Darüber hinaus wird, wie in Bremen, empfohlen, bei Auswahlverfahren Elemente in Eignungsprüfungen aufzunehmen, um Radikalisierungsanzeichen zu erkennen (vgl. Senator für Inneres/Bremen 2021: 4).

Anders gesagt: Selbst basale Formen demokratischer Kontrolle stoßen auf eine Abwehrhaltung in der Polizei. Dabei sind die Vorschläge für Befugnisse der Kontrollinstanzen, wie sie etwa die Expertenkommission (2021: 100ff) in Hessen vorgelegt hat, nicht so weitreichend, wie dies in anderen Ländern wie bspw. Dänemark der Fall ist. Dort führen finanziell und personell gut ausgestattete polizeiunabhängige Instanzen eigenständige Ermittlungen bei Beschwerden durch (vgl. Töpfer/Peter 2017). Solche Instanzen werden hierzulande insbesondere ins Spiel gebracht, um eine konsequente disziplinarrechtliche Aufarbeitung entsprechender Vorfälle und generell eine an Menschenrechten orientierte Polizeiarbeit voranzubringen (vgl. Wisser 2020).

Alle Handlungsempfehlungen, die in Veröffentlichungen zu demokratischer Resilienz ausgesprochen werden, schließen weiterführende Maßnahmen ein, die sich als Anpassungen verstehen lassen, um Polizeien auf ein gewandeltes gesellschaftliches und – angesichts des Aufstiegs rechtspopulistischer, autoritärer und rechtsextremer Bewegungen – gewandeltes politisches Umfeld einzustellen. Die Vorschläge sind zwar vielfältig, enthalten aber alle die Empfehlung, die Werteorientierung in der Ausbildung stärker zu betonen – etwa Lehrinhalte anzupassen oder Lehrinhalte einschlägiger Fächer (etwa ›Interkulturelle Kompetenz‹) zu stärken – und in Fortbildungen spezifische Angebote zu Sozial-, Führungs- und Reflexionskompetenzen zu schaffen. In einigen Bundesländern wurden auch Ausbildungs- und Fortbildungsmodule »zu Rassismus und Antisemitismus in der Polizei«<sup>6</sup> aufgenommen, die sich explizit mit Formen von »polizeilichem Rassismus oder Antisemitismus« auseinandersetzen.<sup>7</sup> Inzwischen hat auch der Unterausschuss »Führung Einsatz und Kriminalitätsbekämpfung« der Innenministerkonferenz ein Strategiepapier »Demokratische Resilienz« vorgelegt.<sup>8</sup> Darüber hinaus wird die Deutsche Hochschule der Polizei ab April 2024 einen Masterstudiengang »Public Governance and Democratic Resilience« anbieten, der sich an Führungskräfte aller Behörden und Organisationen richtet, die mit Sicherheitsaufgaben betraut sind. In einigen Bundesländern werden Extremismusbeauftragte oder Antidiskriminierungsbeauftragte in der Polizei eingesetzt, die für Präventionsmaßnahmen und Fortbildungen zuständig sind.

Wie weit diese reichen, hängt letztlich davon ab, inwiefern die verstärkte Werteorientierung, die im »Kontext der Stichworte ›Demokratische Resilienz, Polizeischutz für die Demokratie, Rassismus, *racial profiling*, Rechtsextremismus in der Polizei und Polizeigewalt« (Parak/Götting 2022, Backcover) gefordert wird, auf die polizeiliche Alltagspraxis einwirkt. Es stellt sich also die Frage, inwiefern demokratische Resilienz nicht nur formale Polizeikultur bleibt, sondern Einfluss auf die infor-

---

6 So die Formulierung des Mediendienstes Integration (2022a).

7 In einigen Bundesländern (etwa im Saarland) gibt es diese schon länger.

8 Paradoxerweise – zumindest sofern man Demokratie mit Bürgernähe, Transparenz und Kontrolle assoziiert – ist dieses Strategiepapier nur für den Dienstgebrauch bestimmt.

melle *cop culture* gewinnt.<sup>9</sup> Für Dietrich Bredt-Dehnen, Polizeiseelsorger in Nordrhein-Westfalen, ist es keine Frage, dass die wenigen explizit Rechtsradikalen aus der Polizei ausgeschlossen werden müssten.

»Entscheidender für die Polizei ist die Erkenntnis, dass ›gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit‹, die sich in unterschiedlichen Ausprägungen in allen Bereichen unserer Gesellschaft zeigt, eben auch im polizeilichen Berufsalltag auftaucht. Eine oft schleichende Veränderung des eigenen ethischen Kompasses, die zu einer abwertenden und ausgrenzenden Einstellung gegenüber Menschen allein aufgrund der ihnen zugewiesenen Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe führen kann. [...] Die ›Copculture‹ – also das Sozialverhalten von Polizeiangehörigen jenseits offizieller Erlasse und Verlautbarungen – hat sich in manchen Bereichen gefährlich abgekoppelt. Mit der Folge, dass z.B. unangemessener Sprachgebrauch, ausgeprägtes ›Othering‹ (Wir sind die Guten. Die anderen sind die Bösen), aber auch pure Frustration und fehlende Identifizierung mit der Organisation sich im beruflichen Alltag einschleichen können.« (Bredt-Dehnen 2023: 48)

Obwohl das von ihm mitgetragene Instrument der »Alltagsreflexion«, das solche schleichenden Veränderungen auffangen soll, eine erfolgreiche Pilotphase hinter sich hat, ist er skeptisch, ob es tatsächlich eine Wirkung entfalten kann. So sei Alltagsreflexion mit dem Label Supervision versehen worden, das eine viel intensivere prozessorientierte Begleitung einer Gruppe verspreche, die mit den vorhandenen Ressourcen keinesfalls zu leisten sei.<sup>10</sup> Akteure, die am Projekt »Polizeischutz für die Demokratie« beteiligt sind, hingegen schätzen ihr Potenzial ganz anders ein. Das Projekt bildet vorwiegend Freiwillige der ersten und mittleren Führungsebene zu »Strategiepatinnen und Strategiepaten für die Demokratie« aus, die mit regelmäßigen Aktivitäten Demokratieförderung an der Basis betreiben sollen. Das Projektteam sieht »der Zukunft seiner Arbeit mit großer Zuversicht entgegen« (Götting/Bergjohann 2023: 37; Parak/Götting 2022).<sup>11</sup>

Letztlich bedarf der Aufbau von demokratischer Resilienz, die auch adaptive und transformative Kapazitäten adressiert, einer tiefgehenden organisationskulturellen Verankerung, die nur bedingt über vereinzelte Maßnahmen zu erreichen ist. Unter der Leitlinie »Verantwortung der Polizei in einer pluralistischen Gesellschaft« hat die Expertenkommission in Hessen Handlungsempfehlungen entwickelt, die

9 Siehe zu dieser Differenz den klassisch gewordenen Referenztext von Rafael Behr (2000). Gutschmidt/Vera (2019) haben noch knapp 20 Jahre später die Validität des Konzepts *cop culture* bestätigt.

10 In Abstimmung mit anderen Maßnahmen könne das Instrument effektiv sein, sei aber eben nicht als Supervision zu bewerten.

11 Das Projekt wird seit 2023 von der Stiftung Mercator über eine Laufzeit von vier Jahren mit insgesamt 2,8 Millionen Euro finanziert.



als systematisches Konzept für die Verankerung demokratischer Resilienz in der Polizei gelesen werden können.<sup>12</sup> Ausgangspunkt ist die Forderung, ein neues Leitbild für die (hessische) Polizei zu erarbeiten, das einen klar definierten Wertekatalog im Sinne einer Corporate Identity entwirft und als »Kompass für das alltägliche Handeln« (Expertenkommission 2021: 25) dienen soll. Davon ausgehend werden Vorschläge zu Führung (»Stärkung des ersten Führungsamtes«), Umweltkommunikation (etwa Opferperspektive einnehmen, kommunikative Transparenz), organisationalem Wissenstransfer (insbesondere im Übergang vom Studium zum Berufsalltag), zur Stärkung organisatorischen Lernens (einschließlich der Ausbildung einer Fehlerkultur), zur Weiterentwicklung des Datenschutzes und zum Vorgehen bei innerpolizeilichen Ermittlungen entwickelt. Schließlich empfiehlt die Expertenkommission die »Selbstidentifikation der Polizei als Garantin einer pluralistischen Gesellschaft« (2021: 103). Die Vorschläge der Kommission könnten damit eine Messlatte legen, an der sich Punkt für Punkt ablesen ließe, wie weit organisatorischer Wandel im Zeichen von demokratischer Resilienz reichen soll.<sup>13</sup>

### 3. Demokratische Resilienz: Adaptionenforderungen in einer pluralen Gesellschaft

»Selbstidentifikation der Polizei als Garantin einer pluralistischen Gesellschaft«: Im Folgenden sollen einige punktuelle Überlegungen skizziert werden, was dies bedeuten könnte. Diese knüpfen an die beiden Empfehlungen an, die die Expertenkommission (2021, 105) dazu gibt: »Sensibilisierung für potenzielle Diskriminierungserfahrungen als Daueraufgabe zu verstehen« und »die hessische Polizei divers und offen zu gestalten«. Meine Überlegungen greifen auf einige Arbeiten zurück, die im

---

12 Dies trotz einiger Begrenzungen: Die Expertenkommission betont, aufgrund des begrenzten Auftrags die Themen *racial profiling* und Polizeigewalt nicht »ausdrücklich und gesondert« verhandelt zu haben. Im Bericht der Kommission wird der Begriff Resilienz – anders als hier – nur auf Resilienz gegen Rechtsextremismus, also einzig auf die Widerstandsfähigkeit bezogen.

13 Im Oktober 2023 berichtete die Hessenschau, dass unter Innenminister Beuth 85 der 133 Empfehlungen der Kommission umgesetzt worden seien. Die Stelle eines Polizeibeauftragten sei eingerichtet, aber noch nicht besetzt worden. Wie weit die Reformen reichen und welche Effekte sie haben, war kurz vor der Landtagswahl umstritten. Die SPD forderte eine »neue echte und offene Fehler- und Führungskultur«, die CDU hingegen sprach davon, dass die »neue Fehler- und Führungskultur« gestärkt werden solle. Die Gewerkschaft der Polizei sah das in einer Stellungnahme vom 01. Oktober 2023 ganz anders: »Fehler- und Führungskultur war vielleicht gut gemeint, daraus ist jedoch was anderes entstanden. Es herrscht innerhalb der hessischen Polizei nur noch die Führungskultur der Angst. [...] Die sogenannte Experten-Kommission, in der kein einziger aktiver Polizeipraktiker involviert war, hat Maßnahmen empfohlen, die der hessischen Polizei Herz und Seele rauben!« (Majić 2023; Werminghaus 2023).

Projekt »ZuRecht« entstanden sind. Verdeutlichen lässt sich, welche weitreichende Adaption oder Transformation mit einem solchen Wandel einhergehen kann – und auch, was dem entgegensteht.<sup>14</sup>

Plurale Gesellschaft bezieht sich auf die Vielfalt von sozialen, kulturellen, religiösen oder ethnischen Gruppen, auf die Vielfalt von Lebensentwürfen, Wertorientierungen, Überzeugungen und Praktiken, die nebeneinander in der derselben Gesellschaft existieren. Dieses Nebeneinander lässt sich als Verlust von Gemeinschaftlichkeit diagnostizieren.<sup>15</sup> In Anlehnung an Gegenwartsdiagnosen, die von einer »postmigrantischen Gesellschaft« (Foroutan 2019) oder von einem »Integrationsparadox« liberaler Migrationsgesellschaften sprechen (El-Mafaalani 2020), werden dagegen die Ambivalenzen pluraler Gesellschaft betont. Die Gesellschaft, so die Diagnose, ist offener und liberaler geworden: für die Diversität von Identitäten und Milieus, für hybride Zugehörigkeit, für die Vielfältigkeit von Alltagskulturen ebenso wie für heterogene Lebensentwürfe. Integration wird nicht mehr als Assimilation an eine Mehrheitsgesellschaft verstanden, sondern als ein Aushandeln von Formen des Zusammenlebens in Anerkennung wechselseitiger Differenz. Mit der gesellschaftlichen Anerkennung von Diversität wachse aber zugleich die Wahrnehmung von Ungleichheit und Diskriminierung im Zugang zu ökonomischen, sozialen, kulturellen und symbolischen Gütern und Ressourcen. Die prinzipielle Anerkennung von Diversität gehe folglich mit verstärkten Forderungen nach Gleichberechtigung einher, mit der Forderung nach einer Schließung von Anerkennungsdefiziten. Die Gegenbewegungen zu dieser Dynamik wiederum zielen auf eine *Schließung von Anerkennungsdynamiken*. Sie setzen nicht auf Diversität und Differenz mit all ihren hybriden Spielformen, sondern auf Antagonismus, auf die Markierung eindeutiger Zugehörigkeit und Identität, sei diese nun ethnisch, kulturell oder religiös begründet. Nicht Gleichberechtigung, sondern Abgrenzung und Antagonismus stehen im Kern solcher Schließungsprozesse. Politisch und kulturell manifestieren sie sich im Rechtspopulismus und Rechtsextremismus ebenso wie in religiös-fundamentalistischen Bewegungen. Gesellschaftliche Konfliktlagen verschärfen sich: Es kommt zum Widerstreit beider Kräfte wie auch zu Anerkennungskämpfen.

Vor dem Hintergrund dieser Dynamiken stellen sich spezifische Herausforderungen für das Selbstverständnis der Polizei und polizeilicher Arbeit. Die

---

14 Die Ausführungen haben in keiner Weise den Anspruch, konkrete Überlegungen der Expertenkommission weiterzuführen. Insbesondere die Ausführungen zur Diskriminierungserfahrung nehmen eine andere Stoßrichtung als das in den Empfehlungen angedeutete Lernen »opferzugewandt zu reagieren«. Überdies verwende ich den Begriff plurale Gesellschaft anstelle des eher auf die Heterogenität politischer Interessen abzielenden Begriffs pluralistische Gesellschaft.

15 So Putnam (2000) mit Blick auf die US-amerikanische Gesellschaft.

Ordnungsvorstellungen, die Sicherheitsbedürfnisse und Verletzbarkeiten werden multipler, die Sensibilitäten und Aufmerksamkeiten für Ungleichheiten und Diskriminierungen in (Un-)Sicherheitskonstellationen nehmen zu. Nicht zuletzt manifestiert sich dies in gewandelten Anforderungen an die Polizei und in zunehmender Kritik an ihr.

### 3.1 Veränderung der Aufmerksamkeitsökonomie

Im Kontext pluraler Forderungen nach Anerkennung richtet sich der Blick zunehmend auf die Erfahrung von Gruppen, die in starkem Maße von Diskriminierung betroffen sind. Mehr noch: Diskriminierung wird als wesentliche Erfahrung zahlreicher gesellschaftlicher Gruppen anerkannt und damit zu einer relevanten Kategorie öffentlicher Diskussion. Das gilt nicht zuletzt auch für Kontakte mit der Polizei: Die generelle gesellschaftliche Sensibilität für Diskriminierung in einer pluralen Gesellschaft führt zu verstärkter Polizeikritik. Wesentlich angetrieben wird diese Kritik dadurch, dass die Polizei im öffentlichen Raum zunehmend unter medialer Beobachtung agiert.

Mit der Verbreitung von Smartphones und Social Media wandelt sich die Aufmerksamkeitsökonomie. Es entsteht eine neue Form von Sichtbarkeit und Zuschau-Stellung polizeilichen Handelns. Videosequenzen, in denen sich Polizist\*innen im Einsatz rassistisch äußern, oder Sequenzen, die eindeutig oder zumindest dem Eindruck nach übermäßigen polizeilichen Gewalteinsatz zeigen, sind jederzeit abrufbar. Wiederholt führen solche Szenen nicht nur zu medialer Empörung, sondern auch zu disziplinarischen Konsequenzen oder zur Empörung darüber, dass diese ausbleiben. Die institutionelle Definitionsmacht über die Angemessenheit des Polizierens, die stets auf die Frage von Beweisen hinausläuft, wird zumindest punktuell infrage gestellt. Der staatlichen ›Überwachung‹ (*surveillance*) wird mit ›Überwachung von unten‹ (*sousveillance* bzw. *counter-surveillance*) begegnet.<sup>16</sup>

Als weitere Form der Kritik bilden sich neben klassischen NGOs wie Amnesty International, die sich wiederholt mit Polizeigewalt, Rassismus und Antirassismus auseinandersetzen, fallspezifische Allianzen zu besonders skandalösen Fällen polizeilicher Gewalt. So etwa die »Initiative in Gedenken an Oury Jalloh e.V.«. Sie sorgt dafür, dass der Tod von Oury Jalloh – im Jahr 2005 verbrannte er in einer Dessauer Polizeizelle – und die unterbliebene Aufklärung seines Todes durch Polizei und Justiz nicht vergessen werden. Auf Wikipedia findet sich zu diesem Fall ein umfangreicher Eintrag, in dem u. a. auf zahlreiche Filme, Radiobeiträge, Theater- und Mu-

---

16 Klassisch dazu: Mann et al. 2003; Goldsmith 2010. Inzwischen ist insbesondere mit Blick auf das Polizieren bei Demonstrationen von einer Spirale von Surveillance und Counter-Surveillance die Rede (Ullrich/Knopp 2018). Die nimmt mit der Einführung von Bodycams eine weitere Drehung.

sikstücke verwiesen wird, die den Fall bearbeiten. Auch für 2023 verweist eine Internetrecherche auf aktuelle Beiträge dazu. Diese Erinnerung wirkt als dauerhaftes Mahnmal. Es verweist auf eine Forderung, die im Kontext aktueller Vorfälle erneut in aller Dringlichkeit gestellt wird: die nach der Institutionalisierung einer unabhängigen Kontrollinstanz der Tätigkeit der Polizei.

### 3.2 Multiple Diskriminierungserfahrungen

So sehr die gesellschaftliche Relevanz von Diskriminierungsfragen zunimmt, so wenig Daten gibt es zu Diskriminierungserfahrungen, nicht nur im Kontext polizeilicher Praxis.<sup>17</sup> Langsam aber öffnet sich der wissenschaftliche Blick dafür. Bislang sind zumindest zwei Erhebungen erwähnenswert: »Körperverletzung im Amt durch Polizeibeamt\*innen« (Abdul Rahman et al. 2023) und »Afrozensus« (Aikins et al. 2021). Der medial stark rezipierte Zwischenbericht, der im Rahmen der Studie zu Körperverletzung im Amt verfasst wurde, befasst sich mit Rassismus und Diskriminierungserfahrungen von »weißen« Personen, Personen mit Migrationshintergrund und People of Colour (PoC). Er stellt insbesondere zwischen der ersten und letzten Personengruppe signifikante Unterschiede in der Gewalterfahrung heraus. Während erstere Gewalt vor allem im Rahmen von Großereignissen erfahren, erfahren PoC Gewalt deutlich häufiger bei Personenkontrollen (ebd.: 23f). Gewalt wird von ihnen häufig zugleich als Diskriminierung aufgrund ihrer Hautfarbe erlebt (ebd.: 25–30) und sie berichten häufiger von psychischen Leiden als Folge von polizeilicher Gewaltanwendung (ebd.: 38–41). Die Daten verweisen folglich auf heterogene (Un-)Sicherheitswahrnehmung, Sicherheitsbedürfnisse und Verletzlichkeiten.

Noch weitaus deutlicher zeigt sich dieser Befund in den Daten des »Afrozensus«, dessen Schwerpunkt auf Diskriminierungserfahrungen von in Deutschland lebenden »Schwarzen, afrikanischen oder afrodiasporischen Menschen« lag (Aikins et al. 2021).<sup>18</sup> In dem sehr breiten Erhebungsspektrum finden sich auch viele Daten zu Einstellungen gegenüber und Erfahrungen mit der Polizei. Bei der generellen Einschätzung, in welchen Bereichen die Interviewten Diskriminierung erwarten, wurde die Polizei von 14 Bereichen an dritthäufigster Stelle genannt, nach

17 Vgl. den Überblick zu Viktimisierungsstudien im polizeilichen Kontext von Fink/Kretschmann 2022.

18 Laut Afrozensus fallen in diese Kategorie etwa eine Million Menschen. Der Zensus selbst beruht auf einer Online-Befragung, wobei die Angaben von 5.793 Personen berücksichtigt wurden (Aikins et al. 2021: 53). Die Datenqualität ist begrenzt, insbesondere weil eine Teilnahme durch Selbstselektion erfolgte wie bei vielen Online-Befragungen. Außerdem schwankte das *n* für die einzelnen Fragen zum Teil erheblich. Dennoch sind die Daten von erheblicher Aussagekraft, insbesondere weil sie Vergleiche ermöglichen, in welchen Bereichen Diskriminierung erfahren wird.

Wohnungsmarkt und Sicherheitspersonal, aber noch vor Ämtern und Behörden. 84,6 Prozent (n = 4.333) der Antwortenden gaben an, sie erwarteten Diskriminierung sehr häufig oder oft im Kontakt mit der Polizei. Nur 3,1 Prozent gaben an, im Kontakt mit der Polizei selten oder nie Diskriminierung zu erwarten (ebd.: 90). Von den 4.241 Personen, die davon ausgingen, dass es zu Diskriminierung durch die Polizei komme, gaben 45,7 Prozent an, die Polizei zu meiden (ebd.: 91). Auf die Frage nach Diskriminierungserfahrungen in den letzten beiden Jahren wird die Polizei an sechster Stelle genannt. Vor ihr wurden lediglich Diskriminierungserfahrungen in Bereichen genannt, die sich kaum vermeiden lassen: Öffentlichkeit und Freizeit, Medien und Internet, Geschäfte und Dienstleistungen, Arbeitsleben und schließlich Privatleben (ebd.: 90). Die Diskriminierungserfahrung bei Kontakten mit der Polizei liegt deutlich höher als diejenige beim Kontakt mit Ämtern und Behörden (ebd.: 92). Die Daten zeigen überdies auch intersektionale Diskriminierung: So geben

»Befragte mit niedrigem Einkommen gegenüber Befragten mit hohem Einkommen in allen Lebensbereichen signifikant häufiger an, in den letzten zwei Jahren diskriminiert worden zu sein. Die Gruppenunterschiede fallen besonders hoch aus für die Lebensbereiche ›Justiz‹ und ›Polizei‹« (ebd.: 95).

Dieser Befund deckt sich mit den Ergebnissen ethnografischer Studien zur Polizeiarbeit in Deutschland. Polizeiliche Kontrollpraxis kommt nicht ohne Typisierung und Rasterung aus. Dabei vermischen sich Stereotypen aufgrund von Sozialraum, Milieuzugehörigkeit und situativen Umständen, die letztlich zu diskriminierenden Praktiken, eben zur systematischen Ungleichbehandlung bestimmter (marginalisierter) Gruppen führen. Ethnische Zuschreibungen stellen dabei in aller Regel nur ein Merkmal unter anderen dar, die polizeiliche Alltagspraxis ist daher eher von *social profiling* durchzogen, denn von offenem *racial profiling*.<sup>19</sup> In der Wahrnehmung von Betroffenen kann sich dies dennoch als *racial profiling* niederschlagen.

Wenn die Ergebnisse des Afrozensus mit denen einer infratest dimap-Umfrage von 2017 zum (Un-)Sicherheitsgefühl der Gesamtbevölkerung in Deutschland verglichen werden, wird deutlich, dass eine enorme Diskrepanz von Sicherheitserwartungen und Verletzlichkeiten zwischen unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen besteht. Im Afrozensus (n = 4.243) gaben nur 10 Prozent der Befragten an, sich »sehr sicher« zu fühlen. In der Umfrage zur Gesamtbevölkerung hingegen waren es 25 Prozent. Noch signifikantere Unterschiede zeigen sich bei der Frage nach dem Vertrauen in Organisationen und Institutionen: Von insgesamt 14 Kategorien

19 Vgl. Hunold 2020. Auch David Czudnochowskis Studien im Rahmen des Projekts »ZuRecht« bestätigen diesen Befund (vgl. seinen Beitrag in diesem Band). Zur Differenz von *social profiling* und *racial profiling* siehe auch Behr 2017.

wurden Polizei und Sicherheitsbehörden im Afrozensus erst an zwölfter Stelle genannt. Nur Ausländerbehörden und Kirchen genießen noch weniger Vertrauen. 58,6 Prozent der Befragten gaben überdies an, Polizei und Sicherheitsbehörden »gar nicht« oder »eher nicht« zu vertrauen (n = 4.038) und nur 12,1 Prozent vertrauen Polizei und Sicherheitsbehörden »weitestgehend« oder »voll und ganz« (ebd.: 255). Dies steht ganz im Gegensatz zu dem sehr hohen Vertrauen, das der Polizei bei Umfragen in der Gesamtbevölkerung regelmäßig entgegengebracht wird. So etwa gaben bei einer repräsentativen infratest dimap-Umfrage vom August 2020 20 Prozent an, »sehr großes« und 62 Prozent »großes« Vertrauen in die Polizei zu haben. Der Wert für diese Kategorien liegt also zusammen bei 82 Prozent (infratest dimap 2020) gegenüber 12,1 Prozent im Afrozensus.

Diskriminierungserfahrungen artikulieren sich auch über klassisch-institutionelle Wege, etwa als Klagen gegen *racial profiling*. Inzwischen wurde die polizeiliche Praxis, sich bei verdachtsunabhängigen Kontrollen – etwa bei grenznahen Kontrollen der Bundespolizei – auch am Aussehen zu orientieren, als Grundrechtsverletzung bewertet. Damit ist die Diskriminierungsschwelle auch rechtlich verschoben: In einem Urteil des Oberverwaltungsgerichts in Koblenz aus dem Jahr 2016 wurde im Fall verdachtsunabhängiger Kontrollen ein absolutes Anknüpfungsverbot ausgesprochen. Aussehen oder Hautfarbe dürfen prinzipiell nicht mehr als Kriterium für eine Kontrolle herangezogen werden, zumindest sofern keine Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen nachgewiesen werden kann. Und die geringe Erfolgsquote bei Grenzkontrollen begründet gemäß diesem Urteil keine Verhältnismäßigkeit. Mit dieser Verschiebung der Diskriminierungsschwelle wird eine übliche polizeiliche Praxis als diskriminierendes *racial profiling* markiert – eine Definitionsverschiebung im Kampf um Anerkennung, die für polizeiliche Kontrollpraktiken ohne Zweifel eine Herausforderung darstellt.<sup>20</sup>

Die Paradoxie polizeilicher Arbeit verschärft sich in pluralen Gesellschaften: Polizei ist in demokratischen Gesellschaften einerseits für den Schutz von Minderheiten verantwortlich, orientiert sich aber andererseits in der Praxis an Normalitätserwartungen, die Diskriminierungseffekte zeitigen. Über die Anerkennung von Opferperspektiven entwickeln plurale Gesellschaften ein feineres Sensorium für Überschreitungen von Antidiskriminierungsgeboten. Ähnlich, wie die polizeiliche Praxis die Sicherheitswahrnehmung der Bevölkerung ins Kalkül zieht, wird sie gefordert sein, potenzielle Diskriminierungserfahrungen zu berücksichtigen und ihre eigene Praxis darauf einzustellen.

---

20 Siehe dazu die eingebettete Videoreportage in einem Artikel auf [zeitonline](#). Zu Letzterem insbesondere die Aussage eines Vertreters der Polizeigewerkschaft, der durch das Urteil die Handlungsfähigkeit der Polizei massiv eingeschränkt sieht ([zeit online 2022](#)).

### 3.3 Demokratische Resilienz: Sensibilität für Diskriminierung

Gerade aus der Verfasstheit pluraler Gesellschaft lässt sich ableiten, wie mit Diskriminierung umzugehen ist: Gesellschaft muss – so Fourotan (2019: 41) – »sich als Einheit der Verschiedenen erzählen«. Demokratie kann nicht mehr auf Wertgrundlagen aufbauen, die der Homogenität der Gesellschaft entspringen. Vielmehr entfaltet sie sich aus Konflikten und Aushandlungen, also auf Basis einer prinzipiellen Anerkennung pluraler Lebensentwürfe. Das ist der Kerngedanke differenztheoretischer Bestimmungen pluraler Demokratie. Sie ist nicht über ein positives Gemeinsames, sondern lediglich negativ zu bestimmen, nämlich über die Anerkennung von Unterschieden und Regelungen des Zusammenlebens trotz Heterogenität. Die Form des Zusammenlebens bzw. der Verbindung lässt sich als vielseitige Relativierung charakterisieren,<sup>21</sup> als wechselseitige Bezogenheit und als wechselseitiges Affizieren je relativer Besonderheiten.

Relativieren ist für Ellebrecht der Schlüsselbegriff, mit dem ein anderes Rechtsverständnis, genauer ein anderes Gleichheitsverständnis verbunden ist. Rechtsgleichheit bedeutet in der Moderne, von sozialer Ungleichheit zu abstrahieren. Das war die »große Errungenschaft der modernen Gesellschaft« und der »Grundgedanke der öffentlichen Verwaltung« (Ellebrecht 2025: 25, in diesem Band). Es galt das Motto: Rechtsgleichheit durch Abstrahieren. Dass vor dem Gesetz alle Bürger\*innen ohne Ansehen der Person gleich sind, ist Grundlage des in der modernen Gesellschaft verankerten Rechtsverständnisses. In einer pluralen Gesellschaft verschiebt sich dieses Verständnis. Neben den Grundsatz der abstrakten, formalen Rechtsgleichheit tritt jener der relativen, materialen Rechtsgleichheit. Es wird nicht mehr prinzipiell von Unterschieden der Person abstrahiert, stattdessen werden sie in Rechnung gestellt. Eben das meint Relativieren. Übertragen auf die Polizeiarbeit bedeutet das,

»dass sie Verletzlichkeiten wie Unkundigkeit der Sprache in das Ermessen einbeziehen sollte, wenn sie allen gleichermaßen gerecht werden will. Das ist durchaus ein Spagat, denn sie muss Unterschiede machen, um im Sinne einer Gleichwürdigkeit zu handeln. Es käme zu einer Priorisierung von Menschenrechten in der Polizeiarbeit. Die Herausforderung dabei, Gleichbehandlung diskriminierungssensibel zu gestalten, liegt in einer Relativierung von Recht durch Kultur und partielle Anliegen.« (Ellebrecht 2025: 26, in diesem Band)

---

21 Für die Charakterisierung der pluralen Gesellschaft sowie zur Beschreibung des polizeilichen Umgangs mit Diversität folge ich dem einleitenden Beitrag von Sabrina Ellebrecht (2025: 24–26, in diesem Band). Sie bezieht sich an dieser Stelle auf die Philosophin Isolde Charim.

### 3.4 Demokratische Resilienz als Diversität der Polizei

Das grundlegende Problem pluraler Gesellschaft, Umgangsformen mit Differenz zu finden, stellt sich in ähnlicher Form auch im Binnengefüge der Polizei. Die Empfehlung, die Polizei »divers und offen zu gestalten«, bezieht sich konkret auf »Bewerbungen von Polizeiangehörigen mit Migrationshintergrund« (Expertenkommission 2021: 105), die seit dem NSU-Skandal keineswegs neu ist. Der an Diversität geknüpfte Erwartungshorizont bleibt breit gespannt.<sup>22</sup> In rein polizeitaktischer Perspektive werden Beamt\*innen mit Migrationshintergrund aufgrund der ethnischen Gemeinsamkeit mit einer bestimmten Gruppe nicht nur Sprach-, sondern auch Kultur- und Milieukenntnisse unterstellt, die versprechen, polizeilichen Zugang und Umgang zu migrantischen Bevölkerungsteilen zu ermöglichen. Eine zweite, eher an organisationalen Diversitätstheorien orientierte Erwartung richtet sich auf das Binnengefüge. Kulturelle Differenz im Binnenverhältnis wird dann als Triebkraft gesehen, eingefahrene Fremdbilder, Denk- und Handlungsmuster zu flexibilisieren, Polizist\*innen würden sich auch organisationsintern mit fremden Positionen auseinander- und in fremde Perspektiven hineinversetzen. Das führe zur Notwendigkeit, Anpassungsstrategien (etwa »interkulturelle Kompetenz«) schon im internen Umgang auszubilden. Diese Anpassung werde sich – so beschreibt Behr diesen Erwartungshorizont (Behr 2016: 566) – »als Kompetenz positiv auf die professionellen Problemlösungsstrategien sowie auf die Flexibilität an Umgangsformen der Organisation mit dem (ebenfalls multikulturellen) Publikum auswirken.«

Mit Rekurs auf die Theorien repräsentativer Bürokratie (Ellebrecht 2022a: 671–673) lässt sich der Erwartungshorizont noch eine Spur weiterdrehen. Werden Beamt\*innen mit Migrationshintergrund als Repräsentant\*innen unterrepräsentierter Bevölkerungsgruppen verstanden, kommt ihnen eine Legitimationsfunktion zu. Und zwar mit der Erwartung, dass die Teilhabe von Minoritäten an staatlichen Institutionen das Vertrauen in diese erhöht – im Falle der Polizei also das Vertrauen in eine angemessene Polizeiarbeit. Repräsentation konnotiert überdies, dass Angehörige minorisierter Gruppen Perspektiven und Erfahrungen mitbringen, die aus spezifischen sozio-kulturellen Positionen resultieren, und sie in dieser Hinsicht die Organisation informieren. Sie informieren nicht im Sinne einer reinen Information, sondern als »soziales Verstehen«. Sie fungieren auch als »Fürsprecher:innen. Dies wird nicht im Sinne einer aktiven Parteilichkeit gedacht, sondern im Sinne einer ausgleichenden, berücksichtigenden Einschätzung in Situationen des polizeilichen Ermessens« (Ellebrecht 2022a: 672).

Für die Polizeiarbeit bedeutet das: Es werden Diskriminierungserfahrungen eingebracht, die aus unterschiedlichen sozialen Kontexten, also auch aus Erfah-

22 Die knappe Skizze folgt der systematischen Ausarbeitung dieser Aspekte bei Rafael Behr (2016) und der theoretisch elaborierten Ausarbeitung von Sabrina Ellebrecht (2022a).



rungen mit der Polizei resultieren können. Damit verbindet sich die Erwartung einer ausgleichenden und diskriminierungssensiblen Polizeiarbeit. Diskriminierungssensibilität ist dabei intern wie extern in zwei Richtungen gedacht: zum einen sensibel für erfahrene stigmatisierende Diskriminierung, zum anderen die Fähigkeit, vulnerablen Gruppen im positiven Sinne diskriminierend zu begegnen. Insofern würde ›Vielfalt‹ auch bedeuten, das polizeiliche Ermessen diversitätspolitisch zu informieren. Genau das führt wieder zur Ambivalenz des rechtlichen Gleichheitsgrundsatzes. Und Diversität widerspricht dem Grundgedanken einer bürokratischen Organisation – ebenfalls einem Eckpfeiler des modernen Staates: diese, die bürokratische Organisation, soll ja, unabhängig von der Person, die Entscheidungen trifft oder ausführt, quasi wie ein Automat, immer in gleicher Weise agieren.

Während sich theoriegeleitet das transformative Potenzial von Diversitätspolitiken entfalten lässt, wirkt ein empirischer Blick auf die tatsächliche Integration und deren Ausprägungen eher ernüchternd. Eine im Rahmen der Umsetzung der Empfehlungen der hessischen Expertenkommission durchgeführte Studie zu internen Diskriminierungen konstatierte erneut, was schon frühere Studien ergaben (vgl. Hunold et al. 2010): »Sowohl Migrationsbeamtinnen und -beamte als auch Frauen leiden unter einem hohen Assimilationsdruck« (Groß 2023: 51). Wenn das Projekt, in dessen Rahmen die Studie läuft, »Vielfalt« heißt, dann scheint genau die Auslegung von Vielfalt das Problem zu sein. So schreibt Behr (2016: 575): »Gegenwärtig ist Diversität in der Polizei beschränkt auf eine Vielfalt der Ähnlichen.« Die Organisation setzt in jeder Hinsicht auf Homogenisierung. Die Werbungsstrategien mögen inzwischen auf Vielfalt in Herkunft, Geschlecht oder sexueller Orientierung abzielen, in den Selektionsverfahren für Einstellungen (Ellebrecht 2022b), in der Ausbildung (Czudnochowski 2021), in den Dienstregelungen und Beförderungspraktiken steht der Gleichheitsgrundsatz den Diversitätsansprüchen entgegen. Und mehr noch erzeugen die informellen Anforderungen der *cop culture* einen Assimilationsdruck, deren zentrales Element die Vorstellung einer Gefahrengemeinschaft ist:

»Man hängt an der Idee, dass nur starke affektuale Bindungen innerhalb der Polizei und zu ihr, die auf einem hohen Maß an Ähnlichkeit hinsichtlich der geteilten Überzeugungen und Verhaltensweisen beruhen, die Gefahrengemeinschaft der Polizei ausmachen.« (Klimke 2010: 28)

Insofern kann von einer (post-)migrantischen Polizei noch keine Rede sein. Aber auch in der Polizei schärft sich im Kontext der Initiativen zu demokratischer Resilienz der Blick für interne Diskriminierung. Und schließlich kann vielleicht auch unabhängig von Programmen schlicht und einfach die Macht der Zahl Pluralität befördern: Bei den Neueinstellungen ist in den letzten Jahren der Anteil von Anwärt\*innen mit Migrationshintergrund enorm gestiegen. Er bewegt sich inzwischen

in einigen Bundesländern durchaus auf der Höhe des Bevölkerungsanteils (vgl. Mediendienst 2022b).

#### 4. Fazit

Die unter dem Schlagwort demokratische Resilienz vorgelegten Konzepte, Empfehlungen und Maßnahmen eignen sich allemal dazu, die Schauseite der Organisation zu bedienen. Innenministerien und Polizeimanagement demonstrieren, dass die Polizei im Inneren Zeichen gegen demokratiefeindliche Haltungen setzt und sich an affirmativen Leitbildern orientiert. Sicherlich wird nicht nur die Schauseite bedient: Mit den Initiativen und Maßnahmen erweitert sich das organisationale Instrumentarium, um rechtsextremen und menschenfeindlichen Haltungen und Aktivitäten in der Polizei zu begegnen und diesen vorzubeugen. Resilienz ist zunächst als Krisenreaktion auf die Aufdeckung inkriminierter Chatinhalte zu sehen: Widerstandskräfte werden mobilisiert, um zu verhindern, dass zunehmende rechtsextreme Tendenzen in der Gesellschaft auch in der Polizei um sich greifen.

Welche Reichweite diese Mobilisierung annimmt, ob sie weitgehend auf der Ebene formaler Polizeikultur bleibt oder die polizeiliche Praxis in einer Form informieren kann, dass der Demokratiebezug »pro-aktiv als roter Faden bei allen polizeilichen Tätigkeiten erkennbar« (Behrendes 2023, 29) wird, wird sich erst zeigen müssen. Mögliche Hemmnisse und Fragezeichen lassen sich viele benennen. Um nur einige aufzuzählen: Der Widerstand gegen Kontrollinstanzen und deren begrenzte Ressourcen und Befugnisse; begrenzte Ressourcen für zusätzliche Maßnahmen wie Reflexionsräume, Supervision, Fortbildungen; die Frage, inwiefern Themen demokratischer Resilienz – wie Antidiskriminierungs- oder Verhältnismäßigkeitsgebot – als grundlegende Momente in der theoretischen wie praktischen Ausbildung gestärkt oder ähnlich wie »interkulturelles Kompetenztraining« lediglich als Zusatzmodul mit begrenzter Relevanz konzipiert werden; und schließlich der vielfach konstatierte Mangel an einer positiven Fehlerkultur, die es ermöglicht, Diskriminierung, *racial profiling*, oder (rechtswidrige) Polizeigewalt überhaupt als strukturelles Problem von Polizeiarbeit zu erkennen bzw. anzuerkennen (Seidensticker 2016, Weißmann 2022, 307–381, Derin/Singelnstein 2022, 213–240).

Insofern bleibt eine gewisse Skepsis, ob, inwieweit und in welcher Form sich das adaptive und transformative Potential, auf das Resilienzkonzepte abzielen, in der Polizei und der polizeilichen Arbeit entfalten kann. Die Relevanz weitreichender Adaption wurde auf der Basis von Überlegungen zu wandelnden Anforderungen an einen zentralen rechtsstaatlichen Aspekt der Polizeiarbeit in einer pluralen Gesellschaft dargelegt: die Ansprüche an das Antidiskriminierungsgebot und damit verbunden an die Diskriminierungssensibilität und Diversität der Polizei verschär-

fen sich enorm.<sup>23</sup> Auch wenn oder vielleicht auch gerade weil die Öffnung für solche Anforderungen ihre eigene Fallstricke mit sich bringt: Eine Selbstidentifikation der Polizei als Sicherheitsgarantin einer pluralen Gesellschaft ist ohne einen weitreichenden organisationskulturellen Wandel nicht zu haben.

## Literatur

- Abdul-Rahman, Laila/Espín Grau, Hannah/Klaus, Luise/Singelnstein, Tobias (2023): *Gewalt im Amt. Übermäßige polizeiliche Gewaltanwendung und ihre Aufarbeitung*, Frankfurt/New York: Campus.
- Abdul-Rahman, Laila/Espín Grau, Hannah/Klaus, Luise/Singelnstein, Tobias (2020): *Rassismus und Diskriminierungserfahrungen im Kontext polizeilicher Gewaltausübung*, Zweiter Zwischenbericht zum Forschungsprojekt ›Körperverletzung im Amt durch Polizeibeamt\*innen‹ (KviAPol), Bochum, <https://kviapol.uni-frankfurt.de/index.php/publikationen/zweiter-zwischenbericht> (Zugriff: 18.09.2023).
- Aikins, Muna AnNisa/Bremberger, Teresa/Aikins, Joshua Kwesi/Gyamerah, Daniel/Yıldırım-Calıman, Deniz (2021): *Afrozensus 2020. Perspektiven, Anti-Schwarze Rassismuserfahrungen und Engagement Schwarzer, afrikanischer und afrodisporischer Menschen in Deutschland*, Berlin, <https://afrozensus.de/reports/2020/> (Zugriff: 18.09.2023).
- Behr, Rafael (2000): *Cop Culture und Polizeikultur. Von den Schwierigkeiten einer Corporate Identity der Polizei*, in: Karlhans Liebl/Thomas Ohlemacher (Hg.), *Empirische Polizeiforschung. Interdisziplinäre Perspektiven in einem sich entwickelnden Forschungsfeld*, Herbolzheim: Centaurus, S. 12–26.
- Behr, Rafael (2016): *Diversität und Polizei. Eine polizeiwissenschaftliche Perspektive*, in: Petia Genkova/Tobias Ringeisen (Hg.), *Handbuch Diversity Kompetenz: Perspektiven und Anwendungsfelder*, Wiesbaden: Springer, S. 557–578. [https://doi.org/10.1007/978-3-658-08003-7\\_65-1](https://doi.org/10.1007/978-3-658-08003-7_65-1).
- Behr, Rafael (2017): *›Racial‹ oder ›Social‹ Profiling in der Polizeiarbeit? Eine organisationskulturelle Perspektive auf Diskriminierungsvorwürfe an die Polizei*, in: Christoph Kopke/Wolfgang Kühnel (Hg.), *Demokratie, Freiheit und Sicherheit. Festschrift zum 65. Geburtstag von Hans-Gerd Jaschke*, Baden-Baden: Nomos, S. 255–271.

---

23 Ähnliches ließe sich auch für die zunehmende gesellschaftliche Sensibilität für Formen von Gewalt, mithin auf für Formen polizeilicher Gewalt, und damit verbunden für die gewandelten Ansprüche an das Gebot der Verhältnismäßigkeit beschreiben.

- Behrendes, Udo (2023): Demokratische Resilienz braucht ein demokratisches Fundament, in: *Polizei. Wissen. Themen polizeilicher Bildung 7/1*, Verlag für Polizeiwissenschaft, S. 27–30.
- Blum, Sabine/Endreß, Martin/Kaufmann, Stefan/Rampp, Benjamin (2016): »Soziologische Perspektiven«, in: Rüdiger Wink (Hg.), *Multidisziplinäre Perspektiven der Resilienzforschung*, Wiesbaden: Springer, S. 151–177.
- Bredt-Dehnen, Dietrich (2023): »Alltagsreflexion in der Polizei NRW – Reden hilft?«, in: *Polizei. Wissen. Themen polizeilicher Bildung 7/1*, Verlag für Polizeiwissenschaft, S. 47–49.
- Czudnochowski, David (2021): »Sie können schon noch ein bisschen bestimmter sein!« Die Vermittlung erfahrungsbasierten Wissens in Trainingsszenarien während der Polizeiausbildung«, in: Clemens Arzt/Nathalie Hirschmann/Daniela Hunold/Sven Lüders/Christoph Meißelbach/Marschel Schöne/Birgitta Sticher (Hg.), *Perspektiven der Polizeiforschung. 1. Nachwuchstagung Empirische Polizeiforschung*, Berlin, S. 347–360, <https://doi.org/10.4393/opushwr-3370>.
- Czudnochowski, David (2025): »Hinter der Lage.« Kollektives Erfahrungswissen in Polizeiausbildung und -alltag, in: in: Sabrina Ellebrecht/Ralf Poscher/Stefan Jarolimek/Stefan Kaufmann (Hg.), *Die Polizei in der offenen Gesellschaft. Zum polizeilichen Umgang mit Vielfalt und Diversität*. Bielefeld: transcript, S. 203–236.
- Derin, Benjamin/Singelstein, Tobias (2022): *Die Polizei. Helfer, Gegner, Staatsgewalt. Inspektion einer mächtigen Organisation*. Berlin: Econ.
- Diederichs, Otto (2021): »Rechtsradikalismus und andere Unerträglichkeiten bei der Polizei. Eine Jahres-Chronologie 2020«, in: Thomas Feltes/Holger Plank (Hg.), *Rassismus, Rechtsextremismus, Polizeigewalt. Beiträge für und über eine »rechtschaffen(d)e«, demokratische (Bürger-)Polizei*, Verlag für Polizeiwissenschaft, S. 45–69.
- Ellebrecht, Sabrina (2022a): »Organisierte (In-)Differenz. Zur Bedeutung von Diversität und Repräsentation für die Polizei«, in: Daniela Hunold/Tobias Singelstein (Hg.), *Rassismus in der Polizei*, Wiesbaden: Springer VS, S. 669–691.
- Ellebrecht, Sabrina (2022b): »Vielfalt rekrutieren: Wen rekrutiert die Polizei und wen nicht? Öffnungsprozesse und Personalgewinnung der Polizeien in Deutschland seit den 1990er Jahren«, in: RdJB *Recht der Jugend und des Bildungswesens 70/4*, S. 516–536.
- Ellebrecht, Sabrina (2025): »Die Polizei in der offenen Gesellschaft – Einleitung«, in: Sabrina Ellebrecht/Ralf Poscher/Stefan Jarolimek/Stefan Kaufmann (Hg.), *Die Polizei in der offenen Gesellschaft. Zum polizeilichen Umgang mit Vielfalt und Diversität*. Bielefeld: transcript, S. 17–33.
- El-Mafaalani, Aladin (2020): *Das Integrationsparadox. Warum gelungene Integration zu mehr Konflikten führt*, Köln: Kiepenheuer & Witsch.

- Endreß, Martin (2023): »Demokratische Resilienz und Polizei«, in: Polizei. Wissen. Themen polizeilicher Bildung 7/1, S. 21–23.
- Endreß, Martin/Rampp, Benjamin (2015): »Resilienz als Perspektive auf gesellschaftliche Prozesse. Auf dem Weg zu einer soziologischen Theorie«, in: Martin Endreß/Andrea Maurer (Hg.), Resilienz im Sozialen. Theoretische und empirische Analysen, Wiesbaden: Springer VS, S. 33–55.
- Expertenkommission (2021): Verantwortung der Polizei in einer pluralen Gesellschaft. Die gute Arbeit der Polizeibeamten stärken, Fehlverhalten frühzeitig erkennen und ahnden, Abschlussbericht, [https://innen.hessen.de/sites/innen.hessen.de/files/2021-10/20210712\\_abschlussbericht\\_experten-kommission.pdf](https://innen.hessen.de/sites/innen.hessen.de/files/2021-10/20210712_abschlussbericht_experten-kommission.pdf) (Zugriff: 18.09.2023).
- Feltes, Thomas/Plank, Holger (2021) (Hg.): Rassismus, Rechtsextremismus, Polizeigewalt. Beiträge für und über eine rechtschaffen(d)e, demokratische Bürgerpolizei, Frankfurt a.M.: Verlag für Polizeiwissenschaft.
- Fink, Felix/Kretschmann, Andrea (2022): Polizei und Rassismus: Konsolidierung eines neuen Forschungsbereiches? *Forschungsjournal Soziale Bewegungen* 35/4, S. 703–719, <https://doi.org/10.1515/fjsb-2022-0060>.
- Foroutan, Naika (2019): Die Postmigrantische Gesellschaft. Ein Versprechen der pluralen Demokratie, Bielefeld: transcript.
- Gießler, Denis (2021): »Verdachtsfälle Rassismus bei der Polizei. Parolen, Runen, Chatgruppen«, in: Thomas Feltes/Holger Plank (Hg.), Rassismus, Rechtsextremismus, Polizeigewalt. Beiträge für und über eine rechtschaffen(d)e, demokratische Bürgerpolizei, Frankfurt a.M.: Verlag für Polizeiwissenschaft, S. 39–44.
- Goldsmith, Andrew J. (2010): »Policing's New Visibility«, in: *The British Journal of Criminology* 50/5, S. 914–934.
- Götting, Dirk/Berjohann, Cathrin (2023): »Polizeischutz für die Demokratie. Eine Initiative zur strukturellen Verankerung von Demokratietarbeit in der Polizei«, in: Polizei. Wissen. Themen polizeilicher Bildung 7/1, S. 34–37.
- Groß, Hermann (2023): »Die Polizeifamilie und ihre innerfamiliären Probleme. Interne Diskriminierungserfahrungen aufgrund des Migrationshintergrundes, des Geschlechts und der sexuellen Identität«, in: *SIAX-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis* 1/2023, S. 51–61.
- Gutschmidt, Daniela/Vera, Antonio (2019): »Cop Culture und Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit in der Polizei. Eine empirische Analyse«, in: Hermann Groß/Peter Schmidt (Hg.), *Empirische Polizeiforschung XXIII: Polizei und Migration*, Frankfurt a.M., S. 227–250.
- Hunold, Daniela (2010): »Polizisten mit Migrationshintergrund: Integration und Exklusion im Berufsalltag«, in: Daniela Hunold/Daniela Klimke/Rafael Behr/Rüdiger Lautmann (Hg.), *Fremde als Ordnungshüter? Die Polizei in der Zuwanderungsgesellschaft Deutschland*, Wiesbaden: Springer VS, S. 61–98.

- Hunold, Daniela/Brauer, Eva/Dangelmaier, Tamara (2020): »Soziale Ordnung und Raum – Aspekte polizeilicher Raumkonstruktion«, in: Soziale Probleme – Zeitschrift für Soziale Probleme und Soziale Kontrolle 32, S. 19–44.
- Hunold, Daniela/Klimke, Daniela/Behr, Rafael/Lautmann, Rüdiger (Hg.) (2010): Fremde als Ordnungshüter? Die Polizei in der Zuwanderungsgesellschaft Deutschland, Wiesbaden: Springer VS.
- infratest dimap (2020): Studie »Vertrauen in die Polizei« von report München, Erhebungszeitraum 29. Juli bis 03. August 2020, <https://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/umfragen/aktuell/vertrauen-in-die-polizei/> (Zugriff: 18.09.2023).
- Kaufmann, Stefan (2023): »Demokratische Resilienz der Polizei. Eine organisationskulturelle Frage«, in: Polizei. Wissen. Themen polizeilicher Bildung 7/1, S. 24–26.
- Klimke, Daniela (2010): Die Polizeiorganisation und ihre Migranten, in: Daniela Hunold/Daniela Klimke/Rafael Behr/Rüdiger Lautmann (Hg.), Fremde als Ordnungshüter? Die Polizei in der Zuwanderungsgesellschaft Deutschland, Wiesbaden: Springer VS, S. 27–60.
- Majić, Danijel (2023): »Mit der Polizei hinterlässt Beuth eine Baustelle«, in: Hessenschau vom 03.10.2023, [https://www.hessenschau.de/politik/landtagswahl/check-zur-hessen-wahl-mit-der-polizei-hinterlaesst-beuth-eine-baustelle-vz\\_ltw23-polizei-100.html](https://www.hessenschau.de/politik/landtagswahl/check-zur-hessen-wahl-mit-der-polizei-hinterlaesst-beuth-eine-baustelle-vz_ltw23-polizei-100.html) (Zugriff: 03.10.2023).
- Mann, Steve/Nolan, Janson/Wellman, Barry (2003): »Sousveillance: Inventing and Using Wearable Computing Devices for Data Collection in Surveillance Environments«, in: Surveillance 1/3, S. 331–355.
- Mediendienst Integration (2021): Mediendienst-Recherche. Rechtsextreme in Sicherheitsbehörden, Oktober 2021, [https://mediendienst-integration.de/fileadmin/Dateien/Infopapier\\_NSU\\_neu\\_Rechtsextreme\\_in\\_Sicherheitsbeho\\_rden.pdf](https://mediendienst-integration.de/fileadmin/Dateien/Infopapier_NSU_neu_Rechtsextreme_in_Sicherheitsbeho_rden.pdf) (Zugriff: 18.09.2023).
- Mediendienst Integration (2022a): Recherche. Rassismus und Antisemitismus bei der Polizei: Was tun Bund und Länder? August 2022, [https://mediendienst-integration.de/fileadmin/Rassismus\\_und\\_Antisemitismus\\_bei\\_der\\_Polizei\\_MEDIENDIENST\\_Recherche.pdf](https://mediendienst-integration.de/fileadmin/Rassismus_und_Antisemitismus_bei_der_Polizei_MEDIENDIENST_Recherche.pdf) (Zugriff: 18.09.2023).
- Mediendienst Integration (2022b): Recherche. Polizist\*innen mit Migrationshintergrund, Juni 2022, [https://mediendienst-integration.de/fileadmin/Vielfalt\\_bei\\_der\\_Polizei\\_2022.pdf](https://mediendienst-integration.de/fileadmin/Vielfalt_bei_der_Polizei_2022.pdf) (Zugriff: 18.09.2023).
- Ministerium des Inneren des Landes Nordrhein-Westfalen (2021) (Hg.): Abschlussbericht Stabsstelle »Rechtsextremistische Tendenzen in der Polizei NRW«, Band 1 & 2, <https://www.im.nrw/stabsstelle-rechtsextremistische-tendenzen-der-polizei-nrw-stellt-abschlussbericht-im-landtag-vor> (Zugriff: 18.09.2023).
- Parak, Michael/Götting Dirk (2022): Strukturelle Verankerung von Demokratietarbeit in der Polizei Niedersachsen. Konzeption und Durchführung der

- modularen Weiterbildung »Strategiepatinnen und Strategiepaten für Demokratie«, hg. v. Gegen Vergessen – Für Demokratie e.V. in Zusammenarbeit mit Polizeiakademie Niedersachsen, [https://www.gegen-vergessen.de/fileadmin/user\\_upload/Gegen\\_Vergessen/Dokumente/Broschueren/Demokratiearbeit\\_Polizei\\_Niedersachsen\\_2022.pdf](https://www.gegen-vergessen.de/fileadmin/user_upload/Gegen_Vergessen/Dokumente/Broschueren/Demokratiearbeit_Polizei_Niedersachsen_2022.pdf) (Zugriff: 18.09.2023).
- Putnam, Robert D. (2000): *Bowling alone. The collapse and revival of American community*, New York: Simon & Schuster.
- Seidensticker, Kai (2016): *Die Polizei macht (keine) Fehler. Wie kann eine positive Fehlerkultur in der Polizei etabliert werden?*, Bochum: Felix Verlag.
- Senator für Inneres/Bremen (2021): *Strategische Eckpunkte zur Förderung der demokratischen Widerstandskraft in den Behörden des Polizeivollzugsdienstes im Land Bremen*, Bremen, <https://www.transparenz.bremen.de/metainformationen/strategische-eckpunkte-zur-foerderung-der-demokratischen-widerstandskraft-in-den-behoerden-des-polizeivollzugsdienstes-im-land-bremen-169790> (Zugriff: 18.09.2023).
- Sprick, Max (2022): »67 rechte Chatgruppen bei hessischer Polizei – zum Teil mit Kinderpornografie«, in: *Hessenschau vom 19.05.2022*, <https://www.hessenschau.de/politik/67-rechte-chatgruppen-bei-hessischer-polizei---zum-teil-mit-kinderpornografie-polizei-rechte-chatgruppen-kinderpornografie-innenausschuss-100.html> (Zugriff: 18.09.2023).
- Stoldt, Till-R./Hartmann, Guido (2020): »Brennpunkt-Beamte begegnen »alltäglich sehr ungünstigem Ausschnitt der Bevölkerung«, in: *Die Welt vom 21.09.2020*, <https://www.welt.de/regionales/nrw/article216192884/NRW-Polizisten-haben-rechtsextreme-Inhalte-in-Chats-geteilt.html> (Zugriff: 18.09.2023).
- Töpfer, Eric/Peter, Tobias (2017): *Unabhängige Polizeibeschwerdestellen. Was kann Deutschland von anderen europäischen Staaten lernen?*, Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte, [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Analyse\\_Studie/Analyse\\_Unabhaengige\\_Polizeibeschwerdestellen.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Analyse_Studie/Analyse_Unabhaengige_Polizeibeschwerdestellen.pdf) (Zugriff: 18.09.2023).
- Ullrich, Peter/Knopp, Philipp (2018): »Protesters' Reactions to Video Surveillance of Demonstrations: Counter-Moves, Security Cultures, and the Spiral of Surveillance and Counter-Surveillance«, in: *Surveillance & Society* 16/2, S. 183–202.
- Weißmann, Martin (2022): *Organisiertes Misstrauen und ausdifferenzierte Kontrolle. Zur Soziologie der Polizei*. Wiesbaden: Springer VS
- Werminghaus, Björn (2023): »Herz und Seele der Hessischen Polizei sind in Gefahr! Umfrage im PP Südothessen ist ein letzter Hilferuf«, *Pressemeldung DPolG Hessen vom 29.09.2023*, [https://www.dpoghessen.de/fileadmin/user\\_upload/www\\_dpoghessen\\_de/pdf/Aktuell/2023-09-30Herz\\_und\\_Seele.pdf](https://www.dpoghessen.de/fileadmin/user_upload/www_dpoghessen_de/pdf/Aktuell/2023-09-30Herz_und_Seele.pdf) (Zugriff: 29.09.2023).

Wisser, Laura (2020): »Blockieren, Aufschieben, Ignorieren. Disziplinarmaßnahmen gegen rechtsextreme Polizist\*innen«, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 124, S. 31–39.

zeit online (2022): »Gericht stuft Racial Profiling als rechtswidrig ein«, in: zeit online vom 02.02.2022, <https://www.zeit.de/gesellschaft/2022-02/racial-profiling-verwaltungsgericht-dresden-polizeikontrolle-rechtswidrig-urteil> (Zugriff: 18.09.2023).





# »Bis zur Handlungsunfähigkeit vergeistigt«

## Das Reflexionsdilemma der Polizei

---

Rafael Behr

### 1. Politischer und kultureller Kontext gegenwärtigen Polizierens

Angesichts zunehmender Kritik wegen Rassismus, Diskriminierung und Gewaltmissbrauch ist das Wort Fehlerkultur eine der derzeit angesagtesten Worthülsen (vielleicht gemeinsam mit »Wir-sind-gut-aufgestellt«, »Wir-sind-eine-lernende-Organisation« und »Unter-jeder-Uniform-ist-ein Mensch«). Gleichzeitig ist es eines der am meisten missverstandenen Begriffe<sup>1</sup> in der Diskursarena der Polizei. Aus dem politischen Raum kommen einerseits Forderungen nach mehr Fehlerkultur, gleichzeitig aber auch konservative Abwehrstrategien. So sagte mir einmal ein Polizeipräsident, »die Polizei ist in Sachen Fehlerkultur heute besser aufgestellt als früher«. Während die »Bildungsfraktion« in der Polizei sich vorsichtig dem Reflexionserfordernis annähert (z.B. in Niedersachsen über den Begriff Demokratische Resilienz), hält sich die »Einsatzfraktion« in der Polizei weiterhin am Grundsatz der Fehlerfreiheit bzw. am Schließen von »Fähigkeitslücken« (NDR 2022) fest. Dem Hinterfragen oder gar Infragestellen (z.B. der eigenen Handlungsoptionen) wird die »Bewältigung« (eines Einsatzes) als Hindernis entgegengesetzt. Während also von gesellschaftlichen und politischen Akteur\*innen zunehmend das Reden über Polizei moralisch aufgeladen und der Berufsstand zunehmend heroisiert wird,<sup>2</sup> wird es gleichzeitig immer schwerer, einmal begonnene Expansions- und Aufrüstungsaktivitäten wieder zurückzudrängen oder einzudämmen.<sup>3</sup>

---

1 In vielen Fällen wird der Begriff missbraucht oder mindestens fehlerhaft verwendet.

2 Der Ausspruch »Jeder Angriff gegen Polizistinnen und Polizisten ist ein Angriff auf uns alle« stammt etwa von Thomas Jungfer, dem DPolG-Vorsitzenden für Hamburg. »Heldenhafte Arbeit« habe die Polizei nach dem G20-Gipfel 2017 in Hamburg geleistet, befindet der erste Bürgermeister Olaf Scholz. »Sie halten Ihren Kopf für unsere Sicherheit hin«, sagt auch Nancy Faeser anlässlich ihres Antrittsbesuchs bei der Bundespolizei (vgl. BMI 2021).

3 So forderte der Vorsitzender der Gewerkschaft der Polizei, Jochen Kopelke, zum Sondervormögen Bundeswehr in einem Interview mit dem ZDF am 25. Oktober 2023 100 Milliarden Euro und 300 neue Stellen für die Polizei und natürlich wieder schärfere Gesetze bzw. weitere Befugnisse für die Polizei (ZDF 2023). Er war sich vollständig sicher, dass es nur dann

Als Schreckensbild werden Beamt\*innen entworfen, die bis zur Handlungsunfähigkeit ›vergeistigt‹ sind.<sup>4</sup> Das wird z.B. an Studierenden nach dem Studium beklagt. Wenn eine Führungskraft aus der Bereitschaftspolizei sich über die zunehmende Zahl vergeistigter Studierender beklagt, dann wird eine solche Bemerkung in der Behörde sofort zum geflügelten Wort: Das Bild der ›verwissenschaftlichten‹, aber praktisch orientierungslosen Kommissare und Kommissarinnen, die keine Ahnung von der Praxis, aber einen silbernen Stern auf der Schulter haben, trifft einen empfindlichen Nerv der polizeilichen ›Handwerker-Klasse‹. Und dieses Bild berührt viele (ungeliebte) Aspekte der Polizei, die alle etwas mit Intellektualität und Pragmatismus, aber auch mit Macht und Ohnmacht bzw. mit Dominanz und Unterlegenheit zu tun haben. Vergeistigtsein wird zum Synonym für ›praktisch nicht zu gebrauchen‹, ›abwesend‹, für praxisuntauglich. In den Belustigungen über die Bildungseinrichtungen und ihr Personal kommt eine deutliche Aversion gegen die Akademisierung des Polizeiwesens zum Ausdruck, die die deutsche Polizei bis heute pflegt, allerdings ohne auf akademisches Personal und akademisch ausgerüstete Polizist\*innen ganz zu verzichten, denn immerhin ist mit der Deutschen Hochschule der Polizei und dem dort zu erwerbenden Masterabschluss der Aufstieg in die Managementebene der Polizei auch Prestigegewinn verbunden.

Während also immer mehr Personen, insbesondere in Führungsfunktionen, die akademischen Bildungseinrichtungen der Polizei besuchen, wird deren Inhalt demonstrativ geringgeschätzt, zumindest für das umstandslose und geräuschlose Eintauchen in die Praxis. Die Tatsache, dass beim Aufstieg in den höheren Dienst

---

gelänge, insbesondere die Schleuser-Kriminalität und illegale Migration wirkungsvoller zu bekämpfen. Dass damit die (registrierte) Kriminalität auch steigen könnte, weil es sich ausschließlich um Kontrolldelikte handelt, erwähnte er in dem Interview nicht.

- 4 Dieser für jede Bildungseinrichtung vernichtende Satz wurde vor einigen Jahre einem Hundertschaftsführer der Hamburger Bereitschaftspolizei zugeschrieben, der nach seiner Einschätzung der »Verwertbarkeit« von Nachwuchskräften aus dem Bereich der klassischen Polizeischule im Vergleich zur Hochschule gefragt wurde. Handlungsunfähigkeit ist neben »Kameradenverrat« mit das Schlimmste, was Polizist\*innen vorgeworfen werden kann. Wer im Einsatz nicht handlungsfähig ist, wer ihn nicht ›bewältigt‹, z.B. weil er oder sie zu viel nachdenkt, gilt als untauglich. In dieser Lesart bildet Praxiserfahrung eine Art Versicherung gegen Handlungsunfähigkeit, während Theoriewissen dafür steht, Pragmatismus zu verunmöglichen. So schaffte es der Begriff vergeistigt schnell in den Rang eines Verdichtungssymbols für die Praxisrelevanz der Hochschulausbildung. Diese und ähnliche Sprüche durchziehen meine gesamte Praxis- und auch die Forschungszeit. Es begann mit dem berühmten Satz »Nun vergiss mal alles, was Du auf der Schule gelernt hast, wie Polizeiarbeit richtig funktioniert, zeigen wir Dir hier«, der mittlerweile allerdings etwas seltener benutzt werden dürfte. An seiner Stelle sind viele andere Spitzen gegen die Akademisierung der Polizeiausbildung gefallen, z.B. das überschwängliche Lob der Polizeischüler\*innen, die schneller praxistauglich seien, wohingegen den Studierenden im Praktikum und den ersten Monaten im Dienst häufig noch einige praxisanschmiegsame Grundlagen und Routinen fehlten.

auch Personen durchfallen können, hat in der Polizei große Irritationen ausgelöst, war es doch vorher eher unüblich, die Karriereversprechen der Abordnungsbehörden zu durchkreuzen. Es wird also eine weitere Dimension des Verstehens eröffnet. Die als »vergeistigt« apostrophierten Berufsanfänger\*innen haben mit dem Leitungspersonal etwas gemeinsam, was den »handarbeitenden« Polizist\*innen fehlt bzw. fremd und suspekt ist: Sie orientieren sich nicht ausschließlich an dem, was den Praktiker\*innen verfügbar und wichtig ist, sondern haben eine andere erkenntnisleitende Orientierung – Theorie, Wissenschaft, Abstraktion. Die Praktiker\*innen hingegen leben mehrheitlich aus der (eigenen) Erfahrung, der Konkretion, der Kasuistik, der Perpetuierung, der Vergegenständlichung. Die Fixierung auf Erfahrung wirkt bis in die »Entscheidungsebene«<sup>5</sup> hinein, obwohl dort die Zahl derer, die längere Zeit in Bildungszusammenhängen verbracht haben, höher bzw. die Nähe zur Praxis nur noch mittelbar vorhanden ist. Die unterschiedlichen Wissensbestände und Orientierungen kommen sich im Alltag der Polizei nicht so häufig in die Quere, weil deren Träger\*innen an unterschiedlichen Stellen in der Organisation situiert sind.

## 2. Professionalisierung eines Berufsfeldes

Im Folgenden versuche ich zu zeigen, dass die Forderung nach und die Fähigkeit zur Reflexivität mit anderen Logiken konfrontiert wird. Als Haupthindernis für Reflexionsprozesse betrachte ich die autoritäre Dynamik in der Polizei, die sich z. B. am Prinzip der Fehlervermeidung und am Umgang mit Kritik an polizeilichem Handeln zeigt. Während Reflexion zu einer kulturellen Elastizität (und zu mehr tatsächlicher

---

5 Mit Entscheider meine ich nicht alle die, die täglich etwas entscheiden müssen, sondern jene, die strategische Entscheidungen in der und für die Organisation treffen. Das sind nicht nur Vorgesetzte bzw. Führungskräfte im Allgemeinen, sondern auch – für die Hamburger Polizei – z. B. der örtliche Personalrat, der bei Forschungsvorhaben über die Forschungszusage mitentscheiden darf. Dann sitzen Forschende und Personalrat an einem Tisch und diskutieren epistemologische Fragen, zu denen es eine ebenso lange Diskussion in der Philosophie und den Sozialwissenschaften gibt. So etwa die Frage, was Wissenschaftlichkeit eigentlich bedeutet oder was quantitative und qualitative Ansätze unterscheidet, welche Fragen in einen Fragebogen gehören und welche nicht, oder wer für Datenschutz zuständig ist. Es sind ungleiche Partner\*innen, wobei die Wissenschaftsseite das Wissen mitbringt, die Mitarbeitervertretung aber die Macht über den Zugang. Tatsächlich findet sich eine besonders ausgeprägte Aversion gegen Wissenschaft (und Wissenschaftler\*innen) bei den »uniformierten« Polizei-Gewerkschaften. Bei der Deutschen Polizeigewerkschaft (DPOIG) ist sie sogar noch stärker ausgeprägt als bei der Gewerkschaft der Polizei (GdP). Lediglich der Bund Deutscher Kriminalbeamter e.V. (BDK) zeigt sich hier – wie überhaupt die gesamte Kriminalpolizei – etwas aufgeschlossener in der Auseinandersetzung mit Wissenschaft und Theorie.

Diversität) in der Organisation führen könnte, ist Autoritarismus eher Bestandteil von Homogenität und kultureller Dominanz (vgl. dazu Behr 2006: 174ff).

## 2.1 Reflexivität als Haltung in Human Rights Professionen

Ob die Polizei im theoretischen Sinne eine Profession, eine Semi-Profession oder eine Profession-im-Werden ist, habe ich an anderer Stelle erläutert (vgl. Behr 2006: 153–160; 2006a). Jedenfalls ist einer der Gratmesser für die Professionalisierung eines Berufsfeldes die Bedeutung und das Ausmaß von Reflexivität. Sie ist für Professionen bzw. Semi-Professionen mit Bezug zu »Care«-Berufen (Wendt 2011) und »Human-Right-Professionen« (Staub-Bernasconi 1995) einerseits eine Form der Transzendenz von Praxis (Opp 1998), andererseits auch ein wesentliches Instrument zur Sicherung der Qualität der Arbeit und des Selbstverständnisses der Mitarbeitenden. Die berufliche Sorge für und um Menschen bedingt regelmäßiges Austarierend von Nähe und Distanz, und das geschieht dort regelhaft z. B. über Supervision. Bürokratischen Berufen fehlt sowohl das Verständnis für Transzendenz als auch der strukturelle Ort ihrer Einübung bzw. ihrer reflexiven Praxis. Sie verfügen zwar über eigene Sinnsysteme, diese richten sich aber zum großen Teil an Rechtllichkeit und Verfahrenskonformität aus, mithin an einer *prozeduralen* Rationalität, weniger an einer *intentionalen* Rationalität: In der Polizei wird sehr viel mehr über die Art und Weise, wie die Arbeit getan wird, diskutiert als über das Warum (vgl. Behr 2006: 44).

Der ehemalige Hamburger Polizeipräsident Ralf Martin Meyer fasst Erkenntnisgewinn und Fehlerbearbeitung der Hamburger Polizei nach dem G20-Gipfel zusammen, indem er sagt, im Nachgang seien zahlreiche »Fähigkeitslücken« geschlossen worden. Allerdings fügte er auch die Einführung eines Beschwerdemanagements als eine Neuerung an. Trotz aller Affirmationen bleibt das Wort Fehlerkultur nebulös und es zeigt sich nach wie vor, dass in der Polizei eine Fehlervermeidungskultur sehr viel weiter verbreitet ist als eine Fehlernutzungskultur.<sup>6</sup>

6 Gut sichtbar wurde das am protokollierten Einsatz der Schutzpolizei in Dortmund am 8. August 2022, in dessen Verlauf ein Jugendlicher mittels einer Maschinenpistole getötet wurde. Der Einsatzbericht des Dienstgruppenleiters dokumentierte auf eine eindeutige Notwehrlage, die Gewerkschaft der Polizei nahm das als unumstritten an und erklärte in epischer Breite, warum der Einsatz der Maschinenpistole notwendig und angemessen gewesen sei (vgl. Kunz 2022), statt auch nur in Betracht zu ziehen, dass der Einsatz möglicherweise aus dem Ruder gelaufen sein könnte. An diesem Fall wird deutlich, dass insbesondere bei Einsätzen, in denen es zu Gewaltanwendungen durch die Polizei kommt, zunächst einmal die Rechtmäßigkeit unterstellt und das Verhalten der Beamt\*innen gerechtfertigt wird. Erkennen die polizeilich sozialisierten Kommentator\*innen selbst, dass möglicherweise etwas nicht ganz rund gelaufen sein könnte, wird sofort darauf verwiesen, dass das Ende der Untersuchungen abgewartet werden müsse und die Unschuldsvermutung auch für Polizist\*innen gelte. Skandale entstehen selten allein durch handwerkliche Fehler der Beamt\*innen vor Ort, sondern

Die insbesondere in der *cop culture*<sup>7</sup> ausgeprägte Orientierung an traditionellen Dominanz-Werten ist gesamtgesellschaftlich nicht mehr unumstritten und wird fallweise auch nicht mehr als Verhaltensaufforderung akzeptiert: Viele Menschen stellen staatliches Dominanzgebaren infrage, ob zu Recht oder zu Unrecht, ist hier nicht zu debattieren. Jedenfalls stoßen Polizeibeamte und Polizeibeamtinnen häufig auf Menschen, die sich nicht fraglos als Herrschaftsunterworfenen sehen, sondern die sich gegenüber staatlichen Interventionen zur Wehr setzen, sei es verbal oder auch körperlich. Dagegen half früher gefühlsabwehrende Maskulinität (»das muss man als Polizist eben wegstecken können«) und bloße Machtdemonstration, aber auch das wird zunehmend infrage gestellt. So ist derzeit auch ein Vakuum zu spüren, in dem sich insbesondere die jüngeren und die sozial aufgeschlosseneren Mitarbeitenden in der Polizei befinden, die sich vielleicht für die Psychohygiene und Reflexion der Arbeit mehr interessieren, aber von der Organisation dafür keine Angebote bekommen, zumindest solange nicht, wie nichts ›passiert‹ ist.

In polizeilichen Handlungsfeldern kommen die Bediensteten durchaus mit existenziellen Konflikten in Berührung (Gewalt, Tod, Leid, Ungerechtigkeit, sozialer Ausschluss) und haben entsprechende Spannungen auszuhalten: das Schwanken zwischen Recht und Gerechtigkeit, zwischen ›gesundem Menschenverstand‹ und *sine ira et studio*<sup>8</sup> im Verwaltungshandeln, Impulse nach Vergeltung oder Rache, zur Schlichtung in Situationen, in denen heute nicht mehr nur geschlichtet werden darf (z.B. bei Beziehungsgewalt). Wenn sich bürokratische Organisationen mit den Schicksalen ihrer Klient\*innen (unter Umständen als Folge ihres eigenen Tätigwerdens) und deren sozialer Determination in eine Haltung der engagierten Fürsorge bringen, dann verändern sich notwendigerweise auch die Kommunikationen, die Unterstützungsbedürfnisse und die Erklärungshorizonte der Organisationsmit-

---

meistens dann, wenn Fehlverhalten anschließend durch die Behörden geleugnet, relativiert und gerechtfertigt (oder geschwiegen) wird. Damit stechen besonders die Gewerkschaften und einige Innenminister heraus, während sich Behördenleitungen oft mit Bewertungen zurückhalten. Dabei wären sie es eigentlich, die der Öffentlichkeit Rede und Antwort stehen müssten, was polizeiliches Einsatzverhalten betrifft, und nicht die Lobbyist\*innen der polizeilichen Berufsvertretungen. Doch allzu oft wird genau das verweigert, in der Regel mit der lapidaren Begründung, dass die Staatsanwaltschaft den Fall übernommen habe und nun Herrin des Verfahrens sei. Und die sagt meistens, mit dem ebenso lapidaren Verweis auf ein laufendes Verfahren, auch nicht mehr. Im Fall Dortmund wurde das allerdings sowohl vonseiten der Staatsanwaltschaft als auch vom Polizeipräsidenten anders gehandhabt. Jedoch macht dieses positive Beispiel die sonst vorherrschende restriktive Informationsstrategie der Ermittlungsbehörden nicht obsolet (vgl. ausführlich dazu Siepmann/Kempfen 2023).

7 Zum Konzept der an Recht- und Billigkeitsdenken orientierten polizeilichen »Kultur der Straße« vgl. Behr 2008 *passim*.

8 Lateinisch für »ohne Zorn und Eifer«.

glieder. Hier setzen der Bedarf und die Notwendigkeit von Reflexivität ein.<sup>9</sup> Solange Polizist\*innen in einem binären Modus die Klientel nur als Menschen betrachtet, die ihnen (vielleicht sogar bewusst) berufliche Probleme bereiten und Entscheidungen abfordern, benötigen sie weder Supervision noch Reflexion. Sobald sie aber anerkennen, dass die Menschen und ihre Handlungen nur die Symptomebene darstellen und die Ursache für Belastungen und/oder Unwohlsein möglicherweise an ganz anderer Stelle zu finden ist, und dass Polizist\*innen immer wieder Gefahr laufen, vom Teil der Lösung zum Teil des Problems zu werden, spätestens dann wäre es angezeigt, den Arbeitskontext multiperspektivisch zu beleuchten und nicht nur in der binären Täter-Opfer-Dimension zu verharren.

## 2.2 Binarität als Haltung der klassischen Exekutiv-Kultur

Die Exekutive ist nicht geprägt von Gleichzeitigkeit, sondern von Binarität, vom Entweder-oder: Recht oder Unrecht, Täter oder Opfer, Tatbestand erfüllt oder nicht erfüllt. Dass ein\*e Täter\*in gleichzeitig Opfer sein kann (und vice versa), das kommt – besonders im Kontext von Beziehungsgewalt – vor, ist aber nicht die Regel. Kulturell drückt sich das binäre Prinzip in Kategorien der so genannten *cop culture* aus, die keine Indifferenz, keine Gleichzeitigkeit, keine Ambiguität kennt. *cop culture* gibt Schutz und Eindeutigkeit: »Wir sind die Guten, basta!« »Wir halten zusammen, unbedingt!« Es sind solche ehernen Grundsätze, die das Leben in der Gefahrengemeinschaft aushaltbar und oft auch lebenswert machen, die aber nie frei sind von einer autoritären Tönung. Wenn Reflexivität in Organisationen ernst genommen würde, dann müssten auch die Traditionen, die ehernen Gesetze, die etablierten Wertvorstellungen, Hierarchien etc. zur Disposition stehen oder mindestens immer wieder neu verhandelt werden.

Gerade in Verwaltungsorganisationen begegnen sich Innovation und Tradition auf oft sehr unversöhnliche Weise. Innovation ist in der Regel technisch oder technologisch ausgerichtet (z.B. Führungs- und Einsatzmittel, Einsatzmethoden, IT) oder von betriebswirtschaftlicher Rationalität bestimmt (Neue Verwaltungssteuerung, Budgetierung, Fahrzeugpark). Tradition hingegen wird gestiftet durch Routinen und Logiken, die sich in der Vergangenheit eingeschliffen haben (z.B. Zuständigkeitsfragen, Verdachtsschöpfungsstrategien, Einsatzgrundsätze). Wenn und insoweit bürokratische Organisationen Reflexion überhaupt ermöglichen, dann in der Regel nicht über strukturell verankerte Instrumente, sondern vielmehr

---

9 So sind z.B. Ohnmachts- und Insuffizienzgefühle besonders häufig bei Personen zu beobachten, die sich selbst in eine enge (emotionale) Beziehung mit dem Schicksal ihrer Klient\*innen bringen. Die brauchen Beamt\*innen einer Beweissicherungs- und Festnahmeinheit (BFE) nicht unbedingt zu haben. Diejenigen aber, die als Beziehungsgewaltsachbearbeiter\*innen eingesetzt sind, können damit sehr wohl in Kontakt und in Konflikt geraten.

durch »Begegnungen am Rande« (Untertitel bei Behr 2006a), die zunehmend strategischen Wert für die Organisation bekommen und deshalb von Bedeutung sind. Dadurch, dass das staatliche Gewaltmonopol zwar einerseits Reflexion nachfragt, sich aber gegenüber den Implikationen von Reflexion auch immunisiert, befindet es sich gegenwärtig noch in einer Situation, die der Volksmund in einem geflügelten Wort erfasst: »Wasch« mir den Pelz, aber mach mich nicht nass!«

Reflexivität als Bestandteil des Berufsalltags hat sich in der Polizei noch nicht strukturell etabliert, dagegen steht immer noch das Ideal der Fehlerlosigkeit. Gleichwohl nehmen nach meiner Wahrnehmung strukturelle Orte der Reflexion zunehmend Gestalt an. So veröffentlichen einige Polizeibehörden, Nordrhein-Westfalen sei hier hervorgehoben, ernst zu nehmende Papiere, in denen es auch um großflächige Supervision geht (vgl. IM NRW 2021). Reflexionsformen können sich heute also durchaus Aufmerksamkeit in den Organisationen des Gewaltmonopols verschaffen, allerdings nicht bei der »Einsatz-Fraktion«, sondern eher an der Peripherie, z. B. bei den Aus- und Fortbildungseinrichtungen. Möglicherweise befördern aber die Veränderungsschübe in der Polizei auch neue Verfahren des Nachdenkens und des Umgangs miteinander und lassen eine neue Lern- und Kommunikationskultur entstehen, in die Reflexivität besser integriert werden kann als in die klassische Exekutiv-Kultur.

### 3. Cop Culture und Dominanzkultur: Warum sie Vielfalt verhindern

Polizeibeamt\*innen erleben in ihrer Lebenswelt zwar mehr Routine, als gemeinhin bekannt ist und kommuniziert wird<sup>10</sup>, sie stehen aber gleichzeitig in einer laten-

---

10 Besonders in der Bereitschaftspolizei, also in geschlossenen Einheiten, wird viel »gewartet«: Selbst wenn sie im Einsatz sind, gibt es für diese Einheiten häufig lange Bereitschafts- und Wartezeiten, weil sie häufig als Reserve für eskalierende Entwicklungen vorgesehen sind. Die publikumswirksam vorgetragene Belastung durch Überstunden muss auch noch in anderer Hinsicht etwas relativiert werden: Erstens ist es oft zeitlich begrenzte Mehrarbeit, z. B. bei einem polizeilichen Großereignis, die entweder im Anschluss daran direkt wieder abgebaut oder die auf einem Arbeitszeitkonto über die gesamten Berufsjahre mitgenommen wird, was viele Bedienstete nutzen und schon ein halbes Jahr vor der Pensionierung den aktiven Dienst beenden. Zweitens bedeuten Überstunden Prestigegewinn: Wer von sich sagen kann, dass er 500, 600, 700 Überstunden gesammelt habe, sagt damit auch, dass er ein ganz wichtiger Mensch in der Organisation ist bzw. ein Mensch, mit einer wichtigen Funktion. Schließlich sei noch auf die Merkwürdigkeit hingewiesen, dass nicht unerheblich viele Beamte und Beamtinnen beantragen, ihre Dienstzeit über die reguläre Lebensarbeitszeit zu verlängern, entweder weil sie noch ein günstigeres Pensionsgehalt erreichen wollen oder weil sie sich noch fit genug fühlen, ihre Erfahrungen an andere weiterzugeben. Jedenfalls ist mir nicht bekannt, dass jemals ein Polizeibeamter oder eine Polizeibeamtin zur Verlängerung der Dienstzeit genötigt worden ist.



ten Anspannung, die zweierlei Ausprägungen hat: Erstens kann jederzeit etwas Außergewöhnliches passieren und zweitens ist im Außergewöhnlichen stets das Risiko des Scheiterns, der Unbeherrschbarkeit, der Überforderung, der Angst und der Schuld angelegt – gerade dann, wenn das Ereignis mit Gewalt zu tun hat. Um diese Unsicherheit auszuhalten, braucht es stabile Überzeugungen, Orientierungs- und Handlungsmuster. Und diese bietet *cop culture* an. Sie ist autoritär, weil sie Eindeutigkeit und Dominanz vor Meinungsvielfalt setzt. Die Angst vor der drohenden Unterlegenheit in einer Auseinandersetzung und/oder der Nicht-Beherrschbarkeit einer Situation trifft offenbar die männliche Identität intensiver als die weibliche (Erikson 2003). Männer lassen sich von der suggestiven Kraft der kollektiven Überlegenheit (Superiorität), die der *cop culture* innewohnt, stärker berühren als ihre Kolleginnen. Diese sind zwar durchaus in *cop culture* zu integrieren, sie betätigen sich aber nach meiner Beobachtung weniger intensiv an deren Geltungsanspruch.

Psychoanalytisch gesehen leisten Männer und Frauen gleichermaßen permanent Verdrängungsarbeit, indem sie nicht nur ausblenden, dass sie jederzeit in eine Situation geraten können, die sie nicht souverän lösen können, sondern auch, dass sie in mannigfaltiger Weise Gefahr laufen, am eigenen Leib ›beschädigt‹ zu werden und auch selbst zu beschädigen. Das kann physische oder psychische Folgen haben, vom psychischen Trauma zur körperlichen Verletzung bis hin zum Tod. Sie können aber auch in moralische Dilemmata geraten, die Spuren hinterlassen, ohne dass sie an Medizin oder Therapie überwiesen werden könnten. Ich meine damit z.B. den Umgang mit den Schuldgefühlen nach einer exzessiven Gewaltanwendung. In dem unerschütterlichen Glauben an die Richtigkeit des eigenen moralischen Standorts (vgl. Behr 2021) und in ihrer Verteidigung nach außen kommt das Superioritätsdenken in der Polizei zum Ausdruck. Das führt zu einer Art Immunisierung gegenüber Kritik aus der Zivilgesellschaft bzw. unterstützt Prozesse der Immunisierung. Interessanterweise wird konkrete (oder auch individuelle) Kritik an einem polizeilichen Vorgehen von Vertreter\*innen der Polizei schnell auf die gesamte Institution übertragen und als Generalverdacht oder als generelles Misstrauen gegenüber der Polizei aufgefasst. Beides wird dann mit rhetorischen Starksprüchen zurückgewiesen und die Kritiker\*innen werden delegitimiert.

### 3.1 Autoritärer Wertkonservatismus

Als Beispiel dafür kann der Umgang Hamburger Polizeiführung nach dem G20-Gipfel 2017 herangezogen werden, bei dem es zahlreiche Verletzte (Polizeibeamt\*innen und Aktivist\*innen) und immense Sachbeschädigungen durch militante Akteur\*innen, aber auch exzessive Gewaltanwendungen durch die Polizei gab. Sowohl im Sonderausschuss der Bürgerschaft als auch gegenüber der Zivilgesellschaft hielten die für die Polizeiarbeit Verantwortlichen bis zum Schluss die Position bei, dass der Polizei keine nennenswerten Fehler zuzurechnen gewesen seien. Dieses Muster fin-

det sich in vielen Apologien: Der Einzelfall wird in einen größeren Zusammenhang gestellt (den die Kritiker\*innen angeblich gar nicht überblicken können) und damit eine konkrete Forderung, Beobachtung oder Kritik so bearbeitet, als gelte sie für die gesamte Polizei. Dann folgt die Vermutung, die Kritiker\*innen insinuierten, das betreffende Geschehen berühre die gesamte Polizei. Das betrifft z.B. konkrete Gewaltereignisse, rechtsextremistische Umtriebe, Rassismus, Diskriminierung u.v.a.m. Dominanzkultur (Rommelspacher 1995) lässt sich auf der Ausführungsebene besser und häufiger konkretisieren als im Management.<sup>11</sup>

Dominanzverhältnisse beziehen sich auf *strukturelle* Dimensionen (formale Zuständigkeitsregelungen, Ablaufpläne, Organigramme, inhaltliche Verantwortungsbereiche, Meldepflichten, Auswahlkriterien für Beförderungen, Delegationsregelungen, Schichtpläne etc.) und auf *kulturelle* Rahmenbedingungen (Grundsätze des Berufsbeamtentums, Disziplinarordnung, Wohlverhaltenspflicht nach dem Beamtengesetz, Besetzung von Auswahlkommissionen). Beide Elemente (Struktur und Kultur) einer Organisation sorgen für eine gewisse konservative Kontinuität, und sie sorgen dafür, dass sich autoritärer Konservatismus<sup>12</sup> in der Organisation erfolgreich ausbreiten kann.

Hinter der Überlegenheitsdarstellung steckt nach meinem Dafürhalten die Angst vor Autoritätsverlust. Sie bezieht sich sowohl auf den institutionellen wie auf den individuellen Erfahrungsbereich der Polizei. Autorität(-sverlust) bezieht sich auch auf das Deutungsmonopol bzw. das, was früher die Definitionsmacht der

---

11 Dort ist es oft schlichtweg unmöglich zu forschen, schon gar nicht im Stil einer teilnehmenden Beobachtung. Deshalb ist aus dem Bereich der Führungskräfte relativ wenig über das Zustandekommen von Entscheidungen bekannt.

12 Hier gibt es eine gewisse Nähe zum Begriff des autoritären Legalismus, den Jürgen Habermas in der Debatte um politischen Widerstand bzw. zivilen Ungehorsam einbrachte und damit die Gefahr ansprach, dass staatliches Handeln umschlagen könne in eine autoritäre Anwendung des (formalen) Rechts (Habermas 1983: 43). Diese Tendenz sehe auch ich: Die Polizei nutzt zunehmend offensiv ein Recht, das sie – nicht nur, aber besonders bei der Durchsetzung polizeilicher Maßnahmen – sehr viel besser schützt als den Rest der Gesellschaft. Gemeint sind z.B. die §§ 113 und 114 des Strafgesetzbuchs, die explizit und ausschließlich Vollstreckungsbeamten\*innen (bzw. im Fall des § 113 Vollstreckungshandlungen) in umfassender Weise schützen. Dennoch wird die Klage über eine zunehmende Gewalt ihnen gegenüber nicht geringer, weshalb die Berufsvertretungen immer schärfere Strafandrohungen zum Schutz von Polizist\*innen fordern. Das war zu erwarten, da es seit 2017 mit § 114 StGB einen Tatbestand gibt, der vorher gar nicht vorhanden war und der auch erfüllt ist, wenn gar kein »Erfolg« i.S. einer Verletzung eingetreten ist. Das und die Weigerung, die alten Privilegien (z.B. des Berufsbeamtentums) und Besitzstandswahrungen aufzugeben, bezeichne ich als Bestandteil eines zunehmenden autoritären Konservatismus. Er nutzt das Recht dazu, möglichst viel Autorität für sich zu gewinnen, nicht aber, möglichst viel Freiheit für die Zivilgesellschaft zu ermöglichen.

Polizei (Feest/Blankenburg 1972) genannt wurde, und auf individuelles Performanzmanagement, wie es Alpert und Dunham 2004 in ihrem Authority-Maintenance-Ansatz<sup>13</sup> beschrieben haben. Ich schätze diese Perspektive sehr, weil sie wegkommt von monothematischen Rassismus-Theorien und weil sie verstehbar macht, was Menschen in die Enge treibt und um sich schlagen lässt. Es sind die Fantasien des Bedrohtseins, die Polizist\*innen entwickeln, und die darin münden, dass sie gegenüber der subjektiv so empfundenen Abwertung ihrer Person und ihrer Berufsrolle eine eigene Stärke entgegensetzen wollen (oder vielleicht sogar müssen). Es endet damit, dass sie bedrohende Fremde kleinreden und abwerten. Wenn Überlegenheit bzw. Souveränität gesichert sind und wenn Polizist\*innen sich durch gesetzliche Regeln geschützt fühlen, dann können sie auch freundlich, locker und humorvoll sein. Wird ihre Überlegenheit aber infrage gestellt oder von vorn herein nicht geteilt, dann betreten die Polizeibediensteten unvermittelt den Raum der Herrschaftssicherung. Deshalb schützt die Bezeichnung Bürger/Bürgerin nicht vor dem Zugriff der Polizei. Es leiten sich aus ihre auch keinerlei Abwehrmöglichkeiten ab, denn es sind die Polizist\*innen, die situationsbedingt entscheiden, ob Bürger\*innen noch ›unbescholten‹ sind oder ob sie stören, verdächtig oder Täter\*innen sind.

### 3.2 Hierarchischer Strukturkonservatismus

Dominanzkultur ist nicht nur, wie ich bislang angenommen habe, wertkonservativ, sondern sie ist mehr oder minder deutlich strukturkonservativ. Sie entwickelt und festigt ihre Wirkung nicht nur in Wertorientierungen und ethischen Maximen, sondern vor allem im Kontext hierarchischer Strukturen in der Polizei. Wertkonservativ, also auf die Erhaltung von existenziellen Werten ausgerichtet, sind Bündnis90/DIE GRÜNEN auch. Sie wollen den Wert der Natur erhalten, einer gesunden Umwelt, einer ökologischen Landwirtschaftsproduktion, gesunder Luft, gesunden Wassers, gesunder Nahrung. Ebenso wie Extinction Rebellion und Fridays for Future. In der Polizei dominieren aber (zumindestens neben) wertkonservativen auch deutlich strukturkonservative Werte. Diese richten sich auf den Erhalt bisheriger Macht- und Herrschaftsstrukturen und die damit zusammenhängenden Privilegien.

---

13 Diese Perspektive betont dass es im Kern die *Bedrohtseins-Phantasien* sind, die Polizist:innen entwickeln, und die darin münden, dass sie gegenüber der subjektiv so empfundenen Abwertung ihrer Person und ihrer Berufsrolle eine eigene Stärke entgegensetzen wollen (vielleicht: müssen), und die damit endet, dass Fremde klein zu reden und abzuwerten. Wird ihre Überlegenheit und ihre Autorität infrage gestellt oder von vorn herein nicht geteilt, dann betreten die Polizeibediensteten unvermittelt den sozialen Raum der Herrschaftssicherung und sie treten härter auf, um ihre Souveränität wieder herzustellen.

Nach meiner Erfahrung mangelt es in der Polizei in Bezug auf Reformen und/oder neue Ausrichtungen nie an guten Ideen, sondern immer an der konsequenten Umsetzung, weil etwa der öffentliche oder politische Druck nachlässt, weil das Personal oder die Politik wechselt oder auch weil sich andere Themen in den Vordergrund schieben. Im Jahr 2023 erkenne ich aber auch deutliche Hemmnisse, Repulsionen, Aversionen und Reaktanz gegenüber Reflexivität im Polizeibetrieb selbst. Angeführt und gepusht von den Polizeigewerkschaften wollen z.B. viele gar nicht wissen, wie es um das politisch-ideologische Gefährdungspotenzial in der Polizei steht. Sie verweigern oder verwässern Forschungsersuche, etwa der Studie »Motivation, Einstellung und Gewalt im Alltag von Polizeivollzugsbeamten« (MEGAVO), die nur das prominenteste Beispiel dafür ist. Über unrechtmäßige Gewalt in der Polizei kann nicht gesprochen werden, ohne dass die Sprechenden als ›linke Kritiker\*innen‹ diffamiert werden.

Recht und Moral klaffen dann auseinander, wenn z.B. die Staatsanwaltschaft annimmt, dass es sich bei einer polizeilichen Chatgruppe um eine geschlossene und nicht um eine öffentliche Gruppe handelt. Einige der Sprüche, die in den Chats gehandelt wurden, sind der Öffentlichkeit trotzdem bekannt geworden (Iskandar 2021<sup>14</sup>). Aber was ist mit der Haltung und der Moral der Polizist\*innen? Wenn ein Verfahren eingestellt wird oder nicht zur Hauptverhandlung kommt, dann ist damit nicht gesagt, dass das Verhalten des\*der Betroffenen moralisch nicht zu beanstanden ist, sondern lediglich, dass bestimmte Voraussetzungen der Verfahrensfortsetzung nicht gegeben sind. So braucht es beim § 130 StGB (Volksverhetzung) z.B. die »Störung des öffentlichen Friedens«. Das tieferliegende Problem sind nicht Rassisten, Rechtsextremen, einzelne Querdenker, Reichsbürger oder eine Anzahl X von Querulanten, sondern eine Kultur, die arglos bleibt, wenn Männlichkeit toxisch wird.<sup>15</sup> Wenn das Recht allein zur Richtschnur für Moralität wird, dann bewegen sich Menschen stringent in Richtung eines legalistischen Autoritarismus.

---

14 Auch 2023 sind u.a. durch Jan Böhmermann der Fall einer rechten Frankfurter Polizei-Chatgruppe wieder öffentlich geworden (bspw. <https://www.faz.net/aktuell/rhein-main/jan-boehmermann-veroeffentlicht-rechtsextremen-frankfurter-polizei-chat-19212650.html>).

15 Zum Begriff und Konzept toxischer Männlichkeit gibt es unterschiedliche Auslegungen. Einen guten Einblick liefert Wikipedia. In weiten Teilen ist toxische Männlichkeit identisch mit Hypermaskulinität. In meinem Verständnis hat der Begriff toxisch jedoch nicht nur eine autodestruktive bzw. kompetitive Komponente, sondern wirkt zusätzlich auf die Umgebung, enthält also die Intention oder mindestens die Inkaufnahme, andere zu (be-)schädigen, entweder körperlich, seelisch und/oder ökonomisch. Es geht dabei also nicht nur um die Selbstaffirmation und Siegermännlichkeit. Toxisch auf die Umgebung wirkt einerseits die Selbstermächtigung des toxischen Mannes, andererseits die Wirkung und/oder Zielrichtung, andere damit zu treffen. Bei der Hypermaskulinität kommt das zwar auch vor, im Zentrum stehen aber wohl die kompetitiven Anreize (Wettbewerb, Konkurrenz, Dominanz).

Dem gesellschaftlichen Auftrag der umfassenden Existenzsicherung widerspricht es nicht, dass Überwältigung und Verletzung anderer Menschen ebenso Bestandteil des polizeilichen Auftrags ist wie die Bewahrung vor Verletzung. Denn auf der Handlungsebene ist der Schutz des einen Menschenrechts oft verbunden mit dem Eingriff in ein anderes (z.B. bei der Festnahme eines gewalttätigen Ehemannes im Beziehungskonflikt). Der Menschenrechtsschutz wird besonders durch das polizeiliche Management betont. Auch die Berufsvertretungen verweisen immer wieder auf die Rolle der Polizei als Opfer von Gewalt und als Beschützerin der Bürger\*innen. Dagegen wird die Verletzung von Menschen(-rechten) öffentlich nicht so umfassend erwähnt. Sie wird aber dafür in der internen Berufsvorbereitung besonders intensiv unter dem rechtlichen Gesichtspunkt behandelt. Polizeikultur ist eine Kultur der Rechtsgebundenheit, insbesondere der rechtlichen Prozeduralität (Verfahrensförmigkeit). In der Polizeikultur spielt Gewalt nur eine marginale Rolle, und wenn, dann z.B. als »unmittelbarer Zwang«. Gewaltanwendung wird in den offiziellen Darstellungen von Polizei stets als *Ultima Ratio* gesehen und in der Regel als Reaktion auf die ihr entgegengebrachte Gewalt.

#### 4. Wohin steuert die Polizei?

Nach meiner Beobachtung legt die deutsche Polizei im Moment nicht nur an »Robustheit deutlich zu« (Diehl/Ziegler 2018; Behr 2018: 165), sondern auch an Autoritarismus. Die Terrorismusbekämpfungskonzepte unterscheiden sich nicht mehr strukturell vom militärischen Vorgehen im Häuserkampf. Dass die Polizei Einsatzkräfte benötigt, die gegen Gewaltverbrechen vorgehen, ist unbestritten. Umstritten scheint aber zu sein, wann genug Personal und Ausstattung für solche Extremsituationen vorgehalten wird und in welche Sphären des Polizeidienstes diese »Robustheit« noch ausstrahlt. Im Moment sehe ich noch niemanden, der an verantwortlicher Stelle sagt, dass es mit der Aufrüstung nun genug sei. Die Sicherheit der Bevölkerung ist ein hohes Gut und es muss geschützt werden, aber dafür benötigt man keine waffenstarrende Polizei, sondern es braucht Männer und Frauen, die sich ihrer Rolle als »Schutzmänner« und »Schutzfrauen« bewusst sind, die den Menschen zugewandt sind und die tapfer sind, wenn es die Situation verlangt.

Tapferkeit erlangt nicht automatisch, wer ein militärisches Sturmgewehr trägt, sondern wer eine Haltung entwickelt, sich für andere Menschen in Not einzusetzen, wenn es sein muss, auch mit dem eigenen Leben. Polizist\*innen sollten nicht stolz sein müssen auf ihre Waffen und die Anzahl ihrer Einsatzmittel, die sie am Gürtel tragen, sondern auf ihre Fähigkeit, in unübersichtlichen Situationen anderen Menschen Schutz und Hilfe zu bieten – und souverän zu bleiben. In der gegenwärtigen gesellschaftlichen Situation gerät der Begriff Sicherheit zum *catch-all*-Term. Mit dem Signalwort Sicherheit wird erreicht, dass ihre vielen Facetten nicht mehr

ausgeleuchtet werden. In diesem Klima gerät Polizeiarbeit in die Gefahr, sich vom *community policing* noch weiter zu entfernen und noch näher an *law-and-order-policing* heranzureichen.

#### 4.1 Von der Einsatz- zur Durchsetzungsorientierung

Im Moment gibt es einige Tendenzen, an denen sich erkennen lässt, dass sich die staatliche Vollzugspolizei immer mehr aus der Dienstleistungsrolle heraus-schleicht und in eine Einsatz- und Durchsetzungsorientierung übergeht. Der ›Bürger‹ bekommt von ihr einen anderen strukturellen Ort zugewiesen, er ist zuerst Herrschaftsunterworfenener, dann ›Kunde‹. Der Bürger steht für die Nähe zur Polizei, für eine Ordnungsorientierung. Er ist Metapher für Unauffälligkeit, Normenorientiertheit und Konformität. Mit ›Bürgern‹ (gern auch mit dem Zusatz ›anständige‹) hat die Polizei ebenso wenig Probleme, wie sie wenig mit ihnen zu tun hat. Dem Begriff Bürger wohnt etwas Heimeliges, etwas Residenzielles inne. Der Bürger hat Rechte, die über die Menschenrechte hinausgehen (z. B. als ›Staatsbürger‹ das Recht, nicht ausgewiesen zu werden oder das Recht auf Versammlung gem. Art. 8, Satz 1 des Grundgesetzes). Es ist deshalb ein privilegierender Status.

In der Welt der Polizist\*innen wird der ›Bürger‹ jedoch relativ Übergangslos zum ›Störer‹, z. B. dann, wenn er eine Amtshandlung stört, und sei es nur durch die verbal artikulierte Infragestellung ihrer Rechtmäßigkeit. Damit ändert sich natürlich nicht der Status als ›Staatsbürger‹, lediglich wird die Kategorie irrelevant für die polizeiliche Lagebewältigung. Nicht die politische Kategorie des Bürgers beherrscht die Alltagserfahrung von Polizist\*innen, sondern die von ›Störern‹, ›Verdächtigen‹, ›Gefährdern‹, ›Beschuldigten‹ und ›Tätern‹. Ihnen gegenüber stehen Opfer, Schutzbedürftige (oft Kinder), Demenzerkrankte, Suizident\*innen – und manchmal auch Menschen, die ostentativ auf ihre Bürgerrechte verweisen und sich den Polizist\*innen sozial überlegen wähnen. Polizist\*innen nehmen damit einen kleinen, aber auffälligen Teil von Gesellschaft als Alltagserfahrung wahr. Die neuen Polizeigesetze mit dem weit nach vorn verlagerten Gefahrenbegriff lassen den einst sicheren Bewegungsradius der Bürgerin und des Bürgers jedoch immer kleiner werden. Zunehmend löst *predictive policing* die Unschuldsvermutung ab. Die Bevölkerung gerät heute schneller in Verdacht, eine Gefahrenquelle zu sein, sie gerät früher in Situationen, in denen auch das ›Bürgersein‹ nicht mehr vor polizeilicher Verdachts-schöpfung und Kontrolle schützt. Eine geeignetere Beschreibung, die aber auch etwas sperrig klingt, wäre »Menschenrechts-Schutzpolizei« oder »Menschenrechtsschutz-Polizei« oder schlicht »Menschenrechtspolizei«.

Der seit vielen Jahren zu beobachtende Prozess der kommunikativen Polizeiarbeit hat viel Gutes gestiftet, denn er hat gezeigt, dass »gute Policiey« nicht durch martialisches Auftreten hergestellt wird, sondern durch den Verzicht auf exzessive Gewalt und durch maßvolles Agieren. Gleichwohl hat diese Art des Polizierens nicht

alle Bürger\*innen mitgenommen, und sie hat auch nicht alle Polizist\*innen überzeugt. Viele Praktiker\*innen (und ihre Berufsvertreter\*innen) hängen noch in einem nostalgischen Stadium, in dem angeblich das ›Wort des Schutzmanns‹ noch etwas gegolten habe. Auch die Fantasie vom uneingeschränkten Respekt und fragloser Autorität ist weit verbreitet. Ob das mit der kollektiven Anerkennungsbereitschaft je gestimmt hat, wage ich zu bezweifeln. Und wenn schon, so müsste gesagt werden, dass die goldenen Zeiten endgültig vorbei sind, und eine andere Gesellschaft nicht in Sicht ist.

In ruhigen Zeiten mit Freundlichkeit und Dienstleistungsrhetorik aufzuwarten, ist nicht besonders schwer. Herausgefordert wird polizeiliche Professionalität aber dann, wenn die Gesellschaft Angst bekommt und sich diese Angst in Bestrafungsphantasien, in Exklusionsforderungen und im Wunsch nach einem starken Staat Ausdruck und Wirkung verschafft. Dem muss sich die Polizei mit Gelassenheit entgegenstellen, und das tut sie für mein Verständnis zu wenig. Vielmehr erhebt sie die diffuse Angst in den Rang einer Begründung für stetige apparative und rechtliche Expansion. Gegenwärtig wird allenthalben der Ruf nach einer starken Polizei laut, wie überhaupt Forderungen nach einem (bei anderen) ›hart durchgreifenden Staat‹ mehr und mehr gesellschaftsfähig werden. Ebenso expandieren autoritäre Haltungen. Davon bleibt die Polizei nicht unberührt. Starksprüche wie »[e]in Wasserwerfer hat keinen Rückwärtsgang«<sup>16</sup> bekommen eine neue Bedeutung, wenn sie nicht von einem Auszubildenden der Polizeischule, sondern vom Leiter eines der größten Polizeieinsätze Deutschlands gesagt werden. Sie stoßen auf Resonanz und werden von der Politik dezent, vom Personal der Polizei euphorischer goutiert.

## 4.2 Autoritär-konservative Strömungen

Die aktuellen autoritär-konservativen Strömungen<sup>17</sup> in der Polizei halte ich deshalb für bedenklich, weil sie sich trotz der Flut von Reden über wertebasierte Führung, werteorientierte Arbeit und demokratische Resilienz quasi subkutan ausgebreitet hat, und weil die Schattenseiten der Werteorientierung (Durchsetzungsstrategien,

---

16 Eines der vielen geflügelten Worte, die dem Einsatzleiter des G20-Gipfels, Harmut Dudde, nachgesagt werden und davon zeugen, dass nicht nur seine private Haltung autoritär war, sondern damit auch die gesamte Einsatzstrategie der Hamburger Polizei (Walther 2023). Neben dem »Wasserwerfer ohne Rückwärtsgang« (was faktisch natürlich nicht stimmt, sondern besagt, dass eine einmal begonnene Polizeimaßnahme nicht mehr zurückgefahren wird) wird auch der Satz »Wir lassen nichts zu und schreiten immer ein« von ihm kolportiert (vgl. Jödicke 2018). Damit beschrieb Dudde die so genannte Hamburger Linie der Polizei, die es offiziell allerdings nie gab.

17 Dieser Aspekt findet sich vertieft im Studienbrief »Polizei.Kultur.Gewalt. Die Kultur der Polizei und Policing-Strategien im Wandel der Zeit« auf den Seiten 180ff.

*law-and-order*-Denken, Dominanz- und Überlegenheitsdenken) noch gar nicht thematisiert wurden. Autoritarismus schleicht sich leise in die Institution von Recht und Sicherheit, sozusagen durch die Hintertür, hinein. Und wenn dies von Außenstehenden dann und wann einmal öffentlich so formuliert wird, wird er oder sie in eine ganz ›linke Ecke‹ gestellt. Die Verweigerung der Auseinandersetzung mit Kritik und die reflexartige Delegitimierung der Kritiker\*innen sind ein deutliches Zeichen zunehmender Distanzierung des Staates von der Zivilgesellschaft und einer zunehmend autoritären Haltung der Polizei.

Wenn meine Einschätzung zutrifft, dass die Polizei sich in einer akzelerierenden autoritären Dynamik befindet, dann wird auch klar, dass unter diesen strukturellen Bedingungen Reflexivität und Diversität sich nur schwer etablieren können. Ich fürchte, die Forderung nach einer systematischen Reflexion des Polizeihandelns wird höchstens in einzelne ›Reflexionsinseln‹ münden, in denen ›aus gegebenem Anlass‹ oder auf eigenen Wunsch einzelnen Beamt\*innen bzw. Teams Supervision oder Coaching gestattet oder verordnet wird. Es scheint mir geradezu ein Erkennungsmerkmal von Dominanzkultur zu sein, dass dort keine Selbstzweifel an der Richtigkeit der eigenen Position artikuliert werden. In einer Gesellschaft, die gerade aufgefordert wird, wieder »kriegstüchtig« zu werden (vgl. WDR aktuell 2023), ist von der Polizei kein gegenläufiger Kurs zu erwarten. In einem gesellschaftlichen Klima, das bellizistische Haltungen gutheißt, mutieren Reflexivität und Fehlerkultur eher zum Schließen von Fähigkeitslücken, stellen aber die eigene Überzeugung, immer das Richtige zu tun, nicht infrage. Wird das von außen angezweifelt, dann schließen sich die Reihen, auch die zwischen *cop culture* und Polizeikultur. Es wird sich darauf konzentriert, die Kritik abzuwehren und die Fehler woanders zu verorten. Ein ›schillerndes‹ Beispiel dafür ist der Umgang mit Vorwürfen im Zusammenhang mit dem NSU-Komplex oder auch die mittlerweile geläufige rhetorische Floskel im Zusammenhang mit dem Rassismusthema in der Polizei. Diesen gibt es nämlich für die Radikalverweigerer gar nicht, und selbst die klügeren Vertreter\*innen meinen, Rassismus in der Polizei gebe es, »aber nicht hier bei uns«. Und so gilt auch für die Reflexions-Thematik nur die etwas fatalistische Feststellung: Die Polizei kann nichts vollständig richtig machen, aber auch nichts vollständig falsch.<sup>18</sup> Dazwischen ist aber Bewegung, wenn auch in geringem Ausmaß.

---

18 Ein anekdotisches und unspektakuläres Beispiel aus jüngster Zeit: In meinem Wohnort entschied die Kirchengemeinde in der Nähe meiner Straße, am Abend des 9. November eine Prozession zu einigen so genannten Stolpersteinen zu machen, also Häuser aufzusuchen, bei denen auf dem Gehweg eine kleine Messingplatte eingelassen ist, die auf frühere jüdische Bewohner\*innen hinweist, die von den Nazis verschleppt und ermordet wurden. Die Polizei entsandte zum Schutz der Beteiligten zwei Beamte, die sich zu Fuß diskret im Hintergrund hielten und die (kleine) Gruppe auf ihrem Gedenkgang begleiteten. Für mich war das genau die richtige Maßnahme. Ich hörte aber auch Stimmen, die sagten, der Schutz sei zu gering, und solche, die sich über die Notwendigkeit der Anwesenheit der Polizei beklagten.



## Literatur

- Alpert, Geoffrey P./Dunham, Roger G. (2004): »Understanding Police Use Of Force. Officers, Suspects, and Reciprocity«, Cambridge: University Press, <https://doi.org/10.1017/CBO9780511499449>.
- Behr, Rafael (2006): *Polizeikultur. Routinen – Rituale – Reflexionen. Bausteine zu einer Theorie der Praxis der Polizei*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Behr, Rafael (2006a): »Reflexivität in Organisationen: Begegnungen am Rande«, in: Behr, Rafael/Cremer-Schäfer, Helga/Scheerer, Sebastian (Hg.), *Kriminalitätsgeschichten. Ein Lesebuch über Geschäftigkeiten am Rande der Gesellschaft (Festschrift für Henner Hess)*, Münster: Lit Verlag, S. 179–189.
- Behr, Rafael (2008): *Cop Culture – Der Alltag des Gewaltmonopols. Männlichkeit, Handlungsmuster und Kultur in der Polizei*, 2. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Behr, Rafael (2018): »Die Polizei muss ... an Robustheit deutlich zulegen«. Zur Renaissance aggressiver Maskulinität in der Polizei«, in: Loick, Daniel (Hg.), *Kritik der Polizei*, Frankfurt a.M.: Campus, S. 165–178.
- Behr, Rafael (2021): »Dem Guten verpflichtet, vom Bösen bedroht«. Was man erkennt, wenn Polizist\*innen von ihren Werten sprechen. Eine explorative Skizze aus der verstehenden Polizeiforschung«, in: Ruch, Andreas/Singelstein, Tobias (Hg.), *Auf neuen Wegen. Kriminologie, Kriminalpolitik und Polizeiwissenschaft aus interdisziplinärer Perspektive. Festschrift für Thomas Feltes zum 70. Geburtstag*, Berlin: Duncker & Humblot, S. 333–343.
- Behr, Rafael (2023): »Polizei.Kultur.Gewalt. Die Kultur der Polizei und Policing-Strategien im Wandel der Zeit«, Prof. Dr. Rafael Behr, Hochschule in der Akademie der Polizei Hamburg, Neu durchgesehene Ausgabe vom 09.01.23, <https://akademie-der-polizei.hamburg.de/resource/blob/490214/3b43392b283212ea953afa938766dbec/polizei-kultur-gewalt-studienbrief-zur-polizeiforschung-2016-data.pdf> (Zugriff: 18.09.2023).
- BMI (2021): »Sie halten ihren Kopf für unsere Sicherheit hin«, Meldung vom 16.12.2021, [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/kurzmeldungen/DE/2021/12/besuch-bundespolizei.html?cms\\_gcp\\_17108510=1](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/kurzmeldungen/DE/2021/12/besuch-bundespolizei.html?cms_gcp_17108510=1) (Zugriff: 18.09.2023).
- Diehl, Jörg/Ziegler, Jean-Pierre (2018): *Dein robuster Freund und Helfer*«, in: *Der Spiegel* vom 27.02.2018, <https://www.spiegel.de/panorama/justiz/polizei-in-nrw-soll-robuster-werden-a-1195662.html> (Zugriff: 23. Mai 2023).
- Erikson, Erik H. (2003): *Identität und Lebenszyklus*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Feest, Johannes/Blankenburg, Eberhard (1972): *Strategien der Strafverfolgung und soziale Selektion*, Düsseldorf: Bertelsmann Universitätsverlag.
- Habermas, Jürgen (1983): »Ziviler Ungehorsam. Testfall für den demokratischen Rechtsstaat. Wider den autoritären Legalismus in der Bundesrepublik«, in:

- Glötz, Peter (Hg.), *Ziviler Ungehorsam im Rechtsstaat*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 29–53.
- IM NRW (Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen) (2021): Stabsstelle Rechtsextremistische Tendenzen in der Polizei NRW. Abschlussbericht, Band 1 – Auftrag, Lagebild, Datenerhebungen und Handlungsempfehlungen, <https://www.im.nrw/system/files/media/document/file/berichtstrechtsband1.pdf> (Zugriff: 18.09.2023).
- Iskandar, Katharina (2021): »Sich selbst über andere gestellt«, in: FAZ vom 26.08.2021, <https://www.faz.net/aktuell/rhein-main/frankfurter-sek-skandal-sich-selbst-ueber-andere-gestellt-17503070.html> (Zugriff: 18.09.2023).
- Jödicker, Frank (2018): »Wadde hadde dudde da?«, in: skug musikkultur vom 06.03.2018, <https://skug.at/wadde-hadde-dudde-da/> (Zugriff: 18.09.2023).
- Kunz, Sabrina (2022): »Schussvorfall in Dortmund. Kunz: »Messeranriffe sind besonders gefährlich!«, [https://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/de\\_kunz-messeranriffe-sind-besonders-gefaehrlich-und-erfahren-seit-jahren-eine-renaissance](https://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/de_kunz-messeranriffe-sind-besonders-gefaehrlich-und-erfahren-seit-jahren-eine-renaissance) (Zugriff: 18.09.2023).
- NDR (2022): »Meyer zum G20-Gipfel: »Hätte Schaden und Leid gerne verhindert«, in NDR Fernsehen vom 07.07.2022, [https://www.ndr.de/nachrichten/hamburg/Meyer-zum-G20-Gipfel-Haette-Schaden-und-Leid-gerne-verhindert\\_ralfmartinmeyer108.html](https://www.ndr.de/nachrichten/hamburg/Meyer-zum-G20-Gipfel-Haette-Schaden-und-Leid-gerne-verhindert_ralfmartinmeyer108.html) (Zugriff: 18.09.2023).
- Opp, Günther (1998): »Reflexive Professionalität. Neue Professionalisierungstendenzen im Arbeitsfeld der Kinder- und Jugendhilfe«, in: Zeitschrift für Heilpädagogik 49/4, S. 148–158.
- Rommelpacher, Birgit (1995): *Dominanzkultur. Texte zur Fremdheit und Macht*, Berlin: Orlanda-Frauenverl.
- Siepmann, Marcel/Kempfen, Aiko (2023): »Tödlicher Polizeieinsatz. Warum musste Mouhamed sterben?«, ZDF-Dossier vom 03.05.2023, <https://www.zdf.de/dokumentation/die-spur/polizeieinsatz-gewalt-rassismusverdacht-dortmund-nordstadt-100.html> (Zugriff: 18.09.2023).
- Staub-Bernasconi, Silvia (1995): »Das fachliche Selbstverständnis sozialer Arbeit – Wege aus der Bescheidenheit. Soziale Arbeit als Human Rights Profession«, in: Wendt, Wolf Rainer (Hg.), *Soziale Arbeit im Wandel ihres Selbstverständnisses – Beruf und Identität*, Freiburg: Lambertus, <https://ams-forschungsnetzwerk.at/downloadpub/staub-bernasconi.pdf> (Zugriff: 18.09.2023).
- Walther, Rudolph (2023). Gipfelschutz vor Bürgerschutz. <https://www.sueddeutsche.de/politik/hamburg-g-20-gipfel-gewalt-eskalation-rezension-1.5816820>. Zugegriffen; 23.05.2023
- WDR aktuell (2023): »Deutschland soll kriegstüchtig werden«, in WDR aktuell vom 10.11.2023, <https://www.youtube.com/watch?v=J835TJ0j1yY> (Zugriff: 18.09.2023)

Wendt, Wolf- Rainer (2011): Die soziale Profession: Einheit und Vielfalt, in: Blätter der Wohlfahrtspflege 3/2011, S. 90–94.

ZDF (2023): »100 Milliarden Euro, 300 Stellen: Abschiebungen. Polizei will Geld und Stellen«, Interview vom 25.10.2023, <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/abschiebung-polizei-koppelke-milliarden-stellen-100.html> (Zugriff: 18.09.2023).

# **Polizei und Zivilgesellschaft**

## **Erfolgskritische Aspekte der polizeilichen Gesellschafts- und Bürgerorientierung**

---

*Udo Behrendes*

### **1. Einleitung**

Das Projekt »ZuRecht«, dessen Ergebnisse in diesem Sammelband vorgestellt werden, hatte sich mit der »Polizei in der offenen Gesellschaft« beschäftigt und dabei den Fokus auf den polizeilichen Umgang mit Vielfalt und Diversität gerichtet. Nachfolgend wird der Versuch unternommen, diese aktuelle Themenstellung in das generelle Spannungsfeld Polizei und Zivilgesellschaft einzuordnen, wobei der Schwerpunkt der Betrachtung auf der Polizei liegt. Zur Annäherung an die erfolgskritischen Aspekte für die polizeiliche Gesellschafts- und Bürgerorientierung in der heutigen Zeit wird zunächst ein kurzer Blick auf die Entstehung und Entwicklung des polizeilichen Berufsbildes in Deutschland geworfen. Darauf aufbauend werden einige berufskulturelle Aspekte angesprochen, die Einfluss auf die polizeiliche Haltung gegenüber der Zivilgesellschaft nehmen. Abschließend werden Entwicklungsmöglichkeiten für die Festigung und Erweiterung eines demokratiebezogenen polizeilichen Rollen- und Selbstverständnisses aufgezeigt. Der Beitrag versteht sich insgesamt als Impuls für weitere Diskussionen und Untersuchungen.

### **2. Entstehung und Entwicklung des polizeilichen Berufsbildes**

Seit Mitte des 19. Jahrhunderts hat sich die Polizei in Deutschland sukzessive als eigenständige Berufsgruppe in Abgrenzung zum Militär etabliert (Funk 1986: 13). Der anschließende Professionalisierungsprozess, das Finden eines spezifischen Rollen- und Selbstverständnisses, der Aufbau organisatorischer Strukturen und die Entwicklung einer Berufskultur fanden dann unter den seit Beginn des 20. Jahrhunderts schnell wechselnden Rahmenbedingungen der (preußischen) Monarchie, der

Weimarer Republik, der NS-Diktatur, der Vorgaben der Alliierten nach dem Zweiten Weltkrieg und der Bundesrepublik Deutschland<sup>1</sup> statt.

In der Frühphase der Bundesrepublik gab es nicht wenige Beamte, die trotz mehrerer Systemwechsel durchgängig oder mit nur kurzen Unterbrechungen seit den 1920er Jahren als Polizisten gearbeitet hatten. Im Zuge des deutschen Einigungsprozesses wechselten in den 1990er Jahren viele ehemalige »Volkspolizisten« der DDR in die Polizeien der neuen Bundesländer. Wie wirkten sich diese Systemwechsel auf die Entwicklung der Polizei und ihres Berufsbildes aus? Gibt es berufsspezifische Traditionslinien, die systemübergreifend fortwirken? Wo verortet sich die heutige Polizei mit Blick auf die Zivilgesellschaft?

## 2.1 Entstehung und Entwicklung des polizeilichen Berufsbildes in der preußischen Monarchie

Das Allgemeine Preußische Landrecht kodifizierte 1794 in seinem Artikel 10 II, 17 das bis heute in Deutschland fortwirkende Grundverständnis polizeilicher Aufgaben:

»Die nöthigen Anstalten zur Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit, und Ordnung, und zur Abwendung der dem Publico, oder einzelnen Mitgliedern desselben, bevorstehenden Gefahr zu treffen, ist das Amt der Polizey.«<sup>2</sup>

Zur Umsetzung dieser Aufgabenbeschreibung, die insbesondere durch die Rechtsprechung des preußischen Oberverwaltungsgerichts in der Folgezeit weiter konturiert worden war (vgl. Stolleis/Kremer 2021: 24–26), entstanden im Zuge der vielfältigen Verwaltungsreformen des 19. Jahrhunderts zunehmend polizeiliche Institutionen mit wachsendem Personalbedarf. Im Jahr 1809 wurde in Berlin das erste Polizeipräsidium eingerichtet, im ländlichen Bereich wurden ab 1812 Gendarmen aufgestellt (Funk 1986: 27–31). Dieser Prozess kam den Forderungen des aufstrebenden liberalen Bürgertums entgegen, die absolutistische Herrschaftsgewalt des preußischen Monarchen einerseits und der regionalen adligen Grundbesitzer (Junker) andererseits zu begrenzen sowie das Militär als innere Ordnungsmacht zurückzudrängen. Auch wenn letztlich weitergehende Pläne scheiterten, etwa anstelle der staatlichen Polizei dezentrale Polizeiorgane selbstverwalteter Gemeinden zu bilden, nahm die bürgerliche Zivilgesellschaft die generelle Entwicklung des zunehmend rechtsstaatlich eingehegten Polizeistaats als Zugewinn an Freiheit und Rechtssicherheit wahr (Funk 1986: 34–35).

1 Auf die parallele Entwicklung der »Volkspolizei« in der damaligen DDR wird im Rahmen dieses Beitrages nicht eingegangen.

2 Neben der Kernaufgabe der Gefahrenabwehr hat die Polizei ebenfalls den gesetzlichen Auftrag, Straftaten zu verfolgen (Legalitätsprinzip), der 1877 in der Strafprozessordnung (zunächst § 161, heute § 163 StPO) verankert wurde.

In den revolutionären Wirren des Jahres 1848 hatte dann aber doch mehrere Monate lang eine kommunale Bürgerwehr die polizeilichen Funktionen in Berlin übernommen. Als Konzessionsangebot für das revoltierende Bürgertum ordnete der preußische König daraufhin die Aufstellung von polizeilichen »Schutzmannschaften« an. Unter Beteiligung von Stadtverordneten wurden dafür 1.800 Männer ausgewählt, die bevorzugt aus der Berliner Bürgerschaft stammten und zunächst zivil eingekleidet wurden.<sup>3</sup> Nach der anschließenden Auflösung der Bürgerwehr und der endgültigen Niederschlagung der Revolution begann jedoch bereits Ende des Jahres 1848 die Anpassung der Ausrüstung an militärische Standards. Darüber hinaus wurden viele aus der Bürgerschaft rekrutierte Männer wieder entlassen und durch ehemalige Militärangehörige ersetzt (Funk 1986: 61–67).

Die Aufstellung von »Schutzmannschaften« in Berlin und anderen Großstädten bewirkte gleichwohl einen wesentlichen An Schub für die Entwicklung eines eigenständigen polizeilichen Berufsbildes, auch wenn es sowohl unter strukturellen als auch unter habituellen Aspekten weiterhin sehr stark von militärischen Vorbildern geprägt war. Die Polizisten dieser Zeit verstanden sich als »Vertreter des Kaisers in den Straßen« gegenüber den »Untertanen« (Heuer-Schräpel 1993: 53). Dieses Rollenverständnis korrespondierte dabei durchaus mit der Erwartungshaltung der Zivilbevölkerung. Die Funktion der »Schutzmänner« als Repräsentanten staatlicher Autorität wurde vorrangig darin gesehen, (Rechts-)Befehle zu erteilen und (Rechts-)Gehorsam zu erzwingen (Funk 2000: 22). Dabei stützte sich der »Revierdienst« u. a. auf zahlreiche Polizeiverordnungen, die das Alltagsleben detailliert reglementierten.<sup>4</sup> Die damalige Polizei gerierte sich daher im Alltag der Bevölkerung als »universelle Agentur sozialer Kontrolle und Disziplinierung« (Jessen 1996: 69). Vorrangige Adressaten der weitreichenden polizeilichen Interventionen waren die Arbeiterschaft, die von den »Sozialistengesetzen« betroffenen politischen Akteure und soziale Randgruppen (z. B. Bettler, Landstreicher, Prostituierte). »Der Polizist blieb im proletarischen Quartier eine fremde Macht, Agent einer Bürokratie und einer Gesellschaft, durch die man sich ausgegrenzt und diskriminiert fühlte.« (Jessen 1991: 288)

## 2.2 Weiterentwicklung des polizeilichen Berufsbildes in der Weimarer Republik

In der kurzen Phase der Weimarer Republik wurde (insbesondere in der Amtszeit der sozialdemokratischen preußischen Innenminister Carl Severing und Albert

---

3 Sie trugen einen dunkelblauen Rock mit individueller Dienstnummer und einen schwarzen Filzhut (Funk 1986: 62).

4 In örtlichen Polizeiverordnungen wurden z. B. Regeln für das richtige Aufhängen der Wäsche aufgestellt (Funk 1986: 283).

Grzesinski) das Ziel proklamiert, eine »Volkspolizei« als demokratischen Gegenentwurf zum obrigkeitlichen polizeilichen Berufsverständnis der Kaiserzeit zu etablieren (Heuer-Schräpel 1993: 55), was damals u. a. mit dem heute noch bekannten Slogan »Die Polizei, dein Freund und Helfer« illustriert wurde (Schmidt 2016: 59). Von der Öffnung der Polizei für »ungediente« Männer versprach man sich eine interne wie externe Liberalisierung des Auftretens. In der Praxis machten sich entsprechende Veränderungen allerdings kaum bemerkbar, da sich die aus der Arbeiterschaft rekrutierten Polizisten überwiegend den Erwartungshaltungen ihrer Vorgesetzten und Kollegen (bzw. »Kameraden«) anpassten. Intern galt nur ein autoritär und hart auftretender Polizist als ein guter Polizist (Jessen 1996: 69).

Dennoch gab es gerade in den Anfangsjahren der Weimarer Republik einige bemerkenswerte Initiativen zur Verbesserung des Verhältnisses zwischen Polizei und Zivilgesellschaft. So wurden etwa Ende 1918 in Berlin »Vertreter der Öffentlichkeit« als »Revierbeisitzer« dazu eingeladen, den polizeilichen Dienstbetrieb zu beobachten (Leßmann-Faust 2012: 26). Zwei Jahre später erhielten die Gewerkschaften die Gelegenheit, durch »Zivilkommissare« konkrete Vermittlungsaufgaben zwischen der Polizeiführung und der Bevölkerung bei Streiks und Demonstrationen zu übernehmen (ebd.: 78).

In der Gesamtbetrachtung der Polizei in der Weimarer Republik stellen solche Einzelprojekte aber letztlich nur Randerscheinungen dar. Regionale Bürgerkriegsszenarien Anfang der 1920er Jahre (insbesondere »Ruhrkampf« und »Mitteldeutscher Aufstand«), die (beiderseits) mit militärischen Waffen ausgetragen wurden und zu zahlreichen Todesopfern führten sowie zahlreiche gewalttätige Auseinandersetzungen bei Aufmärschen teils bewaffneter rechts- und linksextremistischer Gruppierungen, bildeten den vorrangigen Referenzrahmen für das Rollen- und Selbstverständnis der Polizei in der ersten deutschen Demokratie (Schmidt 2010: 44–46). Zur Bewältigung dieser Einsatzlagen waren dann auch wieder vermehrt ehemalige Militärangehörige in die »Sicherheitspolizei« und später in die »Schutzpolizei« eingestellt worden. Viele von ihnen waren durch die Vorgaben der Alliierten zur weitgehenden Entmilitarisierung des deutschen Staates zunächst arbeitslos geworden und sahen den Polizeidienst nur als Überbrückung zur geplanten Fortsetzung ihrer Militärlaufbahn an. Die als Berufsoffiziere in die Polizei gewechselten Führungskräfte orientierten sich weiter an vordemokratisch-militärischen Denkmustern und Handlungskonzepten (Heuer-Schräpel 1993: 56) und gestalteten ihr neues berufliches Umfeld damit häufig entgegen der politischen Vorgaben (Schmidt 2010: 39). Das Bild einer bürgernahen Polizei war den mehrheitlich nicht republikbejahenden Polizeioffizieren fremd (Leßmann-Faust 2012: 153–167).

## 2.3 Das polizeiliche Berufsbild im NS-Staat

Der NS-Staat übernahm in seiner Außendarstellung das in der Weimarer Republik entworfene Bild der Polizei als Freund und Helfer und versuchte die propagierte Volksverbundenheit der Polizei durch öffentlichkeitswirksame Veranstaltungen wie den jährlichen »Tag der Deutschen Polizei«, Konzerte von Polizeimusikkorps und »bunte Abende« zu symbolisieren (Wilhelm 1997: 71). In den 1935 vorgegebenen »Grundsätzen der Polizeiarbeit« wurde demgegenüber das wahre berufliche Leitbild des NS-Staats skizziert: Die Polizisten wurden zu »Manneszucht« und Gehorsam angehalten und aufgefordert, »rücksichtslos im Kampf gegen alle Feinde des Volkes und des Staates« zu sein (ebd.: 62) – wobei der Volksbegriff des NS-Staates insbesondere durch antisemitische, rassistische, soziale und politische Ausgrenzungen von Bevölkerungsgruppen determiniert war (Reinke 2000: 56–57). Letztlich wurden die »Polizeisoldaten des Führers« in allen Dienstzweigen zu willfähigen Helfern und auch zu eigenständigen Protagonisten des NS-Regimes. Sie begingen sowohl im Alltag<sup>5</sup> als auch im »auswärtigen Einsatz« (Wilhelm 1997: 156–167) zahlreiche Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Die Polizei *im* »Dritten Reich« war zur Polizei *des* »Dritten Reichs« geworden (Reinke 2000: 61).

## 2.4 Entwicklung des polizeilichen Berufsbildes in der Frühphase der Bundesrepublik

Nach dem Ende der NS-Herrschaft und des Zweiten Weltkrieges entstanden in den westlichen Besatzungszonen neue Polizeiorganisationen nach den (zum Teil unterschiedlichen) Vorgaben der Alliierten (vgl. Reinke/Fürmetz 2000). Die Polizeibehörden in der britischen Besatzungszone wurden zunächst als unabhängige Körperschaften eingerichtet und unter die Kontrolle von bürgerschaftlichen »Polizeiausschüssen« gestellt, deren Mitglieder von den jeweiligen Kommunalparlamenten gewählt wurden. Neben einem umfassenden Informations- und Beratungsrecht oblag ihnen auch die Befugnis, den örtlich bzw. regional zuständigen »Polizeichef« einzusetzen und abzuberufen (Mokros 2017: 13–14). In Nordrhein-Westfalen bestanden diese Polizeiausschüsse bis zur Verstaatlichung der Landespolizei im Jahr 1953. Als Nachfolgegremien wurden anschließend »Polizeibeiräte« für die einzelnen Behörden eingerichtet, deren Mitglieder bis heute zwar ebenfalls von den kommunalen Parlamenten gewählt werden, aber deutlich weniger Befugnisse aufweisen (Noethen 2003: 117). Sie haben zwar ein Frage-, Anhörungs- und Beratungsrecht, aber letztlich keinerlei Entscheidungsbefugnisse zu einer konkreten Sach- oder Perso-

5 Vgl. dazu etwa die Sammelbände über die lokale Polizei während des NS-Regimes in Köln (staatliche Polizei) und Bonn (kommunale Polizei): Buhlan 2000; Schlossmacher 2006.



nalfrage. Aufgrund der nicht-öffentlichen Sitzungsstruktur kann von ihnen auch keine öffentliche Debatte zu strittigen Themen der Polizeiarbeit initiiert werden.<sup>6</sup>

Generell zielten die westdeutschen Länderregierungen in Abkehr von alliierten Vorgaben bereits seit Ende der 1940er Jahre darauf ab, zu den Grundsätzen der preußischen Polizeiorganisation zurückzukehren, zu einem Mischsystem zwischen staatlichen und kommunalen Behörden mit einem durchgängigen Weisungsrecht des jeweiligen Innenministeriums (Werkentin 1984: 48–55). Solche Mischsysteme hielten sich anschließend am längsten in Bayern und Baden-Württemberg. Seit Mitte der 1970er Jahre ist die Polizei in der Bundesrepublik durchgängig verstaatlicht (Dams 2008: 12).

Die preußische Polizei in der Weimarer Republik galt in der Nachkriegszeit nicht nur in organisatorischer Hinsicht als Referenzmodell für den Neuaufbau der Länderpolizeien in der Bundesrepublik. Man versuchte auch insgesamt an die Erfahrungen und das berufliche Selbstverständnis dieser Zeit anzuknüpfen und in einer Art Übersprungsrestauration eine Traditionslinie von der ersten zur zweiten deutschen Demokratie zu ziehen – unter weitgehender Ausblendung der dazwischenliegenden NS-Zeit (Gintzel 2015: 37).

Wie in der Zeit der Weimarer Republik bestimmten in der Frühphase der Bundesrepublik, die mit der Hochphase des Kalten Krieges einherging, die Erwartungen politischer Umsturzversuche und sozialer Unruhen das polizeiliche Rollen- und Selbstverständnis und die dienstlichen Strukturen (Noethen 2003: 118). Die Ausbildung des Polizeinachwuchses fand in den ab 1951 aufgestellten »Bereitschaftspolizeien« der Bundesländer statt, die sich zunächst (bis zur Gründung der Bundeswehr 1956) als Militärerersatz verstanden. Soldatischer Drill, Waffenkunde und »Polizeikampf«-Schulungen waren vorrangige Ausbildungsinhalte (Behrendes 1991: 24). Der damit verbundene autokratische Führungsstil im Binnenverhältnis korrespondierte mit einem autoritären Habitus im Außenverhältnis (Schulte 2019: 75). Ausgehend vom Selbstverständnis als »staatliches Werkzeug« (Dierske 1952: 43), pflegte die Polizei in den 1950er Jahren den Korpsgeist einer gegenüber der Gesellschaft weitgehend abgeschotteten, hoheitlich agierenden Institution (Weinhauer 2008: 21–24). Noch bis Ende der 1960er Jahre war häufig die Bezeichnung »Polizeisoldat« als Kennzeichnung des eigenen Berufsbildes anzutreffen.

## 2.5 Weiterentwicklung des polizeilichen Berufsbildes bis heute

»Dass der Staat in Gefahr und dementsprechend mit reichlich Instrumenten zu schützen sei, ist gleichsam der Ur-Schrei, der die Entwicklung der Polizei von ihren Anfängen bis in die Gegenwart begleitet.« (Busch et al. 1985: 271)

---

6 Vgl. §§ 15–19, Polizeiorganisationsgesetz Nordrhein-Westfalen.

In den 120 Jahren zwischen der Bildung der »Schutzmannschaften« in Preußen und der Verabschiedung der »Notstandsgesetze« der Bundesrepublik im Jahr 1968 entwickelte sich das vorrangig am Schutz des Staates orientierte polizeiliche Berufsbild in erster Linie in einem ambivalenten Verhältnis zum Militär, das bis zum Ende des Zweiten Weltkriegs stets als Konkurrent für die »innere Ordnungsmacht« bereitstand. Die Polizei in der Weimarer Republik bezog ihr Selbstbewusstsein und ihre Reputation bei Politikern daher gerade aus den eigenen paramilitärischen Einsätzen anlässlich von »Aufständen« und »Unruhen«. Bei der Neuorganisation der Polizei in der Bundesrepublik knüpfte man nach der Besatzungszeit zunächst ausdrücklich an das Rollen- und Selbstverständnis und die Einsatzerfahrungen aus der Weimarer Republik an. Ausgehend von einem insgesamt kulturpessimistischen Gesellschaftsbild und einem überwiegend formalistischen Demokratieverständnis sah man den Staat durch den (auch schon damals beschriebenen) »allgemeinen Werteverfall« bedroht und schrieb sich selbst die Rolle zu, an der *Erziehung* der Bevölkerung zu »zuverlässigen« Staatsbürgern mitzuwirken (Sturm 2020: 124–127). Die Einsatzphilosophie war weiterhin geprägt durch konfrontativ-kämpferische Traditionen (Weinhauer 2020: 183).

Sowohl im Umgang mit Jugend- und Partyszenen (»Halbstarkenkrawalle« Ende der 1950er Jahre [vgl. Grotum 2001], »Schwabinger Krawalle« 1962 [vgl. Fürmetz 2006]) als auch mit der »Studentenbewegung« (ab Mitte der 1960er Jahre) war die Polizei aufgrund ihrer nach wie vor überwiegend starren Einsatzkonzeptionen und ihres oft (über)harten Einschreitens zunehmend in die öffentliche Kritik geraten. Nachdem es an einigen Stellen bereits zu Reformen der häufig undifferenzierten Einsatzstrategien beim Umgang mit Menschenmengen im öffentlichen Raum gekommen war (Behrendes 2022c: 209–216), führten letztlich die seinerzeit von der »Außerparlamentarischen Opposition« heftig kritisierten »Notstandsgesetze« nach ihrer Verabschiedung im Jahr 1968 sukzessive zur Entmilitarisierung der Polizeiausstattung, zur Modifizierung ihrer dienstlichen Strukturen, Ausbildungsinhalte und Prioritätensetzungen. Die Änderungen bzw. Ergänzungen der Grundgesetzartikel 87a und 91, mit denen der Bundesgrenzschutz (heute Bundespolizei) und die Bundeswehr im Falle des »Inneren Notstands« u. a. Zuständigkeiten »bei der Bekämpfung organisierter und militärisch bewaffneter Aufständischer« erhielten, erlaubten es den Polizeien der Bundesländer, sich nicht mehr vorrangig mit »geschlossenen Einheiten« auf Bürgerkriegsszenarien vorbereiten zu müssen, sondern sich vermehrt auf die polizeiliche Alltagsarbeit, den »Einzeldienst«, konzentrieren zu können (Behrendes 1991: 25–26).

In ihrer Denkschrift »Polizeinotruf« forderte die Gewerkschaft der Polizei (GdP) seinerzeit, »das Konzept einer zivilen, bürgernahen Polizei zu entwickeln, die den Anforderungen in der modernen, demokratischen Gesellschaft optimal gerecht werden kann.« Jeder Mensch müsse »überzeugt sein, dass der Polizeiberuf ein Sozialberuf ist.« (Gewerkschaft der Polizei 1970: 63) Mit dieser Zielbeschreibung bezog

die GdP klar Position gegen die überkommenen militärischen Traditionen und die damit einhergehende gesellschaftliche Abschottung der Polizei in den 1950er und 1960er Jahren.

In der Folgezeit löste sich die Polizei dann zunehmend aus ihren militärischen Bezügen und ihrer gesellschaftlichen Isolation. Die Ausbildung wurde von vormals kasernierten Polizeischulen an Fachhochschulen verlagert, die Curricula wurden um sozialwissenschaftliche Fächer und Verhaltenstrainings erweitert und es wurden vermehrt externe Lehrkräfte beschäftigt. Darüber hinaus öffnete sich das zuvor durch und durch selbstreferentielle System der Polizei (Heuer 2000: 46) für Aspekte der Polizeiforschung (Busch et al. 1980: 171–173).<sup>7</sup>

Mit der Entwicklung und Etablierung des »kooperativen Führungssystems« (Altmann/Berndt 1976) fand sukzessive eine Demokratisierung des zuvor militärisch-autoritären Binnenklimas statt – aus »Befehlsempfängern« wurden »Mitarbeiter«. Die Einstellung von Frauen in die Schutzpolizei (seit Ende der 1970er Jahre) und von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte (insbesondere seit Ende der 1990er Jahre) führten zur »kulturellen Durchlüftung« der bis dahin relativ homogenen »Berufsgemeinschaft weißer deutscher Männer«.

Im Rahmen dieser größeren Reformprozesse in der Zeitspanne 1970–2000 (vgl. Behrendes 2013) kam es Ende der 1990er Jahre auch zu einer generellen Überarbeitung der bundesweit gültigen Polizeidienstvorschrift (PDV) 100 zu »Führung und Einsatz der Polizei«, der u. a. das Kapitel »Rolle und Selbstverständnis« vorangestellt wurde. Die ersten beiden Sätze der bis heute (Stand: Januar 2024) gültigen Fassung lauten:

»Die Polizei ist wesentlicher Garant für die Innere Sicherheit und unterliegt insbesondere als Trägerin des Gewaltmonopols einer umfassenden öffentlichen Kontrolle. Ihre Integrität ist unabdingbare Voraussetzung für das Vertrauen des Bürgers in seine Polizei.«

Diese Standortbeschreibung, die das Verständnis für die Wechselbeziehung von Gewaltmonopol und öffentlicher Kontrolle einerseits und von polizeilicher Integrität und gesellschaftlichem Vertrauen andererseits beinhaltet, markiert für sich genommen sehr klar das Demokratie- und Rechtsstaatsverständnis der deutschen Polizei.

Wie kann die proklamierte »umfassende öffentliche Kontrolle« konkret ausgestaltet werden und wie kann die Polizei außerhalb von (reaktiven) Kontrollmaßnahmen auch (proaktiv) ihre Integrität (als »Bringschuld«) unter Beweis stellen? Welche

---

7 Bis heute unterscheidet man allerdings in der Polizei stark zwischen der Forschung *für* die Polizei (durch eigene Forschungsinstitute oder von der Polizei bzw. den Innenministerien beauftragte Forschung) und (nicht von ihr selbst initiierte) Forschung *über* die Polizei, deren Erkenntnisse man häufig von vorneherein mit Skepsis begegnet.

vertrauensbildenden Maßnahmen sind angezeigt, um die Zivilgesellschaft und *ihre* Polizei einander noch näherzubringen?

Bevor versucht wird, diese Fragen thesenartig zu beantworten, sollen zunächst einige Aspekte etwas näher beleuchtet werden, die sich strukturell und kulturell auf die selbstverpflichtende polizeiliche Zielsetzung der Gesellschafts- und Bürgerorientierung auswirken könnten.

### 3. Problemfelder polizeilicher Bürger- und Gesellschaftsorientierung

#### 3.1 Ambivalenz des Staatsdiener-Verständnisses

Bei den meisten Polizisten, die nacheinander zunächst als Repräsentanten der Obrigkeit in der preußischen Monarchie, anschließend als »Freunde und Helfer« in der Weimarer Republik, dann als »Polizeisoldaten des Führers« und abschließend als Polizeibeamte in der Bundesrepublik gearbeitet hatten, entstanden infolge dieser Umbrüche keine beruflichen Identitätskrisen.<sup>8</sup> Mit ihrem Grundverständnis als »Staatsdiener« konnten sie, unabhängig vom jeweiligen inhaltlichen Kontext, überall ihre »Pflicht erfüllen«. Mit diesem, auf das Funktionieren im Apparat reduzierten Berufsverständnis (Heuer 1998: 52) hatten viele Polizisten (zum Teil erfolgreich) versucht, ihre Beteiligung an Verbrechen gegen die Menschlichkeit während der NS-Zeit zu rechtfertigen. Auch in damaligen Fachpublikationen wurde die Argumentation vertreten, dass die Polizei nur »ihre Pflicht getan« habe und daher keine Mitverantwortung für das NS-Regime trage (van den Berg 1948: 59). Noch 25 Jahre nach dem Ende der NS-Diktatur verstieg sich ein Autor zu der Formulierung, dass die Polizei damals »dem Verbrechen dienen musste« (Paschner 1970: 18).

Anfang der 1990er Jahre gab es dann im Rahmen des deutschen Einigungsprozesses für die meisten »Volkspolizisten«, die im diktatorischen SED-Regime der DDR ihre »Pflicht erfüllt« hatten, ebenfalls weiche Übergänge zur Polizei der Bundesrepublik.

Das generelle Problem eines rein funktionalen Berufsverständnisses als »Staatsdiener« liegt darin, dass letztlich (unkritischer) Gehorsam zum Leitmotiv erhoben wird und man daher auch überzeugt ist, sich für das eigene Handeln oder Nicht-Handeln lediglich vor anderen Staatsorganen verantworten und rechtfertigen zu müssen – nicht aber gegenüber der Zivilgesellschaft.

---

8 Während in der damaligen Sowjetischen Besatzungszone bzw. der späteren DDR fast das gesamte Personal der Polizei ausgewechselt worden war, kam es in den westlichen Besatzungszonen zu keiner umfassenden personellen Erneuerung (Noethen 2003: 497).

»Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus.« Mit dieser Staatsfundamentalnorm unseres Grundgesetzes wird klar ausgedrückt, dass Polizistinnen und Polizisten ihre Befugnisse, in Grundrechte von Menschen einzugreifen, nicht von Anordnungen von Vorgesetzten oder Politiker:innen ableiten, sondern ›Auftraggeberin‹ die Gesellschaft ist, die *ihr* Gewaltmonopol an die staatliche Exekutive delegiert. Das Bundesverfassungsgericht hat verdeutlicht, dass die vom Staat zu gewährleistende Sicherheit der Bevölkerung ein Verfassungswert ist, »aus dem die Institution Staat die eigentliche und letzte Rechtfertigung herleitet«<sup>9</sup>. Der Staat steht also nach unserem Verfassungsverständnis nicht der Zivilgesellschaft gegenüber, sondern leitet sich als Instrument von ihr ab und erfüllt seine Funktionen in ihrem Auftrag – in dem durch das Grundgesetz (insbesondere durch die Grundrechte und das Rechtsstaatsprinzip) gesetzten Rahmen.

Bei der Justiz wird diese demokratische Herleitung der Staatsgewalt immer wieder dadurch in Erinnerung gerufen, dass richterliche Entscheidungen »im Namen des Volkes« ergehen. Letztlich wäre für das generelle berufliche Selbstverständnis von Polizistinnen und Polizisten (natürlich ebenso auch von allen anderen Verwaltungsangehörigen) deshalb die wertorientierte Bezeichnung ›Verfassungsdienere‹ durchaus naheliegender als der funktionale Terminus ›Staatsdiener‹, der allerdings auch heute noch oft sowohl von Polizistinnen und Polizisten als auch von Bürgerinnen und Bürgern verwendet wird und damit bereits begrifflich aus der Perspektive beider Seiten eine Distanz zwischen Polizei und Gesellschaft beschreibt.

### 3.2 (Selektiver) Polizeilicher Blick auf die Gesellschaft

Die Distanzmarkierung zwischen Polizei und Gesellschaft wird auch durch eine andere weit verbreitete Formulierung (zumeist unbewusst) verdeutlicht: Polizistinnen und Polizisten nennen Menschen und Personengruppen, mit denen sie dienstliche Kontakte haben, häufig »das polizeiliche Gegenüber«. Polizeiintern wird dieser Begriff als eine neutrale, professionelle Bezeichnung angesehen. Daher gibt es wenig Verständnis dafür, dass damit auch Assoziationen von misstrauischer Distanz und Konfrontation verbunden werden können. Beim Blick auf das polizeiliche Gegenüber neigen viele Polizeiangehörige (aller Hierarchie- und Funktionsbereiche) nicht selten zu dichotomen Kategorisierungen (Herrnkind 2021: 92). Sowohl einzelne Personen als auch Personengruppen, Institutionen und Organisationen des (jeweiligen) dienstlichen Umfeldes werden im internen Sprachgebrauch (seit Jahrzehnten) häufig in die Cluster »polizeifreundlich« oder »polizeifeindlich« (zuweilen auch in die Kategorien »anständiger Bürger« und »Drecksack« [Behr 2000: 65]) eingeordnet. Bei unterstellter Polizeifeindlichkeit können dann schnell für selektive Wahr-

---

9 BVerfGE 49, 24.

nehmungen anfällige Einstellungen und ein von Misstrauen geprägtes Klima entstehen.

Das von der Innenministerkonferenz (IMK) in Auftrag gegebene »Saarbrücker Gutachten« stellte bereits Mitte der 1970er Jahre fest, dass sich ein großer Teil der Polizisten nicht scheue, »manche Bevölkerungsgruppen auf eigene Faust härter anzufassen als notwendig.« (Helfer/Siebel 1975: 913). Alle anschließenden Studien, insbesondere in den 1990er Jahren (Bornewasser/Eckert 1995, Backes et al. 1997), kamen zu ähnlichen Ergebnissen. Im Zwischenbericht der vom Bundesinnenministerium aktuell (Stand: Januar 2024) beauftragten MEGAVO-Studie der Deutschen Hochschule der Polizei heißt es zu dieser Problematik:

»Im Rahmen der teilnehmenden Beobachtung wurden Reifizierungen und Stereotypisierungen bestimmter Gruppen festgestellt. Ebenso wurde die Gefahr einer Bewusstseinsänderung, besonders in Brennpunktstationen durch wiederholt erlebte kritische Situationen, von manchen Polizeivollzugsbeamt:innen bestätigt.« (MEGAVO 2023: 15)

Studien aus einem Zeitraum von rund 50 Jahren kommen somit zu dem durchgängigen Befund, dass polizeiliche Basisgruppen zu Stereotypisierungen von Gruppen und Milieus neigen und dass sich darauf aufbauend diskriminierende und konfrontative Einstellungen und Verhaltensweisen etablieren können. Je nach dienstlichem Umfeld (vgl. Gutschmidt/Czudnochowski 2022: 212) können z. B. Drogenkonsumierende, rechts- oder linksextremistische Gruppierungen, Fußballfans (»Ultras«) oder Partyszenen als polizeiliche »Problemgruppen« wahrgenommen werden, denen die Beamt:innen ablehnend bis feindselig entgegenzutreten (Feldes/Plank 2021: 288). Die generelle Problematik scheint also über die heute vielfach benannten Zuordnungsrahmen wie Rassismus, Klassismus oder gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit hinauszugehen.

Obwohl die bundesdeutsche Polizei seit den 1970er Jahren vielfältige Reformprozesse durchlaufen hat (Akademisierung der Ausbildung, vermehrte Einstellungen von Frauen und von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte), haben diese Reformen bis heute offensichtlich nicht »automatisch« zu einer nachhaltigen Minimierung dieser seit langem bekannten Probleme geführt (vgl. Ellebrecht et al. 2023). Deren strukturelle und kulturelle Ursachen müssen daher noch genauer gesucht und untersucht werden. Ein Aspekt könnte dabei in der nachfolgend beschriebenen »Bekämpfungsmentalität« liegen.

### 3.3 »Bekämpfungsmentalität«

In allen hier kurz angesprochenen Epochen seit Mitte des 19. Jahrhunderts gehörte es einerseits aufgrund rechtlicher und politischer Vorgaben und andererseits auf-

grund eigener Schwerpunktsetzungen immer zum polizeilichen Selbstverständnis, bestimmte Kriminalitäts- und Gefahrenphänomene, aber auch bestimmte Bevölkerungsgruppen und Milieus zu ›bekämpfen‹. Mit den Termini »Verkehrsunfallbekämpfung« und »Kriminalitätsbekämpfung« werden auch heute noch die Kernaufgaben der Polizei der Bundesrepublik umrissen<sup>10</sup>, wobei letztere im Selbstverständnis der Gesamtorganisation stets die Priorität einnimmt. Im Rahmen dieses generellen Auftrages ist der polizeiliche Streifendienst (eingebettet in sein Aufgabenfeld der vorrangig reaktiven Einsatzwahrnehmung) in erster Linie mit Phänomenen der Straßenkriminalität beschäftigt, also Delikten, die im öffentlichen Raum stattfinden oder dort ihren Ausgang nehmen. Demgegenüber muss die Bereitschaftspolizei mit devianten Gruppenphänomenen im Umfeld von Fußballspielen, Demonstrationen und in jüngster Zeit auch häufig anlässlich von großstädtischen ›Partyszenen‹ im öffentlichen Raum umgehen. Infolge wiederkehrender Einsatzanlässe, aber auch im Rahmen ihrer proaktiven Kontrollaktivitäten konzentrieren sich die polizeilichen Basis-Organisationseinheiten bei der Kriminalitätsbekämpfung auf bestimmte Zielgruppen. Für den Streifendienst sind das z.B. Trickdiebe und Drogendealer, für die Bereitschaftspolizei Ultra-Gruppierungen bei Fußballspielen und militante Autonome bei politischen Demonstrationen.

Aber auch die Politik gibt zuweilen entsprechende Ziele vor. So haben seit einigen Jahren mehrere Innenministerien die »Bekämpfung der Clan-Kriminalität« zu einem polizeilichen Schwerpunktthema erklärt. In diesem Zusammenhang formulierte z.B. der nordrhein-westfälische Innenminister das Ziel, »die Straße zurück zu erobern« und im Rahmen einer »Null-Toleranz-Strategie« mit einer »Politik der Nadelstiche« gegen die Clanmitglieder durch »Erhöhung des Kontrolldrucks« im Alltag, z.B. bei Verkehrskontrollen und Kontrollen von Shishabars, vorzugehen.<sup>11</sup> An diesem Beispiel, das im Rahmen dieses Beitrages nur in groben Zügen skizziert werden kann, wird deutlich, dass die Fokussierung auf bestimmte Delikte mit der Fokussierung auf Strukturen, auf Milieus und letztlich auf Träger eines bestimmten Familiennamens verschwimmen kann. Darüber hinaus kann auch die Kriegsrhetorik (Kampf, Eroberung) letztlich dazu beitragen, dass Feindbilder und eine ›Wir-gegen-die-Mentalität‹ entstehen bzw. gefördert werden. Zudem klingt die postulierte »Politik der Nadelstiche« im Rahmen einer »Null-Toleranz-Strategie« nach einem Freibrief für selektives Vorgehen gegen entsprechende »Großfamilien«. Bei Umsetzung dieser Zielsetzungen droht letztlich die rechtsstaatlich gebotene, stän-

10 Alternative Begriffe wie »Kriminalitätskontrolle« und »Verkehrssicherheitsarbeit« haben sich nicht allgemein durchgesetzt.

11 NRW-Innenminister Herbert Reul im Interview mit dem Kölner Stadtanzeiger (14.04.2021): <https://www.ksta.de/politik/nrw-innenminister-herbert-reul-ueber-clans-in-nordrhein-westfalen-wir-erobern-uns-die-strasse-zurueck-238499> (Zugriff: 02.01.2024).

dige Ausrichtung des polizeilichen Einschreitens an Differenziertheit und Angemessenheit in den Hintergrund zu treten (vgl. Dolderer 2001).

Die vom eigenen beruflichen Selbstverständnis, von politischen Vorgaben und häufig auch von Medienbeiträgen gespeiste Bekämpfungsrhetorik und das davon abgeleitete Bild des »Crime-Fighters« (vgl. Behrendes 2022a: 92–93) stehen allerdings in einem augenfälligen Kontrast zu der insbesondere von polizeilichen Berufsvertretungen in den letzten Jahren immer wieder in die öffentliche Debatte eingebrachten Darstellung von Polizisten als Opfer von Gewalt (Derin/Singelstein 2022: 160–161 und 296–298). Aus den Zuschreibungen »Crime Fighter« und »Opfer von Gewalt« entsteht dann letztlich eine Erzählung von »tragischen Helden«, die sich trotz ihres Einsatzes auf verlorenem Posten sehen und dabei zuweilen den Eindruck vermitteln, sich als »richtige Polizei in der falschen Gesellschaft« (Behr 2012: 195) zu empfinden.

### 3.4 Von der Gefahrgemeinschaft zum Korpsgeist

Seit den 1970er Jahren trat im Zuge der terroristischen Bedrohung, aber auch aufgrund zahlreicher Alltagseinsätze, bei denen Polizisten Opfer von Gewalttaten geworden waren, das Thema »Eigensicherung« immer mehr in den Fokus der polizeilichen Aus- und Fortbildung. In den Vorbemerkungen zur Ausgabe 1973 des Leitfadens 371 (»Eigensicherung im Polizeidienst«), der praktische Handlungsanleitungen für das entsprechende Vorgehen in unterschiedlichen Einsatzsituationen gibt, wurde u. a. appelliert, stets den »Argwohn wachzuhalten« sowie »im Zweifelsfall immer das Schlimmste anzunehmen«<sup>12</sup>. Der bundesweit gültige Leitfaden wurde anschließend mehrfach überarbeitet und gilt seit Anfang der 2000er Jahre als Bestandteil der »Sicherheitskultur« der Polizei.<sup>13</sup>

Über die Empfehlungen des Leitfadens 371 hinaus haben sich in der polizeilichen Alltagsarbeit sukzessive Kontroll-, Durchsuchungs- und Festnahmepraktiken etabliert, die zwar einerseits dem Ziel der Eigensicherung dienen, andererseits aber wegen ihrer nicht selten von den Betroffenen als unangemessen und erniedrigend wahrgenommenen Wirkung (Derin/Singelstein 2022: 184–187) selbst Ausgangspunkt für Widerstandshandlungen und Eskalationen sein können. Das gilt insbesondere für das »zu Boden bringen« und die Fesselung einer Person, um sie vor dem Transport zur Polizeiwache vollständig unter Kontrolle zu haben. Abgesehen von

12 PDV 371 (Eigensicherung im Polizeidienst), Ausgabe 1973; in Nordrhein-Westfalen eingeführt mit Erlass des Innenministers des Landes Nordrhein-Westfalen – IV A 1 – 1593 (20530) vom 05.03.1974, S. 7.

13 Leitfaden 371 (Eigensicherung im Polizeidienst), Ausgabe 2001; in Nordrhein-Westfalen eingeführt mit Erlass des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen – IV C 2 – 1593 – vom 04.05.2001, S. 9.



den damit verbundenen Rechtsfragen (die an dieser Stelle nicht vertieft werden) zeigt sich hier die Ambivalenz von vordergründig »nur« der Eigensicherung dienenden technischen Verhaltensstandards. Aspekte der postulierten »Sicherheitskultur« können letztlich mit denen einer »Dominanzkultur« (vgl. Behr 2021) verschwimmen. Das ständige Denken in Worst-Case-Szenarien kann den Blick insgesamt verengen und zu einem durchgängig konfrontativ-misstrauischen Habitus führen, der seinerseits latentes Eskalationspotenzial in sich birgt.

Mit der sich in den letzten Jahrzehnten immer mehr verfestigenden, eher legalistisch-technisch orientierten Eigensicherungskultur korrespondiert das Selbstverständnis von Polizist:innen in Basis-Organisationseinheiten (z. B. Dienstgruppen im polizeilichen Streifendienst und Einsatzhundertschaften in der Bereitschaftspolizei), sich in einer »Gefahrgemeinschaft« (vgl. Seidler 2013: 62–64) zu befinden, in der sich alle Mitglieder uneingeschränkt aufeinander verlassen können müssen. Kollegialität, Loyalität und Solidarität sind daher die wichtigsten Kodizes dieser Teams, die Tag und Nacht auf der Straße arbeiten.

Verstehen sich Teams als Gefahrgemeinschaften, besteht die latente Gefahr, dass sich die ausgeprägte Gruppenkohäsion zu einem Korpsgeist verdichtet, in dem sich ein eigenes Werte- und Regelsystem entwickelt. In solchen selbstreferenziellen Rahmungen wird dann evtl. auch klares Fehlverhalten (z. B. Provokationen, Diskriminierungen und ungerechtfertigte Gewaltanwendungen) toleriert. In der Folge können sich nicht nur Abschottungstendenzen zur Außenwelt, sondern auch innerhalb der Polizeiorganisation entwickeln. Zum Spannungsverhältnis zwischen dem notwendigen Teamgeist und dem subkulturellen Korpsgeist befand bereits das Saarbrücker Gutachten vor rund 50 Jahren:

»So wenig [...] Solidarität entbehrt werden kann, [...] so wenig darf deren Formung sich selbst überlassen bleiben, weil auch unzulässige Kumpanei, gegenseitige Abschirmung nach oben und gegen die Öffentlichkeit unter ihrem Deckmantel betrieben werden kann.« (Helfer/Siebel 1975: 1388)

### 3.5 Zwischenfazit

Mit den hier kursorisch dargestellten Problemfeldern für die polizeiliche Bürger- und Gesellschaftsorientierung wurden Risikofaktoren beschrieben, die in polizeilichen Kulturen und Strukturen und ihren Wechselwirkungen (Behrendes 2014) angelegt sind. Ob sich diese Risikofaktoren aber letztlich in konkreten Einstellungen, Haltungen und Verhaltensweisen niederschlagen, hängt jedoch weniger von den jeweiligen dienstlichen Belastungen, sondern in erster Linie vom Umgang damit vor Ort ab – es gibt keinen Automatismus. In der einen polizeilichen Dienstgruppe können sich bestimmte Narrative und Verhaltensmuster manifestieren, die in der anderen Dienstgruppe (die im selben Bereich arbeitet) nicht üblich sind (vgl. Singelstein 2021: 385).

Die angerissenen Themenfelder markieren daher zunächst nur Bezugspunkte für das Risikomanagement der Polizeiorganisation im Hinblick auf Vorsorge, Früherkennung und rechtzeitige Intervention. Einerseits müssen diese Problembereiche in der Aus- und Fortbildung bearbeitet werden, wobei der berufsbegleitenden Fortbildung der vorrangige Stellenwert zukommt. Sie sollte am besten revierspezifisch ausgerichtet sein und Angebote für Supervision und Berufsrollenreflexion enthalten. Entscheidend ist aber immer die Einstellung und Haltung des polizeilichen Führungspersonals auf allen Hierarchieebenen. Mit spezifischen Führungsfortbildungen, Qualitätszirkeln, Coaching und kollegialer Beratung kann das Finden einer gemeinsamen Führungslinie unterstützt werden (Behrendes 2021).

Diese hier nur summarisch aufgelisteten internen Handlungsfelder sollen an dieser Stelle nicht weiter vertieft werden, sondern das Augenmerk nunmehr auf die polizeiliche Dialogbereitschaft gelegt werden, die eine Basisvoraussetzung für die Festigung ihrer Beziehung zur Zivilgesellschaft darstellt.

#### **4. Dialogorientierung als Schlüssel zur Verfestigung und Verbreiterung der polizeilichen Bürger- und Gesellschaftsorientierung**

Polizistinnen und Polizisten kommunizieren ständig mit Bürgerinnen und Bürgern. Sie beraten, belehren, ordnen an. Das entspricht auch der grundsätzlichen Erwartungshaltung in der Bevölkerung, denn man ruft in aller Regel die Polizei, um einen konkreten Konflikt zu bearbeiten. Neben dem über Notruf 110 jederzeit erreichbaren Streifendienst setzt die Polizei auch flächendeckend Bezirks- bzw. Kontaktbeamte ein, die für einen bestimmten räumlichen Bereich zuständig sind und als dauerhafte Ansprechpartner für die jeweilige Wohnbevölkerung fungieren (Behrendes 2022a: 75–77). Wenn Bürgerinnen und Bürger mit einem polizeilichen Einschreiten nicht einverstanden sind, können sie sich beschweren oder bei gravierenden Vorfällen eine Strafanzeige gegen die entsprechenden Polizisten und Polizisten erstatten. Daraus erwachsen dann in der Regel Beschwerde-, Disziplinar- oder Strafverfahren, mit denen der jeweilige Einzelfall in einem formalisierten Ablauf bearbeitet wird. In bestimmten Bevölkerungskreisen, Wohnquartieren, Milieus und »Szenen« gibt es aber auch aggregierte Beschwerden gegen die Polizei bis hin zu einer generell kritischen Haltung und einem manifestierten Feindbild. Zum Umgang mit diesen »Dauerbaustellen« gibt es kein formalisiertes Verfahren, allerdings bereits viele grundsätzliche Überlegungen und Good-Practice-Modelle, die wieder in Erinnerung gerufen und als Wegmarken einer demokratischen Traditionslinie sichtbar gemacht werden sollten, die es nachhaltig weiterzuentwickeln gilt.

Die in der Frühphase der Weimarer Republik vorübergehend institutionalisierten Dialogformate (»Vertreter der Öffentlichkeit« als »Revierbeisitzer«, »Zivilkom-

missare« für konkrete Vermittlungsaufgaben – vgl. oben Nr. 2.2) erscheinen auch heute noch, gut hundert Jahre später, als »revolutionäre« Innovationen, um das Verhältnis zwischen der Polizei und der Zivilgesellschaft zu verbessern.

Rund fünfzig Jahre später, in der »Scharnierzeit« zwischen der auf die Weimarer Republik bezogenen Restaurationsphase und der zwar zögerlichen, aber dennoch sukzessive fortschreitenden gesellschaftlichen Öffnung (Kawelowski/Mecking 2019: 40) ließen sich bereits an einigen Orten Polizeireformer auf bemerkenswerte Dialogformate und Transparenzangebote ein, die heute ebenfalls weitgehend in Vergessenheit geraten sind.

So stellte sich z. B. der Bochumer Polizeipräsident in der Hochphase der damaligen »Studentenbewegung« Ende der 1960er Jahre einer Podiumsdiskussion in der Universität und lud im Anschluss daran Interessierte zu Hospitationen im polizeilichen Streifendienst ein. Fast 150 Studierende nahmen die Einladung an (Petzolt 2020: 153–154). Auch wenn dies nicht systematisch ausgewertet wurde, ist allein die Tatsache bemerkenswert, dass das »polizeikritische Gegenüber« zu Hospitationen eingeladen wurde. Dies wäre für viele Polizist:innen auch heute noch schwer vorstellbar.

In seinem vor gut fünfzig Jahren veröffentlichten Buch zum »Grundriss einer Sozialethik der Polizei als Beitrag zur politischen Bildungsarbeit« befand der Verfasser, der Dialog zwischen der Polizei und polizeikritischen Gruppen der Zivilgesellschaft sei ein »unerhörter Fortschritt in der Strategie polizeilichen Verhaltens« und schaffe »Wege zum Abbau des Freund-Feind-Denkens« (Harms 1970: 80).

Im Beitrag »Professionelle Polizei in einer demokratischen Gesellschaft«, der zur gleichen Zeit in einem Sammelband zu soziologischen Studien und Forschungsberichten über die Polizei (Feest/Lautmann 1971) erschienen ist, findet sich die Zielbeschreibung für »Community Relations-Einheiten« der örtlichen Polizei:

»Der Zweck von Polizei-Bevölkerungs-Beziehungen ist nicht Public Relations im Sinne einer Anpreisung der Polizeiorganisation, einer Verbesserung des Polizei-Images bei der Bevölkerung. [...] Ein Police-Community Relations-Programm hat nur dann Sinn, wenn es als Mittel zur Demokratisierung des Polizeidienstes dient, indem es denjenigen Bürgern, welche am häufigsten in Kontakt mit der Polizei kommen, Gelegenheit gibt, die Arbeit der Polizei zu kritisieren.« (Skolnick 1971: 187)

Mitte der 1980er Jahre hatte die Innenministerkonferenz eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe der Polizei beauftragt, nach Lösungsansätzen und Handlungsoptionen angesichts vielfältiger gewalttätiger Verläufe von Demonstrationen zu suchen. In ihrem Abschlussbericht schlug die Arbeitsgruppe u. a. vor, eine »Kultur des demokratischen Dialogs« aufzubauen und Gespräche zu kritischen Bevölkerungsgruppen aufzunehmen, um Feindbilder abzubauen und durch Verständigung

Lösungen auf einem konstruktiven Weg zu suchen. Die Polizei sei der sichtbare Ausdruck des staatlichen Handelns. An ihrem Verhalten werde die Verständigungsbereitschaft und Integrationsfähigkeit des Staates gemessen (vgl. Behrendes 2022c: 222–223). Dieser Vorschlag wurde Mitte der 1990er Jahre in Bonn (damals Parlaments- und Regierungssitz und Schauplatz zahlreicher Großdemonstrationen) aufgegriffen. Das »Bonner Forum BürgerInnen und Polizei e.V.« wurde als »Dialogexperiment« zwischen Polizeiangehörigen und Menschen aus »linken« politischen Initiativen gegründet, um die wechselseitigen Wahrnehmungen und Erfahrungen bei Demonstrationen in einer offenen Gesprächsatmosphäre zu diskutieren. Darüber hinaus erhielten stadtbekanntere »Polizeikritiker:innen« die Einladung zu »Bürger-Hospitationen« im polizeilichen Alltagsdienst und man griff in gemeinsam organisierten öffentlichen Themenabenden, neben lokalen Ereignissen, auch grundsätzliche Problemfelder im Verhältnis »polizeikritischer« Bürger:innen und Polizei auf. Dabei ging es u.a. um Fragestellungen wie »Rassismus in der Polizei?« und »Brauchen wir eine(n) Polizeibeauftragte(n)?« (Behrendes 2022b). Die »polizeikritischen« Themen unterschieden sich somit Mitte der 1990er Jahre in wesentlichen Bereichen nicht von heutigen Debatten.

Es gilt daher, an Erkenntnisse und Beispiele für Transparenz und Dialogorientierung der letzten Jahrzehnte anzuknüpfen und dabei zu versuchen, gerade auch mit »Risikogruppen« (Guzy 2015) ins Gespräch zu kommen. Zur Umsetzung der schon in den 1990er Jahren propagierten Zielrichtung wissenschaftlicher Studien, »wechselseitig kontrastverschärfenden Stereotypenbildungen konstruktiv entgegen zu wirken« (Willems et al. 1996: 32), sollten insbesondere in der polizeilichen Praxis belasteter Dienststellen vermehrt Dialogformate etabliert werden, die den Blick auf »das polizeiliche Gegenüber« im Sinne einer empathischen Fremdwahrnehmung erweitern und damit die auf beiden Seiten bestehende Gefahr des Entstehens von Stereotypen bis hin zu Freund-Feind-Schemata zu minimieren. Die Polizei muss dabei versuchen, einen Dialog »auf Augenhöhe« zu gestalten, geduldig zuhören und möglichst einen beherrschenden Habitus vermeiden. Insgesamt geht es darum dem »Denken im binären Modus« (Behr 2021: 256) und damit einem polizeilichen Selbstbild entgegenzuwirken, das im Antagonismus zur Umwelt steht (Gutschmidt/Czudnochowski 2022: 210).

Gelingen solche Kontakte auf lokaler oder regionaler Ebene nicht unmittelbar, sollten evtl. Mittler:innen (Schulen, Träger der Sozialarbeit, Vertreter:innen von Bürgerinitiativen, Repräsentant:innen von Religionsgemeinschaften) gebeten werden, erste Begegnungen zu initiieren und zu moderieren. Insgesamt muss deutlich werden, dass die Polizei im Rahmen ihrer Bürgerorientierung die Gesamtgesellschaft und nicht nur die »Mehrheitsgesellschaft« in den Blick nimmt, die der Polizei in repräsentativen Umfragen stets ihr Vertrauen ausspricht und für die eine kritische Beschäftigung mit Polizeithemen offensichtlich keine besondere Relevanz zu haben scheint (Pütter 2023: 88–90).

## 5. Ausblick. Denkbare parlamentarische Impulse zur Verfestigung und Verbreiterung der polizeilichen Bürger- und Gesellschaftsorientierung

Während sich die bislang dargestellten Überlegungen zum Umgang mit Problemfeldern der polizeilichen Bürger- und Gesellschaftsorientierung vorrangig an die Polizei selbst richteten, sollen abschließend kurz zwei Bereiche des Gesamtspektrums angesprochen werden, die durch die Politik bzw. die Gesetzgeber in Bund und Ländern weiterentwickelt werden könnten.

### 5.1 Mediation und Schlichtung ausbauen

In den 2000er Jahren erhielt die Bundesrepublik sowohl vom UN-Menschenrechtsausschuss als auch von der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz des Europarates Anregungen zur Etablierung unabhängiger Kontrollinstitutionen für die Polizei (vgl. Feltes 2006). Seit Mitte der 2010er Jahre haben schließlich verschiedene Bundesländer (beginnend in Rheinland-Pfalz) Gesetze zur Einrichtung von Polizeibeauftragten<sup>14</sup> erlassen, die in der Regel sowohl von Bürgerinnen und Bürgern als auch von Polizeiangehörigen angerufen werden können (Töpfer et al. 2023). Während die politische Debatte zur Einrichtung der entsprechenden Stellen zumeist von ablehnenden Statements der polizeilichen Berufsvertretungen begleitet wurde, verläuft die konkrete Arbeit dieser Beschwerdeinstanzen inzwischen weitgehend unspektakulär und mit Akzeptanz der Betroffenen beider Seiten. Die Zuständigkeiten der Polizeibeauftragten enden aber in aller Regel, wenn die vorliegende Beschwerde den Verdacht einer Straftat begründet. In diesen Fällen wird der Sachverhalt grundsätzlich an die Staatsanwaltschaft weitergeleitet.

Auf Grundlage der nun bald zehnjährigen Erfahrungen mit den in verschiedenen Bundesländern eingerichteten Polizeibeauftragten und angesichts der sukzessiven Installierung entsprechender Stellen in weiteren Bundesländern und für den Bund stellt sich die Frage nach sinnvollen Erweiterungen ihrer bislang sehr eingeschränkten Befugnisse.

Anders als Staatsanwaltschaften verstehen sich Polizeibeauftragte nicht in erster Linie als Ermittlungs- und Anklageinstanz, sondern als Stelle für Mediation und Schlichtung. Die meisten Konflikte zwischen Bürgerinnen und Bürgern sowie Polizistinnen und Polizisten entstehen in einem Interaktionszusammenhang mit häufig wechselseitigen Anteilen am jeweiligen Eskalationsprozess. Es ist daher oft sinnvoll, das zugrundeliegende Geschehen in seinem Gesamtzusammenhang mit al-

---

14 Die entsprechenden Stellen werden zum Teil auch als Bürger- und Polizeibeauftragte bezeichnet.

len Beteiligten aufzubereiten, anstatt nur gegen eine Partei zielgerichtet vorzugehen und die andere lediglich als Zeugin bzw. Opfer zu betrachten.

Da die heutigen Zuständigkeiten von Polizeibeauftragten in aller Regel enden, wenn der Verdacht einer Straftat eines Polizeiangehörigen im Raume steht, beziehen sich ihre Tätigkeiten bislang in erster Linie auf rein kommunikative Konflikte. Es sollte daher überlegt werden, die Kompetenzen der Polizeibeauftragten – analog zu Regelungen für Vergleichsstellen (Schiedsämter) im Privatklageverfahren gemäß § 380 StPO – auch auf einfach gelagerte, strafrechtlich relevante Probleme auszuweiten, etwa Vorwürfe wegen verbaler Diskriminierungen oder unverhältnismäßiger körperlicher Einwirkungen ohne gravierende Folgen. Gelingt dabei eine von beiden Seiten akzeptierte Schlichtung bzw. ein einvernehmlicher Täter-Opfer-Ausgleich, sollte dieser Abschluss auch für die Staatsanwaltschaft und die Disziplinarbehörde bindend sein. In den meisten Fällen wollen die von einem polizeilichen Fehlverhalten Betroffenen nicht vorrangig eine Sanktionierung erreichen, sondern sehr viel mehr eine Aufarbeitung auf Augenhöhe, vielleicht verbunden mit einer glaubwürdigen, persönlichen Entschuldigung.<sup>15</sup> Viele Beschwerdeführende sind im Nachhinein häufig bereit, den handelnden Polizistinnen und Polizisten punktuelle Fehleinschätzungen und Überforderungen nachzusehen. Darüber hinaus sind sie mit etwas zeitlichem Abstand oft in der Lage, das jeweilige Geschehen aus der anderen Perspektive zu betrachten und dabei auch die eigenen Anteile zu erkennen, die zur Eskalation der zugrundeliegenden Konfliktsituation beigetragen haben.

Mit den gleichen Überlegungen sollten Polizeibeauftragte auch bei leichten Widerstandsdelikten von Bürgerinnen und Bürgern (wenn sich etwa jemand gegen seine Fesselung gesperrt hat) Schlichtungsversuche unternehmen. Widerstandsdelikte sind ebenfalls in aller Regel Interaktionsdelikte, was häufig dadurch belegt wird, dass wechselseitig Anzeigen in Bezug auf denselben Ausgangssachverhalt erstattet werden.

Für einen entsprechenden Modellversuch müsste die Strafprozessordnung geändert werden, die bereits im Bereich von Privatklagedelikten wie Beleidigung und Körperverletzung eine ähnliche Struktur vorhält, mit der etwa Nachbarschaftsstreitigkeiten außerhalb eines formellen Strafverfahrens geschlichtet werden können.<sup>16</sup>

## 5.2 Zivilgesellschaftliches Monitoring

Über die Erweiterung der Befugnisse der Polizeibeauftragten im Bereich ihrer reaktiven Aufgaben als Mediations- und Schlichtungsinstanzen hinaus, sollte auch überlegt werden, ihr Aufgabenspektrum im proaktiven Bereich deutlich zu vergrößern.

15 Vgl. Liebscher in diesem Band.

16 Vgl. §§ 374–394 StPO.

Öffentliche Kontrolle der Staatsgewalt ist eine legitime und notwendige demokratische Funktion. Polizistinnen und Polizisten, die zur Ausübung ihrer Tätigkeit im Auftrag der Gesellschaft mit weitreichenden Befugnissen ausgestattet sind, müssen es als selbstverständlich ansehen, gerade im Bereich von Grundrechtseingriffen möglichst umfassend kontrolliert zu werden. Kontrolle ist in ihrer idealtypischen Form zunächst wertfrei und rein funktional. Das Ergebnis von Kontrolle kann einerseits zur Anerkennung und Bestätigung professioneller Arbeit und andererseits zu Beanstandungen und Verbesserungsvorschlägen führen.

Damit Kontrolle diese konstruktive Wirkung strukturell entfalten kann, muss sie proaktiv ausgeübt werden und nicht nur reaktiv, wenn bereits der Verdacht eines Fehlverhaltens vorliegt. Kontrolle sollte daher als ständiges, anlassunabhängiges zivilgesellschaftliches Monitoring angelegt sein, als dauerhafte Begleitung der Polizei durch ihren »Auftraggeber« gemäß Artikel 20 GG. Indem sich Kontrolle von einer primär fehlerorientierten Sicht lösen und als konstruktiv-kritische und empathische Begleitung der Polizei aus ganzheitlicher Sicht verstanden und praktiziert würde, bestünde die begründete Hoffnung, dass sie auch innerhalb der Polizei als wichtiger Baustein für die Qualitätsentwicklung einer »lernenden Organisation« Akzeptanz gewänne.

Heute wird nach tatsächlichen oder vermeintlichen Polizeiskandalen das Thema der zivilgesellschaftlichen Kontrolle der Polizei nahezu reflexartig auf die öffentliche Agenda gesetzt. Es erhält damit den vorrangigen Anstrich eines Untersuchungs-, Sanktions- oder Disziplinierungselements. Die Ausprägung bürgerschaftlicher Kontrolle als einseitig fehler- und skandalsuchend wird polizeintern ebenso als unangemessen empfunden wie die häufig damit verbundene Verkürzung auf eine bestimmte Problemstellung (z. B. Rassismus oder Rechtsextremismus in der Polizei). Polizeilichen Berufsvertretungen und die für die Polizei verantwortlichen Politikerinnen und Politiker lehnen dann entsprechende Forderungen meist ebenso reflexartig mit der Argumentation ab, darin werde ein institutionalisierter Generalverdacht und ein allgemeines Misstrauensvotum gegen die Polizei artikuliert. Nun ließe sich über diese Einwände einfach mit dem Hinweis hinweggehen, dass es in einem demokratischen Rechtsstaat nicht von der Zustimmung der Polizei und ihrer politischen Führung abhängt, wie die öffentliche Kontrolle der Polizei (und damit auch mittelbar ihrer politischen Führung) ausgestaltet wird. Es erscheint allerdings als sinnvollerer Weg, bei der Polizei für die Akzeptanz externer Beschwerde- und Schlichtungsstellen und ein generelles gesellschaftliches Monitoring zu werben. Es geht dabei um die Überzeugung, dass darin keine Misstrauensvoten, sondern im Gegenteil vertrauensbildende Maßnahmen im Sinne ihrer immer wieder selbst deklarierten Bürgerorientierung zu sehen sind.

Die bereits etablierten Polizeibeauftragten sollten daher zusätzlich zu ihrer reaktiven, auf den Einzelfall bezogenen Schlichtungsfunktion eine generelle, anlassunabhängige Monitoringfunktion ausüben und die Polizeiarbeit auch proaktiv mit

kritischer Anteilnahme begleiten. Durch Hospitationen bei Alltags- und Sondereinsätzen sowie in der Aus- und Fortbildung entstünde ein dauerhaftes Dialogformat über die von den Polizeibeauftragten (bzw. die von ihren Mitarbeitenden) gewonnenen Beobachtungen und damit letztlich ein permanenter polizeilicher Reflexionsprozess unter Einbeziehung einer institutionalisierten Sicht der Zivilgesellschaft. Eine solche Organisations- und Aufgabenstruktur würde symbolisieren, dass sich die Zivilgesellschaft ständig und unaufgeregt um *ihre* Polizei kümmert und sich mit ihr austauscht (vgl. auch Derin/Singelnstein 2022: 349–351).

Korrespondierend zu den hier skizzierten Aufgabenerweiterungen müssten dann natürlich die personellen Ressourcen der Polizeibeauftragten deutlich erweitert werden. Strukturell sollten diese Stellen insbesondere auch auf Mitarbeitende mit juristischen, sozialwissenschaftlichen und polizeilichen Kompetenzen zurückgreifen können, um aus multiprofessioneller Sicht und mit kritischer Empathie die Polizeiarbeit im demokratischen Rechtsstaat zu begleiten und weiterzuentwickeln.

## Literatur

- Altmann Robert/Berndt, Günther (1976): Grundriss der Führungslehre – Grundlagen kooperativer Führung, Lübeck: Schmidt Römhild.
- Backes, Otto/Biek, Thomas/Dollase, Rainer/Heitmeyer, Wilhelm/Meyer, Jörg/Spona, Dagmar/Wilkening, Frank (1997): Risikokonstellationen im Polizeialltag. Ergebnisse einer mehrperspektivischen Untersuchung zum Verhältnis von Polizei und Fremden in Konfliktsituationen, Bielefeld.
- Behr, Rafael (2000): »Paradoxien gegenwärtiger Polizeiarbeit in Deutschland: Zwischen ›Smooth Policing‹ und ›Knüppel-aus-dem-Sack‹«, in: Hans-Joachim Lange (Hg.), Staat, Demokratie und Innere Sicherheit in Deutschland, Opladen: Leske + Budrich, S. 221–234.
- Behr, Rafael (2012): »Die ›Gewalt der Anderen‹ oder: Warum es bei der aktuellen Gewaltdebatte nicht (nur) um Gewalt geht«, in: Thomas Ohlemacher/Jochen Thomas Werner (Hg.), Empirische Polizeiforschung XIV: Polizei und Gewalt. Interdisziplinäre Analysen zu Gewalt gegen und durch Polizeibeamte, Frankfurt a. M.: Verlag für Polizeiwissenschaft, S. 177–196.
- Behr, Rafael (2021). »Dominanzkultur« als Rahmung von Gewalt und Rassismus in der Polizei, in: Thomas Feltes/Holger Plank (Hg.), Rassismus, Rechtsextremismus, Polizeigewalt. Beiträge für und über eine rechtschaffen(de), demokratische Bürgerpolizei, Frankfurt a.M.: Verlag für Polizeiwissenschaft, S. 251–261.
- Behrendes, Udo (1991): Als Militärsersatz fing es an. Vorgeschichte, Entstehung und Entwicklung der Bereitschaftspolizeien der Länder der Bundesrepublik Deutschland aus historischen, politischen und rechtlichen Gesichtspunkten, in: Gewerkschaft der Polizei (Hg.), 40 Jahre Bereitschaftspolizei, Hilden.



- Behrendes, Udo (2013): »Wesentliche Entwicklungsschritte der Länderpolizeien der Bundesrepublik Deutschland«, in: *Polizei & Wissenschaft*, Heft Nr. 3, S. 5–17.
- Behrendes, Udo (2014): »Wechselwirkungen zwischen Struktur- und Kulturentwicklungen. Ein Praxisbericht«, in: Christian Barthel/Dirk Heidemann (Hg.), *Entwicklungsperspektiven der polizeilichen Führungslehre*, Frankfurt a.M.: Verlag für Polizeiwissenschaft, S. 147–185.
- Behrendes, Udo (2021): »Generalverdacht? Nein! Generalverantwortung? Ja! Für die polizeiliche Integrität müssen alle eintreten – auf der Straße, im Büro und im Besprechungsraum«, in: *Deutsches Polizeiblatt* (5), S. 13–15.
- Behrendes, Udo (2022a): »Nachhaltige Stärkung der Sicherheit im öffentlichen Raum. Ein Plädoyer für proaktive, sozialraumorientierte Polizeiarbeit«, in: Christian Barthel (Hg.), *Proaktive Polizeiarbeit als Führungs- und Managementaufgabe. Grundlagen – Praxis – Perspektiven*, Wiesbaden: Springer Gabler, S. 69–100.
- Behrendes, Udo (2022b): »Dialogexperiment mit ›polizeikritischen‹ Menschen: Das Bonner Forum BürgerInnen und Polizei e. V.«, in: Christian Barthel (Hg.), *Proaktive Polizeiarbeit als Führungs- und Managementaufgabe. Grundlagen – Praxis – Perspektiven*, Wiesbaden: Springer Gabler, S. 295–312.
- Behrendes, Udo (2022c): »Erfahrungswissen Deeskalation«, in: Bernd Bürger (Hg.), *Die Rolle der Polizei bei Versammlungen. Theorie und Praxis*, Wiesbaden: Springer Gabler, S. 207–240.
- Bornewasser, Manfred/Eckert, Roland (1995): *Belastungen und Gefährdungen von Polizei-beamtinnen und –beamten im alltäglichen Umgang mit Fremden. Abschlussbericht zum Projekt ›Polizei und Fremde‹*, Münster/Trier.
- Buhlan, Harald/Jung, Werner (2000): *Wessen Freund und wessen Helfer? Die Kölner Polizei im Nationalsozialismus*, Köln: Emons Verlag.
- Busch, Heiner/Funk, Albrecht/Kauß, Udo/Narr, Wolf-Dieter/Werkentin, Falco (1985): *Die Polizei in der Bundesrepublik Deutschland*, Frankfurt/New York: Campus.
- Dams, Carsten (2008): »Polizei in Deutschland 1945–1989«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)* 48, S. 9–14.
- Derin, Benjamin/Singelnstein, Tobias (2022): *Die Polizei. Helfer, Gegner, Staatsgewalt. Inspektion einer mächtigen Organisation*, Berlin: Econ
- Dierske, Ludwig (1952): *Grundriss der Polizei-Verwendung*, 2., verbesserte Auflage, Lübeck: Verlag für polizeiliches Fachschrifttum Georg Schmidt-Römhild.
- Dolderer, Michael (2001): »Verfassungsfragen der ›Sicherheit durch Null-Toleranz‹«, in: *NVwZ*, S. 130–134.
- Ellebrecht, Sabrina/Klimke, Daniela/Gericke, Maria (2023): »Dominanzkultur und Diversitätsträger\*innen in der Polizei«, in: Funder, Maria/Grulich, Julia/Hossain, Nina (Hg.), *Diversitäts- und Organisationsforschung. Handbuch für Wissenschaft und Praxis*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 473–496.

- Feest, Johannes/Lautmann, Rüdiger (1971): Die Polizei. Soziologische Studien und Forschungsberichte. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Feltes, Thomas (2006): »Legitime und illegitime Gewaltanwendung durch die Polizei. Fachwissenschaftliche Analyse«, in: Wilhelm Heitmeyer/Monika Schröttle (Hg.), Gewalt. Beschreibungen. Analysen. Prävention, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 539–556.
- Feltes, Thomas/Plank, Holger (2021): »Auf dem Weg zu einer rechtschaffen(d)en, demokratischen Bürgerpolizei. Was kann und was muss getan werden, um Rassismus und Rechtsextremismus in der Polizei vorzubeugen?«, in: Thomas Feltes/Holger Plank (Hg.), Rassismus, Rechtsextremismus, Polizeigewalt. Beiträge für und über eine rechtschaffen(d)e, demokratische Bürgerpolizei, Frankfurt a.M.: Verlag für Polizeiwissenschaft, S. 263–299.
- Fürmetz, Gerhard (2006): »Schwabinger Krawalle«. Protest, Polizei und Öffentlichkeit zu Beginn der 60er Jahre, Essen: Klartext-Verlag.
- Funk, Albrecht (1986): Polizei und Rechtsstaat. Die Entwicklung des staatlichen Gewaltmonopols in Preußen 1848–1918, Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Funk, Albrecht (2000): »Die Entstehung der Exekutivpolizei im Kaiserreich«, in: Hans-Jürgen Lange (Hg.), Staat, Demokratie und Innere Sicherheit in Deutschland, Opladen: Leske + Budrich, S. 11–27.
- Gewerkschaft der Polizei (1970): Polizeinotruf. Eine Untersuchung über die Situation der Schutzpolizei in der Bundesrepublik Deutschland, Hilden.
- Gintzel, Kurt (2015): »Antwort auf die Kritik von Dr. Schulte«, in: Deutsche Polizei (Heft 3), S. 36–37.
- Grotum, Thomas (2001): »Jugendliche Ordnungsstörer. Polizei und »Halbstarken«-Krawalle in Niedersachsen 1956–1959«, in: Gerhard Fürmetz/Herbert Reinke/Klaus Weinbauer (Hg.), Nachkriegspolizei. Sicherheit und Ordnung in Ost- und Westdeutschland 1945–1969, Hamburg: Ergebnisse-Verlag, S. 277–302.
- Gutschmidt, Daniela/Czudnochowski, David (2022): »Von Einstellungen zu polizeilichen Praxen«, in: Daniela Hunold/Tobias Singelstein (Hg.), Rassismus in der Polizei. Eine wissenschaftliche Bestandsaufnahme, Wiesbaden: Springer VS, S. 199–216.
- Guzy, Nathalie (2015): »Vertrauen in die deutsche Polizei: Risikogruppen und Einflussfaktoren«, in: Bernhard Frevel/Rafael Behr (Hg.), Empirische Polizeiforschung XVII: Die kritisierte Polizei, Frankfurt a.M.: Verlag für Polizeiwissenschaft, S. 13–35.
- Harms, Klaus (1970): Mandat der Freiheit. Grundriss einer Sozialethik der Polizei als Beitrag zur politischen Bildungsarbeit, Berlin: Lettner.
- Helfer, Christian/Siebel, Wigand (1975): Das Berufsbild des Polizeivollzugsbeamten. Gutachten im Auftrag der Ständigen Konferenz der Innenminister der Länder. Universität Saarbrücken, Institut für Soziologie.

- Herrnkind, Martin (2021): »Polizeirassismus in Deutschland: Cursorischer Versuch einer systematischen Bestandsaufnahme«, in: Thomas Feltes/Holger Plank (Hg.), Rassismus, Rechtsextremismus, Polizeigewalt. Beiträge für und über eine rechtschaffen(de), demokratische Bürgerpolizei, Frankfurt a.M.: Verlag für Polizeiwissenschaft, S. 85–100.
- Heuer-Schräpel, Hans-Joachim (1993): »Versuche zur Etablierung einer ›Bürgerpolizei‹ in Deutschland«, in: Archiv für Polizeigeschichte (4), S. 53–60.
- Heuer, Hans-Joachim (1998): »Aspekte zur Organisationsentwicklung, Praxis und zum Berufsverständnis der Polizei im ›Dritten Reich‹«, in: Schriftenreihe der Polizei-Führungsakademie 4/97 – 1/98, Lübeck: Schmidt-Römhild, S. 31–52.
- Heuer, Hans-Joachim (2000): »Die ›Last der Vergangenheit‹ als didaktische Chance: Polizei im ›Dritten Reich‹ – ein Thema in der heutigen Polizeiausbildung?«, in: Harald Buhlan/Werner Jung, Werner (Hg.), Wessen Freund und wessen Helfer? Die Kölner Polizei im Nationalsozialismus, Köln: Emons Verlag, S. 37–50.
- Jessen, Ralph (1991): Polizei im Industrieviertel, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Jessen, Ralph (1996): »Preußische Polizei und Arbeiterschaft im Kaiserreich«, in: Peter Nitschke (Hg.), Die Deutsche Polizei und ihre Geschichte. Beiträge zu einem distanzierten Verhältnis, Hilden: Verlag Deutsche Polizeiliteratur, S. 46–71.
- Kawelowski, Frank/Mecking, Sabine (2019): Polizei im Wandel. 70 Jahre Polizeiarbeit in NRW, Köln: Greven Verlag.
- Leßmann-Faust, Peter (2012): Die preußische Schutzpolizei in der Weimarer Republik. Streifendienst und Straßenkampf, Frankfurt: Verlag für Polizeiwissenschaft.
- Liebscher, Doris (2025): »Diskriminierung. Ein Fall für die Polizei«, in: Sabrina Eliebrecht/Ralf Poscher/Stefan Jarolimek/Stefan Kaufmann (Hg.), Die Polizei in der offenen Gesellschaft. Zum polizeilichen Umgang mit Vielfalt und Diversität. Bielefeld: transcript, S. 51–61.
- MEGAVO (2023): Zwischenbericht des Forschungsprojekts ›Motivation, Einstellung und Gewalt im Alltag von Polizeivollzugsbeamten‹ (Stand 4.4.2023), Deutsche Hochschule der Polizei, Münster.
- Mokros, Reinhard (2017): »Polizeiorganisation in Nordrhein-Westfalen 1945–1953«, in: Die Polizei (1), S. 12–19.
- Noethen, Stefan (2003): Alte Kameraden und neue Kollegen. Polizei in Nordrhein-Westfalen 1945–1953, Essen: Klartext-Verlag.
- Paschner, Günther (1970): Was ist – was soll – was kann – was darf die Polizei, Boppard: Harald Boldt Verlag.
- Petzolt, Lukas W. (2020) »Die nordrhein-westfälische Polizei und die Studierendenproteste der 1960er und 1970er Jahre«, in: Sabine Mecking (Hg.), Polizei und Protest in der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden: Springer VS, S. 143–164.
- Pütter, Norbert (2023): »Zivilgesellschaftliche Kontrolle der Polizei«, in: Bernhard Frevell (Hg.), Wer kontrolliert die Polizei? Juristische und sozialwissenschaftli-

- che Analysen von Strukturen und Kompetenzen, Frankfurt a.M.: Verlag für Polizeiwissenschaft, S. 88–111.
- Reinke, Herbert (2000): »Die deutsche Polizei und das ›Dritte Reich‹. Anmerkungen zur Geschichte und Geschichtsschreibung«, in: Harald Buhlan/Werner Jung, Werner (Hg.), *Wessen Freund und wessen Helfer? Die Kölner Polizei im Nationalsozialismus*, Köln: Emons Verlag, S. 51–63.
- Reinke, Herbert/Fürmetz, Gerhard (2000): »Polizei-Politik in Deutschland unter alliierter Besatzung«, in: Hans-Jürgen Lange (Hg.), *Staat, Demokratie und Innere Sicherheit in Deutschland*, Opladen: leske + budrich, S. 67–86.
- Schloßmacher, Norbert (2006): »Kurzerhand die Farbe gewechselt«. Die Bonner Polizei im Nationalsozialismus, Bonn: Stadtarchiv und Stadthistorische Bibliothek.
- Schmidt, Daniel (2010): »Keine Kommissare. Preußische Polizeioffiziere zwischen soldatischem Selbstverständnis und polizeilicher Professionalität 1919–1935«, in: *Militär-geschichtliche Zeitschrift* 69/1, S. 37–58.
- Schmidt, Daniel (2016): »Preußens neue Polizei im Westen. Struktur und Entwicklung der uniformierten Polizei in der Rheinprovinz und in Westfalen 1919–1933«, in: *Geschichte im Westen (GiW)* 31, S. 47–69.
- Schulte, Wolfgang (2019): »Die Bedeutung der Menschenrechte für die Polizeiarbeit in der historischen Entwicklung«, in: Dieter Kugelmann (Hg.), *Polizei und Menschenrechte*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 73–87.
- Seidler, Frank (2013): »Entstehen einer institutionellen Verbundenheit in der polizeilichen Ausbildung«, in: Thomas Feltes/Thomas A. Fischer (Hg.), *Polizeiliche Ausbildung und polizeiliches Handeln. Empirische Studien und Ergebnisse*, Frankfurt a.M.: Verlag für Polizeiwissenschaft, S. 45–69.
- Singelstein, Tobias (2021): »Rassismus in der Polizei«, in: Andreas Ruch/Tobias Singelstein (Hg.), *Auf neuen Wegen. Kriminologie, Kriminalpolitik und Polizeiwissenschaft aus interdisziplinärer Perspektive. Festschrift für Thomas Feltes zum 70. Geburtstag*, Berlin: Duncker & Humblot, S. 379–392.
- Skolnick, Jerome H. (1971): »Professionelle Polizeiarbeit in einer demokratischen Gesellschaft«, in: Johannes Feest/Rüdiger Lautmann (Hg.), *Die Polizei. Soziologische Studien und Forschungsberichte*. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 177–194.
- Stolleis, Michael//Kremer, Carsten (2021): »Entwicklung der Polizei im 19. Jahrhundert«, in: Matthias Bäcker/Erhard Denninger/Kurt Graulich (Hg.), *Handbuch des Polizeirechts*, 7. vollständig überarbeitete Ausgabe, München: Beck, S. 15–22.
- Sturm, Michael (2020) »Die Polizei muss es verstehen, der Masse ihren Willen aufzuzwingen«. *Polizeilicher Umgang mit Protest in der frühen Bundesrepublik*, in: Sabine Mecking (Hg.), *Polizei und Protest in der Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden: Springer VS, S. 119–141.

- Töpfer, Eric/John, Sonja/Aden, Hartmut (2023): *Parlamentarische Polizeibeauftragte. Menschenrechtliche Empfehlungen für die Stellen in Bund und Ländern*. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte/Forschungsinstitut für öffentliche und private Sicherheit.
- Van den Bergh, Ernst (1948): *Der Polizeigedanke einst und jetzt*, Frankfurt a.M.: Heinrich Reinhardt Verlag.
- Weinhauer, Klaus (2008): »Zwischen Tradition und Umbruch. Schutzpolizei in den 1950er bis 1970er Jahren (Personal, Ausbildung, Revierdienst, Großeinsätze)« in: Peter Leßmann-Faust (Hg.), *Polizei und politische Bildung*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 21–43.
- Weinhauer, Klaus (2020) »Zwischen organisatorischen Wandlungen und kulturellen Kontinuitäten. Polizei, Jugendprotest und Demonstrationen in den 1960er bis 1980er Jahren«, in: Sabine Mecking (Hg.), *Polizei und Protest in der Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden: Springer VS, S. 165–184.
- Werkentin, Falco (1984): *Die Restauration der deutschen Polizei. Innere Rüstung von 1945 bis zur Notstandsgesetzgebung*, Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Wilhelm, Friedrich (1997): *Die Polizei im NS-Staat*, Paderborn/München/Wien/Zürich: Schöningh-Verlag.
- Willems, Helmut/Eckert, Roland/Jungbauer, Johannes (1996): »Polizei und Fremde. Spezifische Belastungssituationen und die Genese von Feindbildern und Übergriffen«, in: *Neue Kriminalpolitik*, Heft 4, S. 28–32.

# Anhang



## Autorinnen und Autoren

---

**Biplab Basu** war Historiker und arbeitete seit 2001 bei *ReachOut*, einer Beratungsstelle für Opfer rechter, rassistischer und antisemitischer Gewalt in Berlin. Er war Mitbegründer der *Kampagne für Opfer rassistischer Polizeigewalt* (KOP). Der Menschenrechtler und Diskriminierungsberater Biplab Basu starb in der Nacht zum 14. März 2024. Sein jahrzehntelanger Einsatz für eine gerechte Gesellschaft wird uns allen in Erinnerung bleiben.

**Rafael Behr** (Prof. Dr.) war bis März 2024 Professor für Polizeiwissenschaften an der Hochschule der Akademie der Polizei Hamburg. Seine Forschungsschwerpunkte sind empirische Polizeiforschung sowie Devianz- und Gewaltforschung.

**Udo Behrendes** (Leitender Polizeidirektor a.D.) etablierte in Köln und Bonn verschiedene Modelle zur dialog- und sozialraumorientierten Polizeiarbeit.

**David Czudnochowski** (M.A.) ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Sächsischen Institut für Polizei- und Sicherheitsforschung (SIPS). Zuvor war er am Centre for Security and Society der Universität Freiburg im Projekt »ZuRecht« in den Arbeitsbereichen Öffentlichkeitsarbeit und Polizeialltag tätig. Seine Forschungsschwerpunkte liegen in der ethnographischen Polizeiforschung und der Wissenssoziologie.

**Sabrina Ellebrecht** (Dr.) ist Soziologin und seit März 2024 Senior Researcher am Max-Planck-Institut zur Erforschung von Kriminalität, Sicherheit und Recht. Sie ist auch Gastwissenschaftlerin am *Centre for Security and Society* der Universität Freiburg, wo sie von 2019 bis 2024 für das Projekt »ZuRecht« verantwortlich war. Ihre Forschungsinteressen liegen in der politischen Soziologie, der Sicherheits-, Polizei- und Diskriminierungsforschung.

**Stefan Jarolimek** (Prof. Dr.) ist seit 2015 Professor für Kommunikationswissenschaft an der *Deutschen Hochschule der Polizei* (DHPol) in Münster. Er forscht und



publiziert zum Berufsfeld Kommunikation in der Polizei, Strategische Kommunikation und Extremismus.

**Stefan Kaufmann** (Prof. Dr.) ist apl. Professor am Institut für Soziologie der Universität Freiburg und wissenschaftlicher Leiter der Forschung am *Centre for Security and Society*. Seine Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen soziologische Sicherheitsforschung, Technik- und Organisationssoziologie.

**Maike Kreyenborg** (M.A.) ist seit 2018 wissenschaftliche Mitarbeiterin im Fachgebiet Kommunikationswissenschaft an der *Deutschen Hochschule der Polizei* (DHPol) in Münster. Mit dem Fokus auf Strategische Kommunikation interessiert sie sich für polizeiliche Nachwuchswerbung und das Reputationsmanagement der Polizeien.

**Doris Liebscher** (Dr.) ist Juristin und leitet die LADG-Ombudsstelle der Landesstelle für Gleichbehandlung – gegen Diskriminierung, Berlin.

**Karim Fereidooni** (Prof. Dr.) ist Professor für Didaktik der sozialwissenschaftlichen Bildung an der Ruhr-Universität Bochum. Seine Arbeitsschwerpunkte sind Rassismuskritik in pädagogischen Institutionen, Schulforschung, Politische Bildung in der Migrationsgesellschaft und Diversitätssensible Lehrer:innenbildung.

**Ralf Poscher** (Prof. Dr.) ist seit 2019 Direktor der Abteilung für Öffentliches Recht am Max-Planck-Institut zur Erforschung von Kriminalität, Sicherheit und Recht in Freiburg. Seine Forschungsschwerpunkte liegen im Verfassungs- und Verwaltungsrecht, insbesondere mit Bezug zum Sicherheitsrecht und zur Rechtstheorie.

**Dirk Sauerborn** (Polizeihauptkommissar a.D.) war von 2001 bis 2020 als Kontaktbeamter für muslimische Institutionen und interkultureller Ansprechpartner am Polizeipräsidium Düsseldorf tätig.

**Albert Scherr** (Prof. Dr.) ist Seniorprofessor am Institut für Soziologie der Pädagogischen Hochschule Freiburg und Research Fellow an der University of The Free State, QwaQwa Campus, South Africa.

**Kristin Weber** (Dr.) ist Kriminologin und arbeitet als Postdoc am *Zentrum für Kriminologische Forschung Sachsen e.V.* in Chemnitz. Zuvor arbeitete sie von 2014 bis März 2023 an der DHPol im Fachgebiet Kommunikationswissenschaft. Ihre Arbeitsschwerpunkte sind neben Polizeiforschung auch Radikalisierungs- und Extremismusforschung.

**Laura Wisser** ist Referendarin am Kammergericht Berlin und war als wissenschaftliche Mitarbeiterin im Projekt »ZuRecht« und am Max-Planck-Institut zur Erforschung von Kriminalität, Sicherheit und Recht in Freiburg beschäftigt. Sie ist Vorstandsmitglied im Verein *Komitee für Grundrechte und Demokratie* und arbeitet insbesondere zu Fragen von Gleichheit und Sicherheit.

**Andreas Zick** (Prof. Dr.) ist Professor für Sozialisation und Konfliktforschung sowie Leiter des Instituts für interdisziplinäre Konflikt- und Gewaltforschung an der Universität Bielefeld.

