

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 | Polizei-praxis und Polizeiforschung (Reinhard Mokros) | 205 |
| 9.1 | Blick auf die Polizei-praxis | 205 |
| 9.2 | Blick auf die Polizeiforschung | 208 |
| 9.3 | Polizei-praxis und Polizeiforschung als Gegensatz | 209 |
| 9.4 | Polizei-praxis 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 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.).

Ein generelles Problem der Integration neuer Personengruppen in Organisationen liegt in den ungünstigeren Chancen ihrer *Karriere*. Während eine Öffnung im unteren Segment der Hierarchie häufig noch relativ einfach und schnell verläuft, stockt es bei der Durchlässigkeit zu den höheren Positionen. In Analogie zu den verminderten Aufstiegschancen von Frauen könnte man hier auch von „Gläsernen Decken“ sprechen. So wird auch in der Diskussion um die Integration von ausländischstämmigen Polizeibeamten beklagt, dass deren Karrierechancen schlechter seien (z.B. Bland et al. 1999). Das befindet sich in (schlechter) Übereinstimmung mit der Tatsache, dass ausländische Arbeitnehmer in Deutschland überproportional häufig Berufe mit geringem Prestige besetzen (Münz et al. 1999: 106). Hingegen in Großbritannien ist der Prozess der Interkulturellen Öffnung so weit fortgeschritten, dass auch bereits die Karrierechancen von *minority officers* Gegenstand des *monitoring* und gezielter Planungsquoten sind. Gerade für die deutsche Polizei mit ihren stark formalisierten Aufstiegsregeln stellt sich die Frage, ob eine entsprechende Benachteiligung festzustellen ist.

Kosten der Integration? Konflikte aushalten, zum Beispiel.

Wenn Polizeiorganisationen eine Integration von MH-Mitarbeitern anstreben, die sich u.a. auch in Veränderungen in der Polizeikultur ausdrückt, dann müssen sie sich dafür wappnen, mit Konflikten, die dieser Prozess mit sich bringt, produktiv umzugehen. Was aus der Entfernung schnell als Rassismus oder Fremdenfeindlichkeit verurteilt wird, drückt sich im Alltag in kleinen Konflikten, Verstimmungen und Missverständnissen aus. So werden z.B. ironische Bemerkungen und fragwürdige Witze von Mitarbeitern ausländischer Herkunft oft als belastend empfunden, oder es wird auch von Einheimischen beklagt, dass ganz normale Konflikte, z.B. um Fragen der Beurteilung, vorschnell als ethnische Diskriminierung angeprangert würden. – Wenig bekannt ist über die durchaus erwartbaren externen Konflikte, etwa Auseinandersetzungen zwischen der Bevölkerung und MH-Polizeibeamten, veranlasst durch deren ausländische Herkunft. Zu denken ist an Konflikte mit Bürgern, die MH-Polizisten nicht akzeptieren und ihre Ablehnung gegenüber unerwünschten polizeilichen Eingriffen an diesem Punkt aufhängen. Sodann an Konflikte mit Mitgliedern der ethnischen Herkunftsgruppe, die es ablehnen, dass ihre Landsleute bei der deutschen Polizei arbeiten oder die eine besondere Loyalität der Beamten gegenüber ihren Landsleuten einfordern. In der angelsächsischen Debatte werden insbesondere Probleme der zweiten Art thematisiert (Foster 2003, Stone et al. 2000). Zu den Rahmenbedingungen dieser externen Konflikte zählt, dass die Polizei von den in Deutschland aufgewachsenen türkischen Migranten der zweiten und dritten Generation als ein herausragender behördlicher Repräsentant der gegen sie gerichteten gesamtgesellschaftlichen Ausgrenzung erlebt wird (so Schröder 2002: 248, aufgrund seiner Befragung türkischer Migranten). Gerade in sozial benachteiligten und ethnisch segregierten Stadtviertel schlagen der Polizei häufig Misstrauen und Vorbehalte entgegen. Dabei wird vermutet, dass die Ablehnung unabhängig von der ethnischen Zugehörigkeit sind. Sie ergibt sich vielmehr aus der individuellen und raumbezogenen Deprivation. Systematische Studien fehlen weitgehend für den deutschen Raum (in Ansätzen vgl. Hüttermann 2000; Gesemann 2003). Insbesondere us-amerikanische Forschungen haben diesen Zusammenhang dagegen schon häufig bestätigen können (u.a. Weitzer 1999, Carr et al. 2007). Offen ist ferner, inwieweit auch MH-Polizisten mit dieser Einstellung konfrontiert werden. Neben der empirisch zu bearbeitenden Frage nach Art und Umfang solcher Konflikte wäre es auch wichtig zu erfahren, ob und welche institutionellen Vor-

kehrungen es in den Polizeien zur Regelung solcher Konflikte gibt und welche Erfahrungen damit gesammelt wurden.

Organisationen von Recht und Sicherheit

Die Polizei, die im Fokus dieses Bandes steht, ist die bislang einzige Institution im Bereich von Recht und Sicherheit, für die politische Integrationsinitiativen gestartet wurden. Ohne Zweifel wird sich der Impuls in absehbarer Zeit auf die anderen Institutionen des Bereichs ausweiten. Dies betrifft die folgenden Einrichtungen: Justiz – Staatsanwaltschaft – innerhalb der Justiz auch Schöffen und Rechtspfleger – Strafvollzug und Bewährungshilfe – Bundeswehr – Bundespolizei – Verfassungsschutz. Migranten werden in diesen Einrichtungen bislang nur in sehr geringen Zahlen beschäftigt. Naturgemäß beginnt der Einstieg in den unteren Rängen, weswegen man besonders im Strafvollzug einige Migranten als Beschäftigte findet.

Bislang wird dazu nicht kontrovers diskutiert; nur pauschal wird für den genannten Bereich eine Steigerung des Ausländeranteils für erwünscht erklärt. Im Strafvollzug arbeiten (einige) Migranten, ohne dass hierzu ein besonderes Programm bestünde. Für die Ebene der Laienrichter, also die Schöffen, wäre ein repräsentativer Anteil von Migranten nicht nur aus Gründen der Spiegelbildlichkeit erforderlich, sondern auch deswegen, weil diese Bevölkerungsgruppe (aufgrund der niedrigen Altersstufen und der städtischen Wohnorte) viele Angeklagte stellt.

Rechtspfleger und Staatsanwaltschaft könnten nach der Polizei die nächsten Einrichtungen sein, welche die Integrationsdiskussion für sich eröffnen. Im Falle einer aktiven Personalpolitik werden sich hier ähnliche Fragen stellen, wie sie für die Polizei national und international bereits seit längerem behandelt werden: Anwerbung, Ausbildung, Auswahl, Einsatzfelder, interne und externe Konflikte, Loyalität und Konsequenzen für die jeweiligen Organisationen. In England und Wales existieren nicht nur Rekrutierungsprogramme für die Polizei: „We have the same for the rest of the criminal justice system“ (Mitteilung Paul Wiles vom Home Office, 20. 7. 2004).

Der Grundsatz der Gleichbehandlung der zugewanderten Populationen erfordert deren angemessene Berücksichtigung in sämtlichen Bereichen des öffentlichen Rechts. Die Benachteiligung aufgrund ethnischer Abstammung kann eine Verletzung der Würde als Person bedeuten. Vor allem als Arbeitgeber ist der Staat gehalten, alle Menschen gleich zu behandeln. Hier kommt ihm eine Vorbildfunktion zu, die auszufüllen er verpflichtet ist. Allerdings besitzt der Staat ein erhebliches Gestaltungsermessen, auf welche Weise er Diskriminierungen überwinden will.

Unter dem Stichwort »Interkulturelle Öffnung der Verwaltung« (vgl. z.B. die Beiträge in Riehle 2001) werden bereits seit einigen Jahren Diskussionen geführt, die zwar auf die Verbesserung der Interaktion zwischen Behörden und migrantischen Klienten abgestellt sind, sich aber durchaus auf die Beschäftigungsdimension erweitern lassen. Am Anfang werden zwar vermutlich wieder zunächst, wie bereits bei der Polizei, funktionale Nutzenerwägungen stehen (bessere Kommunikation und höhere Akzeptanz). Doch danach wird auch der Eigenwert einer Integration von Migranten in die Rechtsverwaltung zum Thema und damit zur Leitlinie von Maßnahmen werden.

Manchenorts dürfte befürchtet werden, dass Vielfalt und Zersplitterung der Rechtseinheit ins Haus stehen. Damit verbinden sich Schreckensvisionen. Beispielsweise verweist der Strafrechtstheoretiker Günther Jakobs auf die „die Sprengkraft so genannter Multikulturalität“, die er für ein schieres Unding hält: Entweder seien die unterschiedlichen Kulturen bloße Beigaben zu einer rechtlichen Basisgemeinschaft, und dann handele es sich um „Multifolklorismen ei-

ner Kultur“. Oder aber – und das sei die gefährliche Variante – die Unterschiede prägen die Identitäten der Zugehörigen; dann werde die gemeinsame rechtliche Basis zum bloßen Instrument des Nebeneinanderlebens degradiert und preisgegeben (Jakobs 2000: 52 f.).

Sozialtheoretischer Hintergrund: Inklusion und Staatsbürgerschaft/Citizenship

Um die Begriffe Integration, Akkulturation, Assimilation, Inklusion usw. wird seit langem heftig gestritten: Was sie bedeuten sollen, wozu sie taugen, wie sie zu bewerten sind (vgl. zuletzt Bade et al. 2004 b: 8-12). Für Esser besteht keine brauchbare Alternative zur Assimilation, wenn sich Migranten intergenerationell in einer Gesellschaft etablieren (2004: 44, 58). Lediglich auf der kulturellen Ebene individualisierter Lebensstile könne ethnischer Pluralismus als normative Vorstellung oder als empirische Entwicklungstendenz vertreten werden. Andere Alternativen liefern auf Unterschichtung, Kastensysteme und Marginalisierung bei den Migranten hinaus (Esser 2004: 57).

Fast alle europäischen Länder verfolgen eine Politik der Akkulturation und lehnen Minderheitenbildung ab. Die Debatten um »Multikulturalismus« zielen zumeist nicht darauf ab, kulturelle und ethnische Minoritäten zu reproduzieren; vielmehr wollen sie die Bedeutung der mitgebrachten Kulturen verstehen und deren Wert anerkennen (Heckmann 2004: 222). Deswegen schadet es dem Rechtsbetrieb auch nicht, wenn migrantische Juristen Kenntnis und Orientierung bezüglich ihrer Herkunftskultur nicht sofort und restlos aufgeben. Den Migrantenstrukturen wird bis zu einem Grad eine Brückenkopffunktion zugeschrieben: Die partiell beibehaltene Herkunftsbindung erleichtert das Hineinfinden in die Aufnahmegesellschaft, nach dem viel diskutierten Gedanken einer »Binnenintegration« von Elwert (1982: 720).

Deutschland ist mit seiner geographischen Lage und staatlichen Geschichte immer ein Land der Ein-, Aus- und Durchwanderung gewesen. Eine ethnische Homogenisierung großen Stils wurde erst in der NS-Diktatur betrieben; der Nachhall davon reicht bis in die Gegenwart (vgl. Rommelspacher 2002: 155 f.). Auch bildet die Einwanderung der »Flüchtlinge« und Vertriebenen aus den Ostgebieten eine erst frisch vernarbte Wunde mit ungeklärten Fernwirkungen.

In spätmodernen Gesellschaften verläuft soziale Integration als ein mehrdimensionaler Vorgang, d.h. die Integrationsleistungen vollziehen sich in unterschiedlichen Handlungsbereichen (Schiffauer 2004: 93). Und sie vollziehen sich als gebrochener Prozess, bei dem Schritte und Rückschritte aufeinander folgen (ebd.). Die Aufnahme der Migranten in die Rechtsorganisationen gehört zu diesen Fortschritten innerhalb eines besonderen Handlungsbereichs.

Der Integrationstrend wird unterschiedlich eingeschätzt (vgl. dazu Kecskes 2000: 61 f.). Einerseits wird bei MH-Jugendlichen ein erhebliches Konfliktpotenzial diagnostiziert (führend hierin die Erhebungen und Publikationen aus dem Kreis um Wilhelm Heitmeyer) und durch die Buchtitel signifiziert: »Bedrängte Toleranz«, »Verlockender Fundamentalismus«, »Krise der Städte« (1996 bis 1998). Diese Forscher betonen Phänomene der Desintegration als Erklärung für zunehmende Jugendgewalt. Andererseits wird herausgearbeitet, dass die kulturelle Assimilation plausibel den Hauptpfad migrantischer Existenzbegründung beschreibt (so mit starken Argumenten Esser 2004). Innerhalb dieses Kraftfeldes widersprüchlicher Interpretationen positioniert sich auch die Öffnung der Rechtsorganisationen für migrantische Mitglieder. Als integrationspolitische Innovation werden MH-Polizisten von dem Streit der Migrationsforscher nicht erfasst; dieser bezieht sich auf die Bereiche Stadt und Wohnen (*gentrification*), Bildungsbe-

teilung, Religion usw. Im Falle der interkulturellen Öffnung von Polizei und anderen Rechtsorganisationen weist die Kompassnadel ohne Zittern auf den Pol der positiven Integration (statt auf den der gesellschaftlichen Desintegration). MH-Polizeibeamte befördern überdies die Integration von Zuwanderern in andere Lebensbereiche, denn sie setzen ein unübersehbares Zeichen, dass soziale und identifikative Assimilation belohnt wird, gefolgt von einer strukturellen Assimilation (Esser 1980: 23). Wenn Migranten den Zugang zu zentralen Institutionen des Aufnahmelandes bekommen, dann vermindern sich die negativen Effekte (Anomie, Frustration u.a.) struktureller Benachteiligung, also dessen, was Hoffmann-Nowotny et al. (2001: 378 f.) „Deprivationsanomie“ nannten.

Wir haben in dieser Einleitung die Fülle von Fragestellungen nur angedeutet, denen sich die Polizei gegenüber sieht. Viel Forschung, Evaluation und Organisationsberatung wäre vonnöten, um auch nur einen wesentlichen Teil davon zu beantworten. Das Projekt MORS stellte sich zwar der ganzen Breite des Problemfeldes, konnte verständlicherweise aber nur Vorstöße unternehmen. Die folgenden Kapitel unseres Buchs berichten davon; sie seien hier kurz umrissen.

Zum Inhalt des Buchs

Die Polizeiorganisation und ihre Migranten. Die Motive der Innenpolitiker und Behördenleiter, wenn sie Ausländer einstellen, sind in aller Regel von *polizei-strategischen* Zielen bestimmt. Die multiethnischen gesellschaftlichen Bedingungen verlangen der Polizei interkulturelle Kompetenz ab. Das Training der heimischen Polizisten zielt darauf ab, notdürftig interkulturelles Wissen in die Organisation zu importieren, ohne sich dabei mit dem Fremden zu belasten. Die aus diesem Begründungszusammenhang entstandene gesetzliche Möglichkeit, Ausländer in den Polizeidienst einzustellen, bleibt ebenfalls auf halbem Wege stehen. Sie knüpft deren Beschäftigung an „Bedürfnisse der Polizei“. Noch nicht akut, aber absehbar wird die Öffnung der Polizeiorganisation auch durch den demografischen Wandel angeschoben. Die Rekrutierungsbasis einheimischer geeigneter Bewerber wird sich merklich ausdünnen. Aber auch unter dieser Bedingung rücken ethnische Bewerber mutmaßlich eher als »zweite Garde« in die Einstellungspraxis vor.

Die Polizei steht, wie alle staatlichen Behörden, im Rahmen der Ökonomisierung sozialer Felder unter Reformerwartung. Bürokratische Amtswalterroutinen, in denen in erster Linie Verlässlichkeit und Regeltreue zählen, sollen aufgebrochen werden zugunsten einer stärkeren Leistungsorientierung. Unter dem Stichwort *New Public Management* wird auch die Polizei auf den Prüfstand der marktgängigen Serviceorientierung und der Effektivität sowie Effizienz ihrer Dienstleistung gehoben. Neben der Wirtschaftlichkeit der Dienstleistungen und ihrer effektiven Gestaltung steht die Zufriedenheit sowohl von Bürgern (in der neuen Sprachregelung: Kunden) als auch von Mitarbeitern an zentraler Stelle. Zwischen diesen ökonomischen Leistungskriterien modernisierter Verwaltungen einerseits und der strukturkonservativen polizeilichen Organisationskultur auf der anderen Seite entsteht ein Spannungsfeld, in dessen Zentrum das Konzept der Diversität in der Polizei verhandelt wird.

Von diesen Motiven zu unterscheiden sind *integrationspolitische* Ziele. Ferner werden *gesellschaftspolitische* Anforderungen gegenüber der Polizei geltend gemacht. Ein integrationspolitisch bedeutsamer Strang zielt auf die Legitimität einer zentralen Institution des staatlichen Gewaltmonopols, die sich einer ethnisch annähernden Repräsentanz trotz aller Spiegelbildidealität im Personalbestand weitgehend entzieht. Dieser Aspekt gewinnt weitere Brisanz vor dem Hintergrund gesellschaftlich zunehmend problematisierter polizeilicher Gewalt und ihrer mangelnden

Kontrolle sowie v.a. auch des geringen Vertrauens der migrantischen Bevölkerung in die Polizei. So gewichtig diese Argumente für eine stärkere Öffnung gegenüber MH-Bewerbern und der Verarbeitung von Differenz in den Polizeireihen sprechen, sie liegen weitgehend außerhalb der Reichweite organisationsstrategischer Überlegungen.

Unabhängig von den Motiven und politischen Zielsetzungen sind schließlich die Wirkungen zu betrachten, die sich, beabsichtigt oder nicht, einstellen (können). Mit der polizeistrategischen Öffnung gegenüber Migranten werden ethnisch-kulturelle Fähigkeiten funktionalisiert, statt Fremdheit in die eigenen Reihen aufzunehmen. Nicht Diversität wird angestrebt, sondern Kompetenztransfer. So fern aber andererseits das Unternehmenskonzept der Diversität von sozialpolitischen Erwägungen der sozialen Inklusion ethnischer Minderheiten steht, es könnte zusammen mit den unmittelbar polizeifunktionalen Begründungen einer Interkulturellen Öffnung der Vielfalt den entscheidenden Anstoß zu versetzen.

Zuvor aber ist ein grundlegender Umbau der Polizeiorganisation zu vollziehen. Die Polizei arbeitet als homogene und homogenisierende Einheit. Unter dem Schwergewicht der kulturellen Hegemonie wird Individualität und Vielfalt abgewiesen und eingeebnet. Identitätsstiftend wirkt die Gefahr. Die Bedrohungen der Inneren Sicherheit und der Polizisten selbst sorgen für Vergemeinschaftung nach innen, die durch einen despektierlichen Blick auf das Außen, das polizeiliche Gegenüber, geschlossen wird. Konservatismus und ein dichotomes Weltbild bestimmen die polizeiliche Binnenkultur, mit der jegliche Form von Fremdheit außen vor bleibt und geradezu die Grenze zur polizeilichen Außenwelt absteckt.

Fremdenfeindlichkeit kommt dabei eine Mehrfachfunktion zu. Sie dichtet zum einen die polizeiliche Gefahrengemeinschaft nach außen ab und konstituiert wesentlich das gemeinsam geteilte Gefahrenwissen. Mit der durch MH-Beamte mindestens so stark wie bei den übrigen Kollegen vollzogenen Identifikation mit der Polizei und ihr Bestreben, den Sonderstatus als Fremder abzulegen, werden fremdenkritische Haltungen innerhalb der Polizei konserviert und sogar noch minderheitenpolitisch akzeptabel gemacht.

Polizisten mit Migrationshintergrund. Integration und Exklusion im Berufsalltag.

Die Rekrutierungsstrategien und Auswahlmechanismen der Länderpolizeien in Deutschland sind seit Jahren weitgehend unverändert geblieben und beinhalten nur in den seltensten Fällen kulturneutrale Aspekte. Deshalb tragen sie dazu bei, dass sich in erster Linie hoch assimilierte Migranten für den Polizeidienst bewerben und die Testdurchläufe im Einstellungsverfahren erfolgreich bestehen. Ihr Assimilationsniveau kann theoretisch anhand verschiedener Stufen der Sozialintegration nachvollzogen werden. So sind individuelle Leistungen vor dem Eintritt in die Organisation bedeutsam, welche die Bereiche Sprache, interethnische Kontakte, Kulturelles Kapital sowie die Identifikation mit dem Aufnahmeland betreffen. Polizisten mit Migrationshintergrund, die derzeit im Polizeivollzugsdienst tätig sind, gehören zu den Bildungsaufsteigern und Integrationsgewinnern. Sie bringen bereits alle Voraussetzungen mit, um einen einseitigen Integrationsprozess in die Polizei zu ermöglichen.

Das hohe Assimilationsniveau der migrantischen Polizisten zeigt in vielerlei Hinsicht Auswirkungen auf der Interaktionsebene, sowohl im Kollegenkreis als auch im Kontakt mit Bürgern und dem polizeilichen Gegenüber. Unter den einheimischen Kollegen sind die Migranten weitgehend als Polizisten anerkannt, und ethnisch begründete Konflikte werden nur selten berichtet. Die gemeinsame Kategorisierung nach dem Muster ‚Wir-Polizisten‘ gelingt meist, weil die Perzeption von Fremdheit aufgrund der individuellen Akkulturationsleistungen sowie polizeilicher Symbolik und dominant wirkenden Polizistenkulturen gering bleibt. Zu-

meist verläuft die gemeinsame Dienstausbübung reibungslos. Interethnische Konflikte und Irritationen im Kollegenkreis ergeben sich eher in halb-privaten Situationen, wie z.B. in der Kantine. Im Gegensatz zu Situationen der gemeinsamen Dienstausbübung, in denen Selbstverständlichkeiten des Dienstilltages erfüllt sind, können migrantische Polizisten fremd wirken, weil sie sich anders verhalten als von den Mehrheitsgruppenmitgliedern erwartet. Irritationen können sich dann in ethnisch gefärbten Witzen ausdrücken. Migrantische Polizisten zeigen sich in diesen Zusammenhängen meist nicht betroffen. Wie auch in anderen sozialen Kontexten der Berufsausübung neigen sie zur Überanpassung, um fraglos in ihrer Polizistenrolle anerkannt zu werden.

Die ethnienspezifische Dienstverwendung, z.B. in migrantischen Wohnvierteln, widerstrebt den MH-Polizisten daher meist, weil ihr ethnisches Merkmal hervorgehoben wird. In Kontakten zu migrantischen Bürgern oder Tatverdächtigen können darüber hinaus Loyalitätskonflikte entstehen, die sich an verschiedenen Identitätszuweisungen und -zuschreibungen entfalten. Wird der MH-Polizist im Klientenkontakt als Migrant gesehen, von dem heimatssprachliche Verständigung und z.T. eine innerethnische Solidarität erwartet wird, kann auch das Vertrauen zum deutschen Kollegen auf die Probe gestellt werden. Und plötzlich kann der Kollege wieder als Fremder erscheinen.

Auch berichten Polizisten mit Migrationshintergrund davon, dass sie sich aufgrund ihrer oftmals gering ausgeprägten Kenntnisse in der jeweiligen Herkunftssprache im Kontakt mit ethnisch Zugehörigen überfordert fühlen. Demgegenüber setzen sie kulturelle Kompetenzen gerne ein, wenn diese aus ihrem näheren beruflichen Umfeld gezielt angefragt werden.

Wissen und Organisation. Erfahrungen mit dem Versuch, Forschung und Praxis miteinander zu verbinden. Den Transfer von Wissen zwischen Forschung und Praxis betreibt die Deutsche Hochschule der Polizei in Münster-Hiltrup. Ansonsten standen kaum Vorbilder bereit, wie ein implementationsfördernder Gedankenaustausch zwischen in- und ausländischen Wissenschaftlern einerseits, Polizeipraktikern andererseits zu bewerkstelligen sein könnte. Vermutlich existieren analoge Unternehmen in Bereichen wie Bildungsforschung, Bevölkerungswissenschaft und Public Health. Vor allem die Entwicklungspolitik dürfte reiche Erfahrungen gesammelt haben, ob und wie sich institutionelle Strukturen von erfahreneren auf anfangende Länder übertragen lassen. Wenn man hier nach Modellen fahndet, dann rückt Deutschland in die Rolle eines Entwicklungslandes, das es bei der Migrantenintegration zweifellos ist.

Das von der Volkswagen-Stiftung benutzte Konzept der *Studiengruppe* eröffnete eine neue Möglichkeit, die Verwendung wissenschaftlicher Einsichten anzubahnen. In unserer Planung unternahm die Studiengruppe zunächst einen der beabsichtigten „Brückenschläge zwischen Wissenschaft und Praxis“. Um die Sackgassen der vielen gescheiterten Theorie-Praxis-Projekte zu vermeiden, legten wir die vorgeschlagene Studiengruppe so an, dass möglichst keine Seite des Dreiecks dominieren konnte. Alle Entscheidungen und Schritte sollten in den Praktikerkonferenzen zur Diskussion gestellt werden – inwieweit auch zur *Disposition*, blieb eine äußerst sensible Frage. Das »Grundgesetz« der Kooperation wurde von den Texten unseres Projektplans gebildet werden, mit einer Reihe offener Stellen für eine gemeinsam vorzunehmende Konkretion. Dass die Seite der Praxis nicht ohne Einfluss blieb, wurde schon durch das Projektziel (Mobilisierung, Implementation) und die Eröffnung von Zugängen bei den empirischen Vorhaben gewährleistet. Auch hatten wir uns vorab in Bescheidenheit der Erwartungen geübt um vor Blauäugigkeit bewahrt zu bleiben: Eine Studiengruppe wird nicht die Welt der Polizei verwandeln. Wir konnten Impulse geben, nicht aber Effekte garantieren.

Zumal in den Strukturen einer *Organisation* geschehen Veränderungen nur im Rahmen der Organisationsziele und der hierarchischen Struktur. Anders gesagt: Die Innenwelt einer Institution schirmt sich absichtsvoll, ja geradezu zwangsläufig gegen äußere Einflüsse ab. Schon im Falle der *Beratung*, also der explizit von der Organisation eingeworbenen Zufuhr wissenschaftlicher Erkenntnis, tun sich oft unüberwindliche Hürden des Wirksamwerdens auf, beispielsweise weil die Mikropolitik des Unternehmens ganz andere Ziele verfolgt (vgl. dazu Degele et al. 2001). Alle diese Erfahrungen machten auch wir.

Um die zur Teilnahme eingeladenen Praktiker überzeugen und ihnen etwas anbieten zu können, stellten wir mehr Alternativen zur Auswahl, als mit unserer begrenzten Zeit- und Personenkapazität hätten bewältigt werden können. Nur so konnte der Sachzwang des »einzig Möglichen« vermieden werden. Die an die Auslandsexperten zu richtenden Fragen sowie Form und Intensität der Diskussionen wollten wir gemeinsam beschließen, um die Bedürfnisse der Praktiker zu berücksichtigen. Dabei unterstellten wir, dass diejenigen Beamten der Organisation, die sich bereits heute der Integration von Migranten in den Apparat widmen, neugierig und an Fortschritten interessiert sind. Ein simples Modell frontalen Unterrichts – in- und ausländische Forscher hier, zuhörende und nachfragende Praktiker dort – wäre der komplexen Situation nicht gerecht geworden, wie wir dachten. Gewissermaßen sollte die »Integration« bereits in der Studiengruppe beginnen, indem man sich wechselseitig zuhört und voneinander lernt.

Vom Promille zum Prozent. Der Bestand an Polizeibeamten mit migrantischem Hintergrund in den Bundesländern. Längst bekannt ist, dass die Bundesländer in unterschiedlicher Form und mit unterschiedlicher Intensität spezielle Anwerbebemühungen betreiben. Dies betrifft zum einen die Werbestrategien, zum anderen die wichtige Frage, inwieweit es Beratungsangebote für Interessenten bezüglich spezieller Probleme und Konflikte im Zusammenhang mit der Berufswahl gibt. Berichtet werden erhebliche Variationen in den Einstellungsvoraussetzungen. So fordern manche Bundesländer die Beherrschung der Herkunftssprache, einen deutschen bzw. anerkannten Schulabschluss oder bei Männern die Ableistung der Wehrpflicht. Zum anderen variieren die Einsatzbereiche. Während teils Polizeibeamte ausländischer Herkunft bereichsunspezifisch eingesetzt werden sollen, ist woanders ein Einsatz in Gebieten oder Kriminalitätsbereichen mit hohem Ausländeranteil vorgesehen. Vermutlich haben derartige Rahmenbedingungen einen starken Einfluss darauf, in welchem Umfang es gelingt, Bewerber nichtdeutscher Herkunft zu mobilisieren.

Von einem Vergleich zwischen den Bundesländern kann eine Analyse und theoretische Durchdringung des Integrationsprozesses nur profitieren. Bei kulturell gleichen Rahmenbedingungen werden differente Modelle erprobt. Dabei liefern die auftretenden Konflikte und die erwünschten sowie unerwünschten Haupt- und Nebeneffekte wertvolle Hinweise für *good practices*.

Die Länder Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen sind Nachzügler im Bereich der Interkulturellen Öffnung. Sachsen hat erst spät überhaupt begonnen, Ausländer in der Polizei zu beschäftigen. NRW hingegen verfügt über avancierte Konzepte zur interkulturellen Öffnung. Auch in Hamburg wird dies betrieben. Niedersachsen hat einen Integrationsplan, welcher die Einstellung von Migranten in Polizeivollzugsdienst, Justiz, Staatsanwaltschaft und Justizvollzug propagiert. Der Vorreiter interkultureller Öffnung ist Berlin. Außerdem findet man auf Landesebene viele Äußerungen von Politikern aller Lager, in denen die interkulturelle Öffnung der Verwaltung, konkret auch die Einstellung von migrantischen Polizisten, befürwortet wird.

Licht und Schatten: ‚Diversität‘ für die Polizei. Die Polizei wäre wohl von Diversität verschont geblieben, wenn nicht ihre Modernisierung bereits unter Anleihen der Betriebswirtschaft in vollem Gange wäre. Die Polizei wird gründlich auf den Prüfstand gestellt, und dabei rütteln die neuen Vorgaben an ihren Organisationsgrundlagen. In ihnen sind die althergebrachten bürokratischen Strukturen bewahrt. Es geht um berechenbare und verlässliche Verfahren, nicht um das Ergebnis; um Routinen und Komplexitätsreduktion, nicht um Innovation und Flexibilität usw. Nicht zuletzt beruht die Polizeiorganisation auf einer Assimilationskultur, nicht auf Diversität. Vielfalt vermag die Organisation kaum zu verarbeiten. Sie wird bereits vor der Einstellung weitgehend abgewiesen und im Inneren unter der kulturellen Dominanz der Organisation absorbiert. Um gleichwohl den Anforderungen einer multiethnischen Gesellschaft Rechnung zu tragen, ist eine größere kulturelle Varianz zu verkräften. Ob dies nun im Rahmen von Diversität geschieht oder aber die vorhandene Konfliktfähigkeit innerhalb der Organisation ausreicht, um die kulturelle Elastizität zu stärken, bleibt offen.

Presseschau: Die Haltung der polizeilichen Berufsvertretungen zur Diversität in den eigenen Reihen. Weitere Innenansichten auf die „Polizistenkultur“ konnten durch eine hermeneutische Analyse der Zeitschriften polizeilicher Berufsvertretungen gewonnen werden. Sie wurden ab dem Jahrgang 1979, als der erste Ausländer in die Polizei eingestellt wurde, die Themen der Diversität, Migranten als Polizisten und Klienten untersucht. Wird im europäischen Ausland Differenzförderung innerhalb der Polizei inzwischen mit aller Kraft vorangetrieben, so wird sie in den Publikationen der polizeilichen Berufsvertretungen nur als ein randständiges Thema behandelt. Ethnische Minderheiten werden in den Veröffentlichungen in erster Linie als sicherheitspolitisches Problem vorgestellt – oft unverhohlen kurz als „Ausländerproblem“ bezeichnet. Deutlich migrantenfeindliche Textpassagen stimmen nachdenklich.

Unser Projekt MORS bildet den Bezugspunkt, um das Thema der Integration von Migranten in die Polizei verstärkt zu behandeln. Auch hier wird abermals eine funktionale Begründung für eine Interkulturelle Öffnung der Polizei angeführt. Sie würde außerdem zwangsläufig aufgrund der demografischen Entwicklung eintreten. Schließlich sei die Polizei ja Spiegelbild der Gesellschaft, so die oft bemühte Metapher. Kurzum: Anstrengen muss man sich nicht, um Migranten für den Polizeidienst zu gewinnen, sondern kann gelassen abwarten. Die Polizei indes verpasst hierbei die Gelegenheit, den notwendigen Organisationsumbau aktiv zu gestalten.

Aus europäischen Einwanderungsgesellschaften. Europa ist heute zweifellos ein von massiver Zuwanderung gezeichneter Kontinent; seine einzelnen Länder reagieren indessen auf migrationsbedingte Probleme noch nationalstaatlich getrennt und entwickeln eigene Integrationsmaßnahmen und -strategien (vgl. Bade/Bommes 2004a: 14-23). In Politik und Erforschung der Integration von Migranten sind solche Länder vorangegangen, in denen eine Einwanderung entweder früher als bei uns oder immer schon akzeptiert war – USA, Niederlande, Belgien oder Großbritannien. Den Anlass hierzu gab die Bevölkerungsmischung aufgrund kolonialer Vergangenheit einschließlich der Sklaverei. In Deutschland, mit vergleichsweise schwacher Kolonialaktivität, stellten sich Fragen eines inländischen Rassismus anders, insbesondere im Zusammenhang mit dem deutsch-jüdischen Bevölkerungsteil bis zum Holocaust. Daher verwundert es nicht, dass die Integration von Migranten erst so spät zum politischen und wissenschaftlichen Problem geworden ist. Aus den zuvor genannten Ländern sind nun theoretische Erkenntnisse ebenso wie praktische Erfahrungen zu importieren. Ein Vergleich der Diversitätspolitiken in Großbritannien, den Niederlanden und Belgien bringt eines deutlich hervor: In diesen Ländern feilt man auf hohem Niveau an den besten Maßnahmen zur Gewinnung von Migranten für die Polizei und deren Verbleib sowie Aufstieg innerhalb der Organisation. Die

Länder, die Integration unter den Bedingungen der Assimilation von Migranten betreiben, erscheinen demgegenüber als von dieser Entwicklung weit abgeschlagen. Sie sind eigentlich immer noch damit beschäftigt, sich als Einwanderungsgesellschaft zu begreifen. Dieser Rückstand macht sich in dem Modus der Interkulturellen Öffnung der Polizei bemerkbar, in dem sowohl die eingetretenen Migranten als auch ihre einheimischen Kollegen Vielfalt in der Polizei abweisen.

In diesem Band melden sich ausgewählte Praxisforscher zu Wort; in ihren Ländern sind sie die führenden Experten auf dem Gebiet. Ihre Expertisen wurden auf mehreren Konferenzen in das Projekt eingebracht. Unsere Aufgabe bestand darin, diese Informationsangebote in deutscher Sprache und gebotener Kürze verfügbar zu machen. Wir versprechen uns davon zahlreiche Anregungen und Anstöße, die Integration von Migranten voranzubringen. Die Expertisen unserer Auslandskooperanden können helfen, die deutsche Polizei mit anwendungsorientiertem Wissen zu Problemlagen und Maßnahmen der Interkulturellen Öffnung zu versorgen. Hierzulande gibt es nur wenige und nicht systematisch erfasste Diversitätsbemühungen. Vor allem in Großbritannien und den Niederlanden hingegen ist man da in jeder Hinsicht deutlich weiter. Dort blickt man auf eine seit Jahrzehnten betriebene Öffnung der Polizei zurück und hat diesen (keineswegs konfliktfreien) Prozess intensiv beobachtet und ausgewertet.

Aus Großbritannien berichtet *Simon Holdaway*. Um Migranten in größerer Anzahl für die Polizei zu gewinnen und ihnen Unterstützung bei der Integration zu gewähren sowie diskriminierende Hindernisse aus dem Weg zu räumen, ist eine gründliche Umgestaltung der Organisation notwendig. Darauf verwies immer wieder eindrucksvoll unser britischer Kooperand: „Das Problem liegt in der Polizei, nicht in den ethnischen Minderheiten!“ Ging man in den 1960er Jahren davon aus, Migranten würden sich allmählich soweit assimilieren, dass ihre unproblematische Integration auch in die Polizei nur eine Frage der Zeit wäre, so hat sich gezeigt, die Interkulturelle Öffnung muss durch die Organisation aktiv angestrebt und gestaltet werden. Diesem notwendigen Organisationsumbau haben erst die Untersuchung des rassistisch motivierten Mordes an einem schwarzen Teenager und der politische Druck durch die *Black Police Association* auf die Beine geholfen.

Für die Niederlande beschreibt *Cyrille Fijnant* den Prozess der Beschäftigung von Migranten in der Polizei. Sie begann zunächst als integrationspolitisches Anliegen. Die Einstellung von Migranten unter dieser Losung verlief schleppend. Erst die Loslösung vom sozialpolitischen *good will* hin zur organisationsfunktionalen Einsicht in die Interkulturelle Öffnung verhalf Migranten zur echten Teilhabe in der Polizei, sowohl ihrer Anzahl nach als auch hinsichtlich der Qualität ihrer Organisationsmitgliedschaft. Das Polizieren in einer multikulturellen Gesellschaft erfordert die Beschäftigung von Migranten sowie eine interkulturelle Schulung der einheimischen Polizeibeamten, um im Innen- und Außenverhältnis kommunizieren zu können. Hierfür muss sich die Polizei strukturell wandeln.

Aus Belgien trägt *Patrick Hebberecht* den langen und steinigen Weg der Integration ethnischer Minderheiten in die Polizei vor. Mit dem neoliberalen Umbau der sozialen Verhältnisse seit den 1980er Jahren wurden Einwanderer zunehmend als Sicherheitsrisiko wahrgenommen. Mit den sich verschärfenden wirtschaftlichen, sozialen, politischen und kulturellen Folgen der Globalisierung reüssierte der *Vlaams Blok* zur bedeutenden politischen Kraft. Er trieb die Ethnisierung von Kriminalität und Unsicherheit voran, was sich bis in die Polizei bemerkbar machte. Seit der Jahrtausendwende wird die Polizei nach Diversität umgestaltet. Die Polizeiarbeit wird aber nach wie vor durch eine Migranten diskriminierende Ethnisierung bestimmt.

Polizei-praxis und Polizeiforschung. Das Verhältnis zwischen ihnen ist verworren: man versteht sich einfach oft nicht. So fallen die Schotten zum polizeilichen Feld schnell zu, wenn eine Forschung für die Organisation unbequem werden könnte. Von außen will man sich nicht in die Karten blicken lassen und wehrt Anfragen leicht ab, indem man sich auf eine betriebswirtschaftliche Argumentation zurückzieht: die Polizei müsse sich auf ihre Kernaufgaben konzentrieren (und hätte demnach keine Kapazitäten frei für ihre lästige Beforschung) oder die Forschung werfe keinen erkennbaren »Mehrwert« für die Polizei ab. Hinter dieser aversiven Haltung der Polizei gegenüber ihrer Beforschung wirke seit nunmehr fast vierzig Jahren die frühe Polizeiforschung nach, so wird geunkt. Als hätten die damaligen kritischen Befunde die Tore – auch irgendwie zurecht – verschlossen. Eine stärker am polizeilichen Bedarf ausgerichtete Polizeiwissenschaft soll den Zugang erleichtern.

Interkulturelle Öffnung der Verwaltung – fremdelt die Rechtsordnung? Je mehr sich Einrichtungen der Rechtsadministration für migrantische Mitglieder öffnen, desto vernehmbarer werden Bedenken angemeldet werden: Bleibt unsere Rechtskultur homogen – oder wird sie etwa in multikulturell gefärbte Abteilungen zerfallen? Von einigen Autoren scheint angenommen zu werden, eine Diversität gefährde die Rechtseinheit. Damit wird nach den Rechtsstäben in Zuwanderungsgesellschaften gefragt, wozu es zwar keinen speziell deutschen Forschungsstand gibt, wohl aber eine breite Palette internationaler Diskussionen. Auch dort werden allerdings die Instanzen meist einzeln untersucht: Polizei, Justiz und Strafvollzug etwa bilden separate Themen und Forschungstraditionen; sie nehmen selten Bezug aufeinander. Beispiel: die australische Studie zum Wandel der Polizeikultur in einer multikulturellen Gesellschaft von Janet Chan (1997). In diesem Kapitel werden sozial- und rechtstheoretische Positionen zu dem Problem erörtert.

Diversität – ein Patentrezept nach Assimilation und Multikulturalität? Das Konzept der Vielfalt verspricht eine zeitgemäße Verknüpfung von Integration ethnischer und weiterer Randgruppen mit unternehmerischem Gewinn. Damit löst es allmählich ältere Ideen der Sozialintegration unter den Bedingungen von Zuwendung ab, die entweder auf notwendiger kultureller Ähnlichkeit der Gesellschaftsmitglieder oder auf gefordeter Toleranz gegenüber sozialer Differenz beruhen. Sowohl Assimilation als auch Multikulturalität scheinen gescheitert, wenn man den Blick auf die akute Diversitätsentwicklung in West-Europa und den USA richtet. Sie passen weder zu Gesellschaften, die sich ihrer pluralisierten Lebensstile und der Individualisierung rühmen noch zur aktuellen Sicherheitslage, die den Internationalen Terrorismus ebenso im Visier hat wie die sog. Organisierte Kriminalität. Diversität bezieht einen Gutteil seiner wertgebundenen Legitimation daraus, Forderungen nach Anerkennung und Teilhabe diskriminierter sozialer Gruppen aufgegriffen zu haben. Ob aber Diversität tatsächlich dabei helfen kann, diese Ziele zu verwirklichen, bleibt fraglich.

2 Die Polizeiorganisation und ihre Migranten

Daniela Klimke

2.1 Differenzverarbeitung in der Polizei

Es gibt gute und schlechte Menschen – wir sind die Guten. So formulierte ein Polizist das Credo der Polizei auf einer Praktikerkonferenz (1.1.1: 1). Dahinter steht eine Organisationsauffassung, nach der die Polizei als geschlossene, kulturell weitgehend homogene Truppe aufgestellt ist. Wer in die Familie aufgenommen wird, hat sich anhand einer ganzen Reihe von Qualifikationen als würdig erwiesen. Dabei geht es nicht allein um die für den Beruf notwendigen Fähigkeiten, sondern auch um die passende Mentalität. Dieser Auswahlprozess wie auch die Polizeipraxis selbst verhilft zur Reproduktion einer Polizeikultur, die sich mit einem abfälligen Blick nach außen abstützt, der sich nicht allein gegen fremde Ethnien richtet. Pointiert drückte dies ein Polizist in einem anderen Forschungsprojekt aus und verhalf zum Buchtitel: „Das da draußen ist ein Zoo, und wir sind die Dompteure“ (Schweer et al. 2008: 26).

Mit dieser überaus starken Identifikation der Polizeimitglieder nicht nur mit ihrem Beruf, sondern mit ihrer Organisation gerät auch die Perspektive von außen auf die Polizei aus dem Sichtfeld, so dass die Legitimität von und das Vertrauen in polizeiliches Handeln für ihre Mitglieder selbst außer Frage zu stehen scheinen und allein die organisationsinternen Belange der Sicherstellung polizeilicher Arbeit und des Personalbestands die Interkulturelle Öffnung des Apparats begründen könnten. Die Polizei frönt einem Selbstbild einer „Sicherheitsorganisation mit ‚Null-Fehler-Kultur‘“ (Leenen et al. 2002: 112). Von außen wird dieses Bild einer „omnipotenten Quelle von Ordnung und Autorität“ durch die Bevölkerung noch abgestützt (Loader 1997: 3).

Die Polizei steht da wie ein ‚Fels in der Brandung‘ und trotz der veränderten Bedingungen um sie herum (vgl. Franzke 2003: 294). Ein geradezu elitäres Berufsbild verhilft dazu, sich im Inneren auch von sozialstrukturellen Prozessen der Multiethnizität weitgehend abzukoppeln. Nicht zuletzt dürfte es der Sicherheits- und Ordnungsauftrag selbst sein, der diese Idealvorstellung einer harmonischen Polizeifamilie nährt, die gemeinschaftlich im Inneren „das »Gute« verteidigt, aber auch das »Gute« repräsentiert“ (Liebl 2007: 17).

Dieses Vertrauen in unsere Organisation, da haben wir ein ganz großes Selbstvertrauen in unsere Organisation, in das, was wir können. Also wirklich, wir im Sinne von alle zusammen. Das glaube ich ganz bestimmt, dass wir das haben. Da ziehen wir wirklich sehr viel Energie draus, wenn es so um die Wurst geht. (Einstellungsberater, 49 J., 1.2.3: 7)

Während die Vielzahl verzahnter Handlungszusammenhänge und Arbeitsroutinen in Organisationen ein Beharrungsvermögen herausbilden, mit dem Umbauvorgänge zur Interkulturellen Öffnung nur zögerlich akzeptiert werden, schlägt bei der Polizei eine besondere Perspektive auf Fremdheit durch. Die Aufnahme von Fremden in den Polizeidienst trifft, wenig überraschend, auf erhebliche Vorbehalte seitens ihrer Mitglieder. Nicht zuletzt wird hierfür überhaupt eine Notwendigkeit bezweifelt. Bislang ging es schließlich auch ohne sie. Warum also sollte man sich auch noch im Inneren mit Fremdheit belasten, da sie doch im Außenverhältnis schon genug Scherereien macht? Die Polizei sei *nach nicht reif*, um Fremdheit in den eigenen Reihen in nennenswerter Anzahl aufnehmen zu können, so wurde es von einem Polizisten auf