

Daniela Hunold
Daniela Klimke
Rafael Behr · Rüdiger Lautmann

Fremde als Ordnungshüter?

Die Polizei in der
Zuwanderungsgesellschaft
Deutschland

ARBEIT GRENZEN POLITIK HANDLUNG
SCHAFT DISKURS SCHICHT MOBILITÄT
ZEIT ELITE KOMMUNIKATION WIRTSCHAFT
RISIKO ERZIEHUNG GESELLSCHAFT
RATIONALITÄT VERANTWORTUNG HA



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Daniela Hunold · Daniela Klimke · Rafael Behr
Rüdiger Lautmann

Fremde als Ordnungshüter?

Daniela Hunold · Daniela Klimke
Rafael Behr
Rüdiger Lautmann

Fremde als Ordnungshüter?

Die Polizei in der
Zuwanderungsgesellschaft
Deutschland



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<<http://dnb.d-nb.de>> abrufbar.

1. Auflage 2010

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2010

Lektorat: Frank Engelhardt

VS Verlag für Sozialwissenschaften ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media.
www.vs-verlag.de



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Druck und buchbinderische Verarbeitung: Ten Brink, Meppel

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Printed in the Netherlands

ISBN 978-3-531-17171-5

Inhalt

1	Einleitung: Integration von Migranten in die Polizeiorganisation	9
	Warum die Polizei ein Ort für die Integration von Migranten ist – Die Stellung von Migranten in der Polizeiorganisation – Gibt es einen <i>institutional racism</i> auch in Deutschland? – »Wir diskriminieren nicht!« – Kosten der Integration? Konflikte aushalten, zum Beispiel – Organisationen von Recht und Sicherheit – Sozialtheoretischer Hintergrund: Inklusion und Staatsbürgerschaft/Citizenship – Zum Inhalt des Buchs	
2	Die Polizeiorganisation und ihre Migranten (Daniela Klimke)	27
2.1	Differenzverarbeitung in der Polizei	27
2.2	Vom Klienten zum Kollegen	31
2.2.1	Bestenauslese	32
2.2.2	Wie Anderes absorbiert wird	35
2.2.3	Fremdheitsreste	40
2.3	Polizieren unter Migrationsbedingungen	45
2.4	Die Polizei der Gesellschaft	51
2.5	Fragile Integration	53
3	Polizisten mit Migrationshintergrund: Integration und Exklusion im Berufsalltag (Daniela Hunold)	61
3.1	Anpassungserwartung und Anpassungsbereitschaft	61
3.1.1	Sprache	62
3.1.2	Interethnische Kontakte	63
3.1.3	Kulturelles Kapital und Positionierung auf dem Bildungs- und Arbeitsmarkt	65
3.1.4	Identifikation mit dem Aufnahmeland	66
3.1.5	Bildungsaufsteiger und Integrationsgewinner	71
3.2	Die Wahl des Polizeiberufs	71
3.3	Der Eintritt in die Organisation	76
3.3.1	Rekrutierung und Auswahl	77
3.3.2	Das polizeiliche Auswahlverfahren	81
3.4	Akzeptanz von Migranten innerhalb des Kollegenkreises	82
3.4.1	Bedingungen fragloser Kollegialität	83
3.4.2	Überanpassung und Ablehnung von Besonderung	86
3.4.3	Halbprivate Interaktionen	88
3.5	Migrantische Polizisten und Polizeiarbeit	91
3.6	Ausblick	96

4	Wissen und Organisation. Erfahrungen mit dem Versuch, Forschung und Praxis miteinander zu verbinden (Rüdiger Lautmann)	99
4.1	Die Studiengruppe: Wissenschaftler plus Praktiker	99
4.1.1	Eine neue Form der Kooperation	99
4.1.2	Wissenschaft und Polizeiorganisation	105
4.1.3	Theorie-Praxis-Kooperation als Prozess	107
4.2	Repulsion	108
4.2.1	Zurückweisung der Forschungskooperation	109
4.2.2	Zurückhaltung gegenüber den <i>Good Practices</i> anderer Länder	115
4.2.3	Wer sind die »richtigen« Polizeiforscher?	117
4.2.4	Folgen für die Projektstrategie	122
4.3	Rezeption	123
4.3.1	Wachsendes Interesse für <i>Good-Practice</i>	124
4.3.2	Polizeigewerkschaften	127
4.4	Die Frage nach den Wirkungen	130
4.5	Wissenschaft und Praxisorganisation. Abschließende Betrachtung	132
5	Vom Promille zum Prozent. Der Bestand an Polizeibeamten mit migrantischem Hintergrund in den Bundesländern (Daniela Hunold)	137
	Unterschiede zwischen den Bundesländern – Wie ein »dienstliches Bedürfnis« unterschiedlich verstanden wird	
6	Licht und Schatten: ‚Diversität‘ für die Polizei (Rafael Behr)	145
6.1	Diversität und Diversity-Management	145
6.2	Das Gleichbehandlungsdogma in der Polizei	149
6.3	Integration oder Assimilation?	151
6.4	Organisationskultur und soziale Schließung	154
7	Presseschau: Die Haltung der polizeilichen Berufsvertretungen zur Diversität in den eigenen Reihen (Heike Wüller)	157
7.0	Vorbemerkung	157
7.1	Ein Fragebogen und seine Beantwortung	158
7.2	Die Auswertung der Fachzeitschriften	161
7.2.1	Personalpolitik als thematische Klammer	161
7.2.2	„Diversität“ als Defizit	162
7.2.3	Migranten als „polizeiliches Gegenüber“/Migranten in der Polizei	163
7.2.4	Frauen in der Polizei/Frauen in den Berufsvertretungen	169
7.2.5	Polizei und Homosexuelle/Homosexuelle in der Polizei	172
7.2.6	Polizei und Behinderte/Behinderte in der Polizei	174
7.3	Fazit	175

8	Aus europäischen Einwanderungsgesellschaften (Daniela Klimke)	177
	Diversitäts-Management: Ein bunter Strauß von Maßnahmen für Vielfalt – Die heimische Assimilations-Schleuse	
8.1	Die Integration ethnischer Minderheiten in die britische Polizei (Simon Holdaway)	187
	Das Problem liegt in der Polizei, nicht in den ethnischen Minderheiten! – Die Bedeutung der Migrantenorganisationen im Prozess der Interkulturellen Öffnung – Was also soll getan werden?	
8.2	Fremde in der niederländischen Polizei: Politik und Praxis (Cyrille Fijnaut)	193
	Die Integration von (ethnischen) Minderheiten in die Polizei als soziales Anliegen – Diversität als unternehmerisches Thema – Aktuelle Entwicklungen	
8.3	Die politischen Bedingungen und die interkulturelle Öffnung der Polizei in Belgien (Patrick Hebberecht)	197
	Entwicklungen von 1945 bis 1999 – Die Bundesregierungen Verhofstadt I und II (1999 - 2007) – Die interkulturelle Öffnung der Polizei in Belgien – Resümee	
9	Polizeipraxis und Polizeiforschung (Reinhard Mokros)	205
9.1	Blick auf die Polizeipraxis	205
9.2	Blick auf die Polizeiforschung	208
9.3	Polizeipraxis und Polizeiforschung als Gegensatz	209
9.4	Polizeipraxis plus Polizeiforschung	210
10	Interkulturelle Öffnung der Verwaltung – fremdelt die Rechtsordnung? (Rüdiger Lautmann)	213
	Immigrationspolitik – individualistisch, organisationell, gesellschaftlich? – Die Verheißung der Gleichheit – Zuwanderung als Herausforderung des Rechtsstaats – Rechtsstab und Ethnizität, theoretische Fragen – Öffnung der Verwaltung als innerstaatlicher Reflex globaler Vorgänge – Europa besitzt eine verschüttete Tradition pluralisierten Rechts – Pluralismus im Staatsdenken – Gefährdet der Pluralismus die Einheit des Rechts? – Die Homogenität der Rechtsordnung – Ethnische Diversität und Rationalität des Entscheidens – Risiken und Chancen der ethnischen Diversität – Rechtskultur im Wandel	
11	Diversität – ein Patentrezept nach Assimilation und Multikulturalität? (Daniela Klimke)	231
	Europäische Diversitätspolitik – Diversität: jenseits von Integration versus Funktion – Vielfalt und Gleichheit – Differenzproduktion und Entpolitisierung	

Quellen	243
Literatur	245
Anhang	255

1 Einleitung: Die Integration von Migranten in die Polizeiorganisation

Lotsenboot und Tanker – wer zieht da wen? In der Hafenstadt Hamburg haben wir dieses Bild vor Augen, und es beschreibt auch die Lage in einem Forschungsprojekt, mit dem wir die Polizei dazu ermuntern wollten, mehr Mitglieder mit migrantischem Hintergrund aufzunehmen. Vermag es ein akademisches Vorhaben, eine staatliche Großorganisation zu mobilisieren? Am Anfang dieses gewagten Unternehmens stand eine Ausschreibung der Volkswagen-Stiftung, die ihren vierzigsten Geburtstag zu feiern gedachte: »Studiengruppen zu Migration und Integration« sollten gegründet und großzügig unterstützt werden. Eine davon war dem Thema Organisation gewidmet. Im Institut für Sicherheits- und Präventionsforschung (ISIP) fühlten wir uns angesprochen. Zunächst zogen wir einen weiten Zirkel: »Migranten in den Organisationen von Recht und Sicherheit«, kühn abgekürzt als MORS. Dazu zählen Polizei, Justiz, Staatsanwaltschaft, Strafvollzug, Bewährungshilfe und einige andere. Sie gehören zum Kernbereich nationaler Identität. Alle Zuwanderungsgesellschaften befassen sich mit dem brisanten Problem, ob, in welchem Ausmaß und zu welchen Bedingungen Migranten als aktive Mitglieder Zugang in den Polizeidienst bekommen sollen.

Die Polizei wird hier nicht wahllos herausgegriffen, sondern weil sie – wegen des heute dominierenden Präventionsideals – im Mittelpunkt kriminalpolitischer und -wissenschaftlicher Aufmerksamkeit steht (Karstedt/Oberwittler 2004: 20). Ja, man schreibt ihr sogar die Rolle der zentralen und symbolischen Institution des Nationalstaats zu (Loader/Mulcahy 2003 für England). Sowohl für die ethnischen Minderheiten als auch für die eingesessene Bevölkerung sowie für die Polizei selbst stehen dabei Integrationsfragen zur Debatte. Die Aufnahme ausländischer Bewerber in den Polizeidienst ist bereits in kleinen Zahlen angelaufen und beruht auf einem parteipolitisch übergreifenden Konsens, der seit 1993 artikuliert wird, oft allerdings folgenlos geblieben ist.

Der Integrationseffekt ist hoch zu veranschlagen. Der öffentliche Dienst hat immer schon als Ausgangspunkt für den Aufstieg unterprivilegierter Bevölkerungsgruppen gedient – legendär der Lehrerberuf für die unteren Schichten. Die staatlichen Organisationen für Recht und Sicherheit verweigern sich bislang weitgehend den Zuwanderern und hemmen damit deren Integration. Auch zögern Migranten, sich auf Stellen in diesen Behörden zu bewerben. Die Polizei eignet sich besonders gut für eine positive Integrationspolitik; sie selbst meldet verstärkt den Bedarf nach Migranten in den eigenen Reihen an, um ihre Aufgaben besser erfüllen zu können (funktionale Begründung). Die integrationsbezogene Begründung findet sich vornehmlich in den Äußerungen von politischer und wissenschaftlicher Seite. Durch das glückliche Zusammentreffen von Bereitschaft und Notwendigkeit kann es hier zu einer fruchtbaren Kooperation zwischen Forschung und Praxis kommen.

Die Studiengruppe durfte nicht wie ein gewöhnliches Forschungsprojekt verfahren, das sich auf den Viererschritt von Hypothese-Datenerhebung-Interpretation-Publikation beschränkt. Listigerweise verlangte die Volkswagen-Stiftung, Brückenschläge zwischen Wissenschaft und Praxis zu erproben, mit dem Ziel, politische Lernprozesse unter Einschluss von Wissenschaft, Politik und Öffentlichkeit anzuregen. Diese Vorgabe sollte unser gesamtes Vorgehen prägen – einschließlich der Erfahrung, eine Quadratur des Kreises versucht zu haben.

Wir bildeten also eine »Studiengruppe«, zusammengesetzt aus dem Team im ISIP-Institut, hinzugezogenen ausländischen Experten und deutschen Organisationspraktikern. Auf Konferenzen verschiedenen Zuschnitts sollten die Ziele des Projekts, die anzustellenden empirischen Erhebungen sowie die Erfahrungen im europäischen Ausland diskutiert, vertieft und fortgeführt werden. Wir wollten konsequent vermeiden, als Wissenschaftler die Praktiker intellektuell zu dominieren. Als Feldforschung geplant wurden

- eine Bestandsaufnahme zur Beschäftigung von Migranten in den Polizeien der deutschen Bundesländer,
- Befragungen von Ausbildungsspezialisten in der Polizei sowie von migrantischen Polizeibeamten,
- weitere kleine Erhebungen, die sich ergeben würden, beispielsweise zur Position der Polizeigewerkschaften.

Die Erfahrungen anderer Länder sollten für eine *good practice*-Analyse berücksichtigt werden. Hierzu wurden solche Staaten einbezogen, die sich dem Zuwanderungsproblem gestellt haben. Der Komplex Migration/Integration/Polizei steht in den Niederlanden, Großbritannien und Belgien bereits länger auf der Tagesordnung, und »ethnisch Fremde« werden hier in teilweise beachtlicher Weise in die Polizei integriert. Auch Rückschläge und Strategieänderungen sind zu verzeichnen. Aus den Ländern NL, GB und B gewannen wir Experten zur Mitarbeit, die dort jeweils in der vordersten Linie der einschlägigen Forschung stehen. Bezeichnenderweise haben zwei dieser Professoren anfänglich selber als Polizeibeamte gearbeitet – die Nähe zwischen Wissenschaft und Praxis ist in jenen Ländern viel selbstverständlicher gegeben als in Deutschland. Auch von diesem Stil der Zusammenarbeit war zu lernen.

Damit Wissenschaft und Praxis einander begegnen, organisierten wir Praktikerkonferenzen verschiedenen Zuschnitts. Zum einen auf Landesebene, wobei Personalreferenten der Organisation, migrantische Polizeibeamte sowie Forscher miteinander diskutierten. Zum anderen überregional, wo wir Spitzenbeamte der Polizei mit Polizeiwissenschaftlern, unseren Auslandsexperten zumal, zusammenbrachten. Hier versuchten wir, die üblichen akademischen Standards mit den Kommunikationsstilen der Praktiker zu vermitteln, ohne dass eine der beiden Seiten ‚die Lust verlieren‘ musste.

Warum die Polizei ein Ort für die Integration von Migranten ist

„Was wir brauchen, ist die Beteiligung der Migranten an ihren eigenen und den allen gemeinsamen Problemen“ hatte Rita Süßmuth, Vorsitzende des damaligen Sachverständigenbeirats für Zuwanderung und Integration, kurz vor der Einigung über das Zuwanderungsgesetz geschrieben (in: Süddeutsche Zeitung, 8. März 2004). Beteiligung der Migranten an den allen gemeinsamen Problemen – das meint mehr als die üblicherweise genannten Felder wie Selbstorganisation und Spracherwerb. Es meint die Integration von Zugewanderten in *alle* gesellschaftlichen Einrichtungen, die bislang den Einheimischen vorbehalten schienen.

Justiz, Polizei und andere Kontrollorganisationen haben traditionell ihr Personal aus dem Kreise der eingesessenen-deutschen BewerberInnen rekrutiert; nur in Ausnahmefällen kamen hier Zugewanderte (auch: aus zweiter Generation mit deutscher Staatsangehörigkeit) zum Zuge. Zwar entdeckte die Innenpolitik seit einiger Zeit dieses Thema mit Blick auf das Integrationspotenzial, verharnte dann aber lange in der Abwartehaltung bloßer Appelle. So trat das

Thema »Integration in den öffentlichen Dienst« in Deutschland später auf den Plan als in anderen Ländern. In den 1980ern war es noch kein Gegenstand öffentlicher Diskussion und fiel insofern auch in eine (Forschungs-)Lücke zwischen den damals aktuellen Themen »Beschäftigung« und »Politische Partizipation«. Ausländer wurden in Deutschland in mehreren Stufen zum Thema der Sicherheitspolitik:

- zunächst und für lange Zeit lediglich als Produzenten von *Risiken* (»Ausländerkriminalität«),
- dann als Beteiligte in der *Sicherheitskommunikation* (Stichwörter: Verständigung, Vertrauensbildung, Umgang mit Fremden),
- zuletzt als zu Beteiligende in der *Sicherheitsproduktion* (z.B. Polizei).

Wenn Organisationen Mitglieder mit migrantischem Hintergrund aufnehmen, dann findet sozialtheoretisch gesprochen eine »strukturelle Assimilation« statt und keine »individuelle«. Die Integration vollzieht sich als eine Inklusion in zentrale Funktionsbereiche, darunter die Institutionen der Aufnahmegesellschaft (Esser 2004: 57). Der Rechtsbetrieb sperrt sich zunächst einmal gegen eine solche Integration: So sind die Aufnahmevoraussetzungen formal und restriktiv (auch jenseits der Staatsangehörigkeit). Es werden Bedenken hinsichtlich der rechtskulturellen Kompetenz angemeldet. Des Weiteren mangelt es an Akzeptanz seitens der Arbeitskollegen vor Ort, was eine hohe Dropout-Rate zur Folge hat. Wenn die Organisationen des Rechts und der Sicherheit für Immigranten zugänglich werden, dann befürchten sie einen Problembereich zu importieren: Was nämlich bislang als »Kommunikationsproblem« zwischen Behörden und Migranten-Klienten galt (und weiterhin überwiegend ungelöst ist), könnte sich nunmehr in die Organisationen hinein verlagern.

Die präzise Beschreibung der Zielgruppen bereitet jedoch Schwierigkeiten. Denn wir haben es mit sehr heterogenen Migrationsmilieus zu tun. Dieser Problematik eingedenk legten wir (als Arbeitsdefinition für die Studiengruppe) fest: »Migrant« ist, wer von ausländischen Eltern(teilen) abstammt. Innerhalb der Diskussion um eine Integration haben sich inzwischen verschiedene *Bezeichnungen* für die Differenz zwischen Einheimischen und Migranten etabliert: In-/Ausländer, Deutsche/Zugewanderte, Mehrheitsbevölkerung/ethnische Minorität, Autochthone/Allochthone. Zwar verfehlt dies den strengen Anspruch, die Inländer-Ausländer-Binarität aufzugeben und durch einen Kriterienkatalog zu ersetzen – als Absage an einen »methodologischen Nationalismus« (Beck-Gernsheim 2004). Doch wird ein treffender Terminus benötigt, um die in der Organisation unterrepräsentierten Bevölkerungsteile zu benennen. Die Staatsangehörigkeit ist dafür keineswegs entscheidend, weil auch Spätaussiedler oder Naturalisierte der zweiten Generation sowie ethnisch gemischte Personen (ein Elternteil ist ausländisch) gemeint sind. Übrigens werden Aussiedler von den meisten Deutschen als »Ausländer« angesehen (Rommelspacher 2002: 155). Auch wenn Terminologien „alles andere als unschuldig“ sind (Habermas 1996: 154), benutzen wir alle genannten Bezeichnungen sowie die Abkürzung *MH* = mit migrantischem Hintergrund.

Die in vielen Ländern Europas ebenso wie in den USA schon länger zu beobachtenden Bemühungen dieser Art dienen unterschiedlichen Zielsetzungen. An erster Stelle rangiert nahezu überall eine organisationsfunktionale Zielsetzung. Erhöht werden soll das Vertrauen migrantischer Bevölkerungsteile in die Organisationen von Recht und Sicherheit und mithin die Effizienz der Arbeit durch die Repräsentanz ethnischer Minderheiten im Personal. Hinzu kommen weitere, länderspezifisch gewichtete Zielsetzungen: Während in GB und in den USA der Abbau von Rassismus innerhalb der Polizei oft als zentrale Zielsetzung genannt wird, ist in

Deutschland häufig vom möglichen Nutzen für polizeiliche Ermittlungen in ethnisch strukturierten kriminellen Milieus die Rede. Eher nachrangig wird international auch der integrationspolitische Gewinn erkannt, der aus einer Widerspiegelung der ethnischen Bevölkerungsstruktur in den Rechtsstäben erwächst.

Ein Blick auf die Literatur zu den nationalen sowie internationalen Erfahrungen macht schnell deutlich, dass es sich um ein äußerst schwieriges Unterfangen handelt. Selbst in den Niederlanden hat sich die organisatorische Öffnung der Polizei – sie wird seit zwei Jahrzehnten ins Werk gesetzt – als ebenso notwendig wie schwierig erwiesen (Blom 2002). Diskutiert werden drei Probleme:

- Es war durchgängig schwierig, *Anwerbungsstrategien* zu entwickeln, mit denen in ausreichender Zahl Personen aus der Zielgruppe zu einer Bewerbung motiviert werden können.
- Nur eine kleine Zahl an Bewerberinnen/Bewerbern überstand die üblichen *Auswahlverfahren* und wurde für die Ausbildung zugelassen.
- Eine überdurchschnittliche Quote an *Ausbildungsabbrechern und Berufsaussteigern* resultierte aus unzureichend bearbeiteten Konflikten mit Kollegen ebenso wie mit deutschen und nichtdeutschen Bevölkerungsteilen.

Die Stellung von Migranten in der Polizeiorganisation

Ein programmatischer Satz wie »Ausländer in die Polizei!« mochte das Ziel der Studiengruppe knapp und treffend umreißen. Aber war damit auch die Situation der Menschen mit migrantischem Hintergrund berücksichtigt? Aus der Literatur ist bekannt, dass negative Einstellungen der ethnischen Bezugsgruppen, der Familie oder Freunde eine bedeutsame Barriere für die Wahl des Polizeiberufs darstellen können (Cashmore 2002: 332 f.). Die intergenerative Weitergabe von Werten und Einstellungen wurde auch für türkische Migrantenfamilien in Deutschland beobachtet, bezogen allerdings auf Dinge des Familienalltags, nicht auf den Erwerb von Statuspositionen, darunter die berufliche Platzierung (Nauck 1994: 51-61). Daher ist vonseiten der Herkunftsfamilie weniger Widerstand zu erwarten, als zuweilen vermutet wird.

Ein oft thematisiertes Problem bei den Bemühungen, eine größere Zahl an Polizeibeamten ausländischer Herkunft zu rekrutieren und zu halten, ist die erhöhte Aussteigerquote (Collins 1995; Bland et al. 1999). Dabei könnte der Frage nach ungelösten Konflikten mit Kollegen (interne Konflikte) und auch mit der Bevölkerung (externe Konflikte) zentrale Bedeutung zukommen. Konflikte im Sinne einer internen Diskriminierung stellen nach der Literaturlage ein zentrales Stresselement dar (Stone et al. 2000; Franzke 1995: 38-39; Böttcher 2004: 23 f.). Bereits die Befürchtung solcher Diskriminierung vermindert die Attraktivität des Polizeiberufs für die Zielgruppe (Stone et al. 2000). Ohnehin gilt die Polizistenarbeit als überaus anstrengend, resultierend aus dem Wechselschichtdienst, ständiger Konfrontation mit sozialen Problemen, Umgang mit aggressiven Personen sowie betriebsinternen Belastungen (vgl. dazu Backes et al. 1997, empirisch für Hamburg).

Gerade die Institution Polizei zeichnet sich dadurch aus, dass sich eine spezifische Berufskultur (*Cop Culture*) herausbildet, zu der auch ein ausgeprägter Korpsgeist gehört, der schnell zu feindseligen Reaktionen gegenüber solchen Organisationsmitgliedern führt, die als Abweichler wahrgenommen werden (Behr 2000; Foster 2003; Reiner 2000). So zeigt sich ein gewisser Rassismus in den Routinevollzügen des Organisationsalltags sowie in der polizeilichen Berufskul-

tur (durch Stereotypisierung, im informellen Umgang, in Witzen und im Misstrauen). Die ethnische Herkunft von MH-Polizisten wird in den Augen einheimischer Kollegen oft zum dominierenden Merkmal, wohingegen sie in der Selbstwahrnehmung ein nebensächliches Merkmal bleibt (Holdaway 1991). Die Kontaktbarrieren zwischen Zugewanderten und Einheimischen werden bislang in Deutschland für türkische Jugendliche untersucht. Sie werden in vier Wirkungsmechanismen gesehen: soziale Stellung, kulturelle Differenz, Widerstand der Eingesessenen, Widerstand der Neuen (vgl. Kecskes 2003). Diese Erkenntnisse bieten hinsichtlich der MH-Polizisten allenfalls Hinweise.

Die ethnischen Unterschiede wirken innerhalb der Polizeiorganisation auf *mittelbare* Weise. So wird die vollwertige Mitgliedschaft im Team z.B. durch das gemeinsame Trinken nach Dienstschluss besiegelt, was einige Beamte durch deren ethnischen Hintergrund ausschließt (Holdaway 1997: 31). Man mag mittels einer »Normalisierung« die ethnokulturelle Differenz wegdücken, doch bliebe das vordergründig. In der deutschen Diskussion ist dieses Phänomen bereits im Zusammenhang mit der zunehmenden Einstellung von Frauen in die Polizei diskutiert worden (Behr 2008b). Die Polizeikultur wurde dabei als überwiegend männlich geprägt charakterisiert. Feindselige Reaktionen gegenüber Kolleginnen, die sich in diese maskuline Kultur nicht einfügen, wurden registriert. Als institutionalisierte Formen der Bearbeitung solcher Probleme wurden Gleichstellungs- und Mobbing-Beauftragte sowie Betriebsvereinbarungen eingeführt (Murck et al. 1996). Auch bei der zunehmenden Aufnahme von MH-Polizeibeamten sind Konflikte vorprogrammiert.

Gibt es einen institutional racism auch in Deutschland?

In den angelsächsischen Ländern, in denen die ausländische Herkunft jeweils erheblicher Teile der Bevölkerung an der Hautfarbe und anderen Kriterien der biologischen Abstammung abgelesen wird, werden Probleme der Diskriminierung unter der Überschrift *institutional racism* diskutiert. Dabei wird Rassismus als ein fester Bestandteil der *cop culture* angesehen (Stone et al. 2000; Foster 2003; Blom 2002: 319), die darüber hinaus als weiße Männerkultur charakterisiert wird. Auf der einen Seite soll die forcierte Aufnahme von *minority officers* dem Rassismus der Polizei entgegenwirken, auf der anderen Seite ist es ein in der Cop-Culture verwurzelter Rassismus, der es den *minority officers* so schwer macht, in der Organisation Polizei zu überleben, und der teilweise sogar dazu führt, dass sie selbst den Rassismus mittragen (siehe Foster 2003; Weitzer 2000). In Deutschland wurden ausländerfeindliche Tendenzen des Polizeiapparats von Schweer/Strasser (2003), Eckert et al. (1996) sowie Backes et al. (1999) untersucht (vgl. a. Polizeikommission Hamburg 2001).

New racism begreift sozialen Ausschluss „als eine Praxis, die mehr auf kulturellen als auf biologischen Differenzlinien basiert“ (Holdaway 1997: 20). Der Begriff *institutioneller Rassismus* hat in der britischen Diskussion in den letzten Jahren erhebliche Prominenz erlangt. Das Konzept bezeichnet das kollektive Versagen einer Organisation, insofern sie Angehörigen bestimmter Gruppen (*racism* im weiteren Sinne) einen angemessenen und professionellen Service vorenthält und nach Merkmalen wie Hautfarbe, Kultur oder ethnischer Herkunft benachteiligt und ausgrenzt. Diese Vorgänge wurzeln in Vorurteilen, Nichtwissen und Gedankenlosigkeit, ohne dass ausgrenzende Wirkungen beabsichtigt oder bewusst sein müssten. Die notwendige Veränderungsarbeit zielt daher nicht auf die individuellen Kognitionen und Einstellungen, sondern auf institutionelle und strukturelle Merkmale von Organisationen.

In der angelsächsischen Literatur dominiert im Hinblick auf den Abbau rassistischer Tendenzen innerhalb der Polizei noch eine starke Skepsis (Cashmore 2002: 332 f.; Decker et al.

1980: 392; Holdaway, 1991, 1996, 2003; Holdaway and Barron, 1997; Foster 2003: 218). Eini-germaßen reichhaltig sind die amerikanischen Forschungen zu ethnischen Konflikten in der Polizei. Unter den ersten einschlägigen Veröffentlichungen befindet sich das Buch von N. Alex (1969; hier wurden 41 schwarze Polizeibeamte in NYC untersucht); danach kam es zwar zu positionalen Verbesserungen von farbigen Beamten. Es traten jedoch informelle Diskriminierungen auf, z.B. in Form fehlender persönlicher Beziehungen zwischen weißen und farbigen Polizisten, mangelnder sozialer Unterstützung innerhalb des Reviers, diskriminierender Umgang weißer Kollegen gegenüber Klienten unterschiedlicher ethnischer Zugehörigkeit sowie Autoritätsprobleme unter afroamerikanischen Polizisten, wenn ein Kollege Vorgesetzter geworden war. Morton (2003) benutzte ein Stressorenmodell im Rahmen einer standardisierten Befragung von 50 afroamerikanischen Polizisten (25 weiblich, 25 männlich). Die Befunde entsprachen den Resultaten anderer Stressstudien bei nichtfarbigen Polizisten. Hiernach zeigen die Befunde für die männlichen Befragten, dass die Beschwerden über Rassismus der weißen Polizisten abgelöst werden von Klagen über Mängel in Polizei-Organisation und -Management sowie übereifriges Verhalten der afroamerikanischen Polizisten untereinander. Danach scheint die rassistische Ablehnung durch die Kollegen überwindbar zu sein. Unklar bleibt jedoch, wodurch der Rassismus überwunden werden kann und wie lang dies dauert.

Wir diskriminieren nicht!

Alle Gespräche mit Polizeiverantwortlichen zeigen: Man ist sich keiner Benachteiligung ethnisch Fremder bewusst, weder unmittelbar noch mittelbar. So sehr das glaubhaft ist, so wenig geht es um den Vorwurf bös-absichtlichen Handelns. Die Benachteiligung von gesellschaftlichen Randgruppen geschieht ganz überwiegend nicht explizit und intentional, sondern durch die vorhandenen Strukturen und Regelungen, also implizit und kaum merklich. Die sehr delikate Frage ist auf mehreren Ebenen zu untersuchen: für die Phasen der Anwerbung, der Auswahl und der Einstellung, sodann für den Einsatz und die berufliche Karriere. Als Grundvoraussetzung einer veränderten ethnischen Zusammensetzung der Polizei und damit auch einer Verbesserung des Verhältnisses zwischen Polizei und ethnischen Minoritäten gilt vielen Experten, eine ausreichende Anzahl an *Bewerbungen* von Personen mit Migrationshintergrund zu erreichen. Hierbei stellt sich die Frage, wie gut dieses Ziel gegenwärtig realisiert wird und von welchen Faktoren der Grad der Zielerreichung abhängt. Die vorhandene Literatur gibt hierzu weder eine Auskunft über die aktuelle Situation in Deutschland noch liefert sie auf europäischer Ebene ein konsistentes Bild. Trotz einer positiven Tendenz in den letzten Jahren liegt der Anteil der Bewerber nichtdeutscher Herkunft bis heute weit unter ihrem Anteil an der Bevölkerung.

Die *Auswahl* geeigneter erscheinender KandidatInnen aus dem Kreis der BewerberInnen stellt die nächste wichtige Selektionsstufe dar. Sowohl für Deutschland als auch für das Ausland wird darüber geklagt, dass nur ein geringer Teil der Bewerber/innen die Auswahltests erfolgreich absolviert und für die Ausbildung angenommen werden kann. Dabei wird hierzulande insbesondere die Beherrschung der deutschen Sprache als Nadelöhr betrachtet. Andererseits gilt, dass jemand Sprache und kulturelle Codes des Aufnahmelandes beherrscht, wenn er dessen Schulsystem erfolgreich durchlaufen hat (so Schiffauer 2004: 94). In einzelnen Bundesländern dürfte zumindest Mitte der 1990er Jahre auch mitgespielt haben, dass von ausländi-

schen Bewerbern zusätzlich oft verlangt wird, ihre Herkunftssprache zu beherrschen. Das Kriterium jedoch erfüllen nur wenige Bewerber.

Auf der anderen Seite gab und gibt es verschiedene Bemühungen, den Anteil bestandener Eingangsprüfungen bei Bewerbern nichtdeutscher Herkunft zu steigern. Hierzu wurden vereinzelt Vorbereitungs- und Vortrainingskurse angeboten (so auch in Großbritannien und in den USA), Intelligenztests in die Muttersprache übersetzt, die Ergebnisse der Deutschtests (Diktate) bei Bewerbern nichtdeutscher Herkunft niedriger gewichtet oder auch als kompensationsfähig durch gute Zweitsprachenkenntnisse angesehen oder Beratungsmöglichkeiten für nichtdeutsche Bewerber angeboten. Darüber, welche dieser Maßnahmen aktuell durchgeführt werden und insbesondere, welche von ihnen wie erfolgreich waren, gibt es allerdings keine gesicherten Erkenntnisse. Im Ausland wurden neben Maßnahmen der genannten Art auch Programme im Sinne von *affirmative action* durchgeführt, deren Effekte aber überwiegend kritisch bewertet werden (z.B. Zhao 1998, Walker 1985). Eine positive Diskriminierung würde das Ansehen der betreffenden Beamten beeinträchtigen (»Quotenbeamte«).

Die *Ausbildung* an den Polizeischulen für den Mittleren Dienst oder an den Fachhochschulen für öffentliche Verwaltung für den gehobenen Dienst kann als eine nächste Selektionsstufe im Prozess der „Produktion“ von Polizeibeamten ausländischer Herkunft gelten. Dass es auch unter solchen Polizeibeamten Abbrecher während der Ausbildung gibt, ist erwartbar; nur weiß man nicht, ob diese Abbrecherquote vom Durchschnitt abweicht. Ebenso offen ist die Frage, ob es spezifische, d.h. mit dem Migrationshintergrund zusammenhängende Abbruchgründe für diese Gruppe gibt. Daher wird zuweilen überlegt, die Integration der MH-Anwärter dadurch zu fördern, dass einzelne Phasen der Ausbildung in homogenen Gruppen durchgeführt werden (van Gils 1999).

Bereits auf programmatischer Ebene finden sich unterschiedliche Konzepte zu *Einsatz und Aufgabenzuweisung* von Beamten mit Migrationshintergrund. Während in einigen Polizeien eine völlige Gleichstellung mit den Kollegen ohne MH als Strategie der Integration und Gleichbehandlung angesehen wird, sollen bei anderen Polizeien die MH-Beamten eine ganz spezielle Funktion ausüben, indem sie z.B. in Stadtteilen mit hohem Ausländeranteil eingesetzt werden, als Dolmetscher und Vermittler zwischen den Kulturen fungieren oder gezielt als Ermittler in Kriminalitätsbereichen mit auffälligem Ausländeranteil (oft im Bereich der sog. Organisierten Kriminalität) tätig werden. So hatte in Hamburg die Beschäftigung von Migranten bei der Polizei einmal folgendermaßen begonnen: In Gebieten mit besonders hohem türkischen Bevölkerungsanteil wurden türkische Mitarbeiter im Angestelltenverhältnis als Verbindungsleute eingestellt (Koetzche 1990). Sollte es dazu kommen, ethnischen Minoritäten ihre jeweils »eigenen« Kontaktbeamten zuzuordnen, würde diese Maßnahme die Ethnisierung und damit eine unerwünschte kulturelle Segregation der Minderheit nur verstärken, d.h. sie bleiben unter sich und weichen dem Integrationsdruck aus (Rommelspacher 2002: 165). Deswegen wird die Volkszugehörigkeit von Bewerbern auch kein Merkmal sein können, welches die fachliche Eignung für den (Polizei-)Dienst auch nur teilweise ersetzt. Eine Evaluation der konkurrierenden Einsatzkonzepte erscheint außerordentlich bedeutsam. Zum einen stehen verschiedene Integrationskonzepte im Hintergrund, zum anderen ist es für die zukünftige Anwerbepolitik, für die Auswahlkriterien und auch für die Ausbildungsinhalte wichtig, welche Funktionen MH-Polizeibeamte in welchen Einsatzfeldern später ausüben sollen und auch erfolgreich ausüben können. Die Bevölkerung – gerade in ausländerdominierten Wohnvierteln – dürfte jedoch kein ethnisch homogenes Polizeipersonal erwarten, sondern gemischte Teams bevorzugen oder einen migrantischen Hintergrund für irrelevant halten (Weitzer 2000: 319 für Washington, D.C.).