

Udo Behrendes<sup>1</sup>

## Die Kölner Silvesternacht 2015/2016 und ihre Folgen Wahrnehmungsperspektiven, Erkenntnisse und Instrumentalisierungen

### *Abstract*

Die Kölner Silvesternacht 2015/2016 hat (nur zum Teil neue) Fragen zum Umgang mit Flüchtlingen und Asylbewerbern, zur Integration von Männern aus patriarchalisch geprägten Herkunftskulturen, zum Sexualstrafrecht und zur Kontrolle des öffentlichen Raumes auf die politischen Tagesordnungen in Bund, Ländern und Kommunen gesetzt. Darüber hinaus ist die Kölner Silvesternacht in Politik und Medien zum Symbol für „Staatsversagen“ stilisiert worden und wird als Bezugsrahmen für Forderungen nach dem „starken Staat“ genutzt. In der Zwischenbilanz sind sowohl die konstruktive Reflexion der Ereignisse als auch ihre (partei-)politische Instrumentalisierung festzustellen.

*Schlüsselwörter:* Kölner Silvesternacht, Taharrush Gamea, politische Polizeiführung, Kontrolle des öffentlichen Raums, sozialraumorientierte Polizeiarbeit

*Cologne New Year's Eve 2015/2016 and its consequences  
Angles of perception, findings and instrumental misuse*

### *Abstract*

*New Year's Eve 2015/2016 at Cologne has raised (only partially new) questions onto the political agendas in both the Federal State and the Member States as well as on the local communities' level: Questions on how to deal with refugees and asylum seekers, how to integrate males of predominantly patriarchal origin and culture, how to handle the actual penal law on sexual behaviour and how to police public areas. Beyond that, this particular New Year's Eve at Cologne has been used by media and politics as a*

1 Der Verfasser dieses Beitrages war von 2002 – 2008 Leiter der für den Silvestereinsatz zuständigen Polizeiinspektion Mitte in der Kölner Innenstadt und anschließend, bis zu seinem Ausscheiden aus dem aktiven Polizeidienst im Oktober 2013, als Leiter des Leitungstabs des Polizeipräsidiums Köln u. a. für die Pressearbeit der Behörde verantwortlich. Er unternimmt den Versuch, aus der Sicht des „distanzierten Praktikers“ die Ereignisse der Kölner Silvesternacht und ihre Auswirkungen darzustellen und thesenartig zu bewerten – als Impulse für den weiteren fachlichen Diskurs.

*symbol of 'state failure', thus serving as a reference for calling for a 'powerful state'. A mid-term review reveals constructive reflection on the events as well as their misuse by political parties.*

*Keywords: New Year's Eve at Cologne, Tabarrush Gamea, political control of the police, policing public areas, policing based on socially determined areas and occasions*

Die Ereignisse in der Kölner Silvesternacht 2015/2016 haben bundesweite Diskussionsprozesse im komplexen Themenfeld Flüchtlinge, Asylbewerber, Zuwanderung und Integration angestoßen. Als unmittelbare Folge wurden politische Maßnahmen eingeleitet, um insbesondere allein reisende Männer aus den Maghreb-Staaten einfacher zurückweisen bzw. schneller wieder in ihre Herkunftsländer ausweisen zu können.

Aber auch der generelle Umgang mit Flüchtlingen bzw. Asyl suchenden Menschen wurde von nun an unter zunehmend restriktiveren Aspekten diskutiert.

Die Ereignisse haben darüber hinaus den Reformüberlegungen im Sexualstrafrecht neue Schubkraft verliehen und zu konkreten Gesetzesnovellierungen geführt.

Letztlich werden seitdem auf allen Ebenen (Bund, Länder, Kommunen) Grundfragen zum Gewaltmonopol des Staates und zur Sicherheit und Kontrolle des öffentlichen Raumes erörtert. Die mit teilweise „heißer Nadel gestrickten“ Positionspapiere, Handlungskonzepte und Gesetzesinitiativen gehen dabei thematisch vielfach über den eigentlichen Bezugsrahmen der Erkenntnisse der Kölner Silvesternacht hinaus.

Unmittelbar wurde der Kölner Polizei „Versagen“ in der Silvesternacht attestiert, da sie die in dieser Form erstmalig in Deutschland aufgetretenen Phänomene (massenhafte, gemeinschaftliche sexuelle Übergriffe auf Frauen sowie massenhafte, gemeinschaftlich begangene Eigentumsdelikte durch zahlreiche Männergruppen, überwiegend mit Flüchtlings- bzw. Asylbewerberstatus) weder in ihrer Einsatzplanung vorausgesehen noch im Rahmen des tatsächlichen Geschehens in ihrer Dimension erkannt hatte.

Darüber hinaus wurde der Kölner Polizei eine von Vertuschung und Verharmlosung geprägte Pressearbeit in den ersten Tagen nach den Ereignissen vorgeworfen.

Ein vom nordrhein-westfälischen Landtag eingesetzter Parlamentarischer Untersuchungsausschuss (PUA) „Silvesternacht 2015“ soll bis Ende des Jahres 2016 u. a. klären, „ob es Fehler und Versäumnisse von Landesbehörden, insbesondere der Polizei, auch im Zusammenwirken mit der Bundespolizei gegeben hat“.

In diesem Beitrag werden (auf Grundlage des Erkenntnisstandes Mitte Juli 2016) das Ereignis, die polizeilichen Einsatzmaßnahmen, die mediale und politische Perzeption und die Auswirkungen auf die Polizeiarbeit zur Kontrolle des öffentlichen Raums beleuchtet.

## A. Die „Kölner Silvesternacht“

### I. Die Einsatzplanung der Kölner Polizei<sup>2</sup>

Die für die Kölner Innenstadt zuständige Polizeiinspektion Mitte hatte, wie in allen Jahren zuvor, einen Sondereinsatz anlässlich der Silvesterfeiern vorbereitet.

Räumliche Schwerpunkte in der Kölner Innenstadt waren in den Vorjahren immer die Rheinbrücken, das Rheinufer, die Altstadt und die Szeneviertel an den Kölner Ringen gewesen. Erfahrungsgemäß suchen viele voneinander unabhängige Gruppen vor Mitternacht zunächst die Rheinbrücken bzw. das Rheinufer auf, um dort entweder selbst Silvesterfeuerwerk abzubrennen oder dem entsprechenden Treiben vor der Kulle des Kölner Doms und der Kölner Altstadt zuzuschauen.

In den Vorjahren war vermehrt festzustellen, dass Personen(gruppen) gezielt Silvesterraketen und Böller in die Menschenansammlungen abfeuerten bzw. warfen. Dadurch war es dann vielfach punktuell zu Körperverletzungen, Sachbeschädigungen und Auseinandersetzungen gekommen.

Um solche gefährlichen Verhaltensweisen zu verhindern bzw. zu unterbinden, wurden regelmäßig uniformierte Polizeibeamte zur sichtbaren Präsenz („Raumschutz“) in den am stärksten frequentierten Bereichen eingesetzt.

Nach Mitternacht lösten sich in der Vergangenheit die Menschenansammlungen auf den Rheinbrücken und am Rheinufer zumeist relativ schnell auf. Das in der Innenstadt verbleibende Feierpublikum suchte dann vorrangig Gaststätten in der Altstadt oder an den Kölner Ringen auf.

Im Vorjahr waren polizeiliche Einsatzkräfte auch nach Mitternacht noch durch viele kleine Anlässe länger als geplant im Bereich Rheinbrücken / Rheinufer gebunden worden, so dass ihre vorgesehene (teilweise) Verlagerung zu den Kölner Ringen erst verspätet erfolgen konnte. Aufgrund dieser Erfahrung forderte die Polizeiinspektion Mitte für den aktuellen Einsatz einen zusätzlichen Einsatzzug (ca. 35 Beamte) der Bereitschaftspolizei bei dem für die landesweite Kräfteorganisation zuständigen Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste (LZPD NRW) an. Im Ergebnis wurde die Polizeiinspektion Mitte damit von zwei Zügen der Bereitschaftspolizei unterstützt. Gemeinsam mit eigenem Personal standen letztlich rund 140 Polizeibeamte (ca. 50 mehr als im Vorjahr) für den Sondereinsatz (neben dem regulären Streifendienst) zur Verfügung. Mit der Einsatzleitung wurde derselbe einsatzerfahrene Beamte des gehobenen Dienstes beauftragt, der bereits im Vorjahr den Silvestereinsatz geleitet hatte.

Parallel zu den Einsatzkräften der Polizeiinspektion Mitte hatte auch das Kölner Ordnungsamt, wie in den Vorjahren, zusätzliches Personal für die Silvesternacht bereitgestellt, um insbesondere evtl. notwendige Sperrungen der Fußwege der Hohenzollernbrücke (Bahnverkehr) vornehmen zu können.

<sup>2</sup> Die Darstellung beruht u. a. auf den durch das nordrhein-westfälische Innenministerium im Internet veröffentlichten Einsatzunterlagen sowie Presseberichten, insbesondere über die Sitzungen des PUA „Silvesternacht 2015“.

Letztlich hielt auch die für den inneren Bahnhofsbereich zuständige Bundespolizei zusätzliches Personal anlässlich des erwarteten Andrangs in diesem Bereich vor.

## II. Lageentwicklung, konkreter Einsatzverlauf und Zwischenbilanz der Ermittlungsergebnisse<sup>3</sup>

### 1. Sukzessive Verschmelzung von aggressiven Klein- zu Großgruppen

Am Abend des 31.12.2015 trafen am Kölner Hauptbahnhof immer mehr junge Männer ein, die von Passanten und Polizeibeamten als „südländisch“, „arabisch“ oder „nordafrikanisch“ aussehend beschrieben wurden. Feierlaune sowie gemeinsamer Alkohol- und Drogenkonsum führten zunächst zu Wettkampf- und Machtspielchen untereinander – man bewarf sich aus verschiedenen Kleingruppen heraus wechselseitig mit Böllern und feuerte Silvesterraketen aufeinander ab. Dieses Verhalten belästigte und verunsicherte unbeteiligte Passanten, die zuweilen in die „Schusslinien“ der johlenden Gruppen gerieten. Gegen 22.00 Uhr war die Gesamtzahl der Gruppen auf über 1.000 Personen angewachsen.

### 2. Polizeiliche Räum- und Absperurmaßnahmen

Der polizeiliche Einsatzleiter zog bereits zu Einsatzbeginn (22.00 Uhr) die meisten Einsatzkräfte an diesem unerwartet entstandenen Brennpunkt zusammen.

Er befürchtete, dass das enthemmte, aggressive Verhalten der Männergruppen zu gefährlichen Situationen insbesondere im Gedränge auf der Freitreppe vom Bahnhofsvorplatz zur Domplatte führen könnte. Um Stürze und Panikreaktionen im Hinblick auf den erwarteten zeitlichen Höhepunkt der Böllerswürfe und Raketenabschüsse um Mitternacht zu verhindern, wurden die Freitreppe und für kurze Zeit auch der gesamte Bahnhofsvorplatz geräumt.

Während dieser mit der Bundespolizei abgestimmten Räummaßnahmen, die gegen 23.30 Uhr abgeschlossen waren, verhielten sich viele Teilnehmer der Männergruppen verbal aggressiv gegen die eingesetzten Polizeibeamten, einige leisteten auch handgreiflich Widerstand.

Die meisten Polizeibeamten waren im Zuge der Räummaßnahmen damit beschäftigt, zunächst die Freitreppe zwischen Bahnhofsvorplatz und Domplatte freizuhalten und anschließend Korridore zu den Ein- und Ausgängen des Hauptbahnhofs zu bilden. Sie nahmen, über Einzelfälle hinaus, nicht wahr, was sich innerhalb der Menschenmengen jenseits der polizeilichen Absperrlinien abspielte.

<sup>3</sup> Die summarische Darstellung der Geschehnisse in der Kölner Silvesternacht 2015/2016 und der Ermittlungsergebnisse beruht vorrangig auf der Auswertung der vom Innenministerium NRW und vom Polizeipräsidium Köln im Internet veröffentlichten Dokumente sowie von zahlreichen Medienberichten, u. a. über die Sitzungen des PUA „Silvesternacht 2015“.

Innerhalb des Hauptbahnhofes (Zuständigkeitsbereich der Bundespolizei) hielten sich zeitgleich ähnlich beschriebene Männergruppen auf. Da während der Räummaßnahmen auf dem Bahnhofsvorplatz und infolge von Gleissperrungen zeitweise Zugänge geschlossen worden waren, kam es auch innerhalb des Hauptbahnhofes zu Gedränge.

### 3. Erste polizeiliche Erkenntnisse über gemeinschaftlich begangene sexuelle Übergriffe

Während der Einsatzmaßnahmen waren Polizeibeamte an den Absperrlinien punktuell auf sexuelle „Grapschereien“<sup>4</sup> sowie Diebstähle von Handys und Geldbörsen innerhalb der Menschenmengen angesprochen worden. Da keine unmittelbaren Maßnahmen gegen die häufig nur ungenau beschriebenen Tatverdächtigen möglich erschienen, wurden die Geschädigten zumeist gebeten, die etwa 400 Meter entfernte Wache der Polizeiinspektion Mitte oder die im Hauptbahnhof gelegene Wache der Bundespolizei aufzusuchen, um dort eine Anzeige zu erstatten.

Nachdem sich das tumultartige Geschehen im Bereich Dom/Hauptbahnhof nach Mitternacht sukzessive etwas entspannt hatte, konnten die punktuellen Wahrnehmungen und Hinweise mosaikmäßig zu einem ersten Gesamtbild zusammengefügt werden:

An mehreren Stellen hatte es Hinweise auf sexuelle Übergriffe und Eigentumsdelikte durch die oben beschriebenen Männergruppen gegeben, die offensichtlich das auch im Zuge der Räum- und Absperrmaßnahmen entstandene Gedränge für ihre Tathandlungen ausgenutzt hatten. Frauen berichteten von „Spießrutenläufen“ durch die aggressiv-enthemmten Gruppen. Auch Frauen mit männlichen Begleitern seien entsprechend angegangen worden, da die Begleiter gewaltsam daran gehindert worden seien, den bedrängten Frauen beizustehen.

Dieses erste Gesamtbild blieb jedoch gleichwohl diffus, da die Hinweise nur vereinzelt zu konkreten Anzeigenerstattungen geführt hatten. Zahlreiche Frauen (vermutlich ca. 30 – 50) hatten sich zwar zunächst auf den Weg zur Wache der Polizeiinspektion Mitte gemacht, waren dann aber angesichts mehrerer dort bereits wartender weiterer Anzeigenerstatter wieder weggegangen. Die Polizeiinspektion Mitte war personell nicht in der Lage gewesen, die Anzeigen der vielen, relativ zeitgleich erschienenen Geschädigten ohne längere Wartezeiten aufzunehmen. Aufgrund der generell hohen Arbeits- und Einsatzbelastung in der Silvesternacht konnten auch nicht genügend Beamtinnen aus anderen Bereichen abgezogen werden, um die unerwartete Anzeigenflut zügig entgegenzunehmen.

Im Ergebnis deuteten für die Polizei zum Ende der Silvesternacht zwar eigene Wahrnehmungen und Hinweise aus der Bevölkerung auf eine besondere Dimension von sexuellen Übergriffen und Eigentumsdelikten hin – der Eindruck war allerdings

<sup>4</sup> Je nach Ausführung (z. B. bei Berührungen oberhalb der Bekleidung) waren „Grapschereien“ zum Tatzeitpunkt nicht explizit vom damaligen Sexualstrafrecht erfasst.

zu diesem Zeitpunkt nicht mit einem entsprechenden Aufkommen von Anzeigen zu belegen bzw. zu konkretisieren.

#### 4. Die sukzessive Erhellung des Dunkelfeldes

Nachdem während des laufenden Silvestereinsatzes lediglich zwei Sachverhalte mit insgesamt vier geschädigten Frauen wegen sexueller Übergriffe in Tateinheit mit Diebstahlsdelikten angezeigt worden waren, lagen gegen Mittag des Neujahrstages 11 gleichartige Anzeigen vor. Da im Tagesverlauf weitere Anzeigen eingingen, wurden nachmittags Sachbearbeiter des zuständigen Kriminalkommissariats in ihrer Freizeit alarmiert, um eine kriminalpolizeiliche Ermittlungsgruppe zu bilden.

Auch im Zuge der Medienberichterstattung stiegen die Anzeigenerstattungen in den nächsten Tage und Wochen sprunghaft an.

Bis Mitte Juli 2016 lagen schließlich ca. 1.200 Strafanzeigen zu ca. 1.600 Delikten vor. Davon bezogen sich knapp 550 auf sexuelle Übergriffe, überwiegend durch „Be-grapschen“ der Brüste und des Schambereiches oberhalb der Kleidung. In Einzelfällen war es auch zu Vergewaltigungen durch gewaltsames vaginales Einführen von Fingern gekommen.

Darüber hinaus wurden rund 1.000 Eigentumsdelikte (Diebstahl, Raub) angezeigt, die häufig in Tateinheit mit den sexuellen Übergriffen begangen worden waren.

Der zeitliche Schwerpunkt der Taten lag um Mitternacht herum, als es sowohl im Hauptbahnhof als auch im Bereich des Domes zu den beschriebenen Gedrängesituationen gekommen war.

Die Polizei Köln ermittelte bis Mitte Juli 2016 rund 200 Tatverdächtige, von denen ca. 85% erst vor kurzem als Flüchtlinge, Asylsuchende bzw. irregulär eingereiste Migranten nach Deutschland gekommen waren. Jeweils rund 30% dieser Tatverdächtigen stammen aus Marokko oder Algerien. Nur ca. 5% der Verdächtigen hatten zur Tatzeit einen Wohnsitz oder Aufenthaltsort in Köln.

#### 5. Thesen zum Entstehen der massenhaft begangenen sexuellen Übergriffe und Eigentumsdelikte

Es spricht viel dafür, dass sich die Männermenge in ihrem Gesamtgepräge nicht aufgrund eines vorher festgelegten Planes, sondern situativ aus vorher nicht oder nur lose miteinander verbundenen Kleingruppen gebildet hat. Auch die dann massenhaft begangenen Straftaten sind wohl nicht zuvor zwischen den später Beteiligten konkret verabredet worden. Folgende miteinander korrespondierende Bedingungsfaktoren kommen für die fatale, gruppendynamische Entwicklung des Geschehens in Betracht (die gewählte Reihenfolge stellt keine Rangfolge dar):

- a) Die Örtlichkeit Dom/Hauptbahnhof war insbesondere für diejenigen, die erst wenige Wochen oder Monate zuvor als Flüchtlinge bzw. Asylbewerber in den Großraum Köln gekommen waren, ein idealer Treffpunkt, um sich aus Anlass des Silves-

tertages mit Verwandten, Freunden und Bekannten (von denen man evtl. im Zuge der Flucht bzw. Einreise getrennt worden war) sowie mit denjenigen, die man über Internet- und Handykontakte als Landsleute bzw. „Schicksalsgenossen“ kennengelernt hatte, zu verabreden.

- b) Der besondere Anlass (Symbolik der für viele ersten Silvesterfeier in Deutschland nach Ausreise bzw. Flucht aus der Heimat) führte zu Feierlaune, zunehmendem Alkohol- und Drogenkonsum und damit zu einer immer größeren Enthemmung. Die milde Witterung in der Silvesternacht begünstigte einen längeren Aufenthalt im Freien.
- c) Im Zuge des Anwachsens der Menschenmenge, der wechselseitigen Böllerwürfe und der damit verbundenen Verängstigung anderer Passanten entwickelte sich sukzessive ein allgemeines Gruppenbewusstsein gegenüber Unbeteiligten und der (zahlenmäßig sichtbar unterlegenen) Polizei – man genoss es, zunehmend beachtet bzw. gefürchtet zu werden und fühlte sich stark und mächtig.
- d) Die in den Herkunftskulturen erworbenen Männlichkeits- und Frauenbilder bildeten dann vermutlich die Folie für die sexualisierten Machtdemonstrationen gegen Frauen, aber auch gegen ihre männlichen Begleiter. Letztlich kam es, auch im Zuge des durch die polizeilichen Räum- und Sperrmaßnahmen entstandenen Gedränges, zu dem von großen öffentlichen Veranstaltungen in nord-afrikanischen bzw. arabischen Ländern adaptierten Verhalten „Taharrush Gamea“, das zuvor in Deutschland noch nicht beobachtet worden war.

Der Modus Operandi wird in einer Analyse der Bund-Länder-Projektgruppe „Silvester“ des Bundeskriminalamtes und der Landeskriminalämter wie folgt beschrieben: „Die Täter umringen ihre Opfer, trennen sie von männlichen Begleitern und belästigen sie sexuell. Der Umfang dieses sexuellen Missbrauchs reicht von ungebetenen sexuellen Angeboten und verbalen Belästigungen über physische Übergriffe wie aufgezwungene Küsse, Umklammern, Anfassen des Genital- oder Brustbereichs oberhalb der Kleidung bis hin zu gemeinschaftlich begangenen Vergewaltigungen. Die Opfer werden bei der Tatbegehung teilweise zeitgleich bestohlen bzw. beraubt.“<sup>5</sup>

- e) Die Tätergruppen waren offensichtlich quantitativ von aus Marokko und Algerien stammenden Männern dominiert. Dies ist u. a. darauf zurückzuführen, dass Nordrhein-Westfalen aufgrund von Zuweisungen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) bis dahin 80% aller zugewanderten Marokkaner und 60% aller zugewanderten Algerier aufgenommen hatte. Als größte Stadt Nordrhein-Westfalens mit guter Verkehrsinfrastruktur bot sich Köln daher aus rein logistischen Gründen als Treffpunkt für diesen Personenkreis an.

Allein reisende junge Männer aus diesen Ländern haben in Deutschland kaum eine Chance, als Asylbewerber anerkannt zu werden. Dies ist den meisten von ihnen auch bewusst, ihr Bedürfnis nach Integration ist daher kaum ausgeprägt. Viele von ihnen stellen sich auf eine nur kurze Aufenthaltsdauer ein und entwickeln eine „Glücksrit-

5 Zitiert nach „Streife“, Magazin der Polizei des Landes Nordrhein-Westfalen, Heft 02/03/2016, 5.

ter-“ oder „Outlaw-Mentalität“ – sie stehen unter keiner sozialen Kontrolle und haben wenig zu verlieren. Dies spiegelt sich auch in der polizeilichen Kriminalstatistik wider: Aus Marokko oder Algerien stammende Männer werden stark überproportional häufiger Tatverdächtige als Männer, die z. B. aus Syrien oder dem Irak stammen.

### III. Thesen zur Bewertung der polizeilichen Einsatzplanung und -durchführung

Die auf den Erfahrungen der Vorjahre beruhende Einsatzplanung und Kräfteredisposition ist nachvollziehbar. Das später im Bereich Dom/Hauptbahnhof situativ entstandene Phänomen war zum Zeitpunkt der Einsatzplanung von keiner Seite zu prognostizieren.

Die Polizei hatte in der „heißen“ Einsatzphase, so wie es der Einsatzleiter bei seiner Vernehmung vor dem PUA „Silvesternacht 2015“ nachvollziehbar schilderte, buchstäblich eine andere Lage vor Augen: Man sah das gefährliche Treiben (Werfen von Böllern, Abfeuern von Silvesterraketen) und die davon verängstigten Unbeteiligten und hatte die Sorge, dass durch Stürze (insbesondere auf der Freitreppe zum Dom) eine Massenpanik ausbrechen könne – im Hinterkopf der Einsatzleitung waren die Bilder der Duisburger Loveparade (und nicht die des Tahir-Platzes in Kairo).

Man hatte das Ziel, die aggressiven Männergruppen von der Domtreppe und den Bahnhofszugängen zurückzudrängen und sah deshalb (aus der damaligen Wahrnehmungsperspektive nachvollziehbar) keinen Anlass, in sie einzudringen.

Mit den Räummaßnahmen hatte man im wahrsten Sinne des Wortes alle Hände voll zu tun. Anschließend ging es darum, Absperrlinien zu halten und Korridore zu bilden, um Unbeteiligten das Verlassen der Bereiche zu ermöglichen.

Man ging auch im Rahmen des personell Möglichen unmittelbar gegen die sich aggressiv gebärdenden Männer vor. Die Polizei stellte im Zuge ihrer Einsatzmaßnahmen insgesamt (Zahlen gerundet) von 70 Männern Personalien fest, sprach 10 Platzverweise aus, traf 15 freiheitsentziehende Maßnahmen (Festnahmen, Ingewahrsamnahmen) und legte 30 Strafanzeigen vor, die sich überwiegend auf Eigentumsdelikte bezogen.

Was sich jedoch hinter den polizeilichen Absperrlinien im optischen Schutz der Menschenmengen und der Dunkelheit abspielte, war für die Polizei in der tumultartigen Dynamik des Geschehens nicht bzw. nur rudimentär zu erfassen.

Nach den heute vorliegenden Erkenntnissen ist davon auszugehen, dass die Stau- und Gedrängesituationen, die auch durch die polizeilichen Räum- und Absperrmaßnahmen entstanden waren, die massenhaft begangenen sexuellen Übergriffe und Eigentumsdelikte begünstigt haben.

Innerhalb des Bahnhofsgebäudes sind solche Situationen wahrscheinlich auch durch Abstimmungsprobleme zwischen den beteiligten Behörden (Bundespolizei, Stadt Köln, Polizei Köln) im Hinblick auf Sperrmaßnahmen auf der Hohenzollernbrücke (Bahn- und Fußgängerverkehr) verschärft worden.

Die anschließenden Verläufe waren für die Polizei in der Dynamik des Geschehens jedoch nicht zu antizipieren.

## B. Die Perzeption der Kölner Silvesternacht in Medien und Politik

### I. Die Pressearbeit der Kölner Polizei

#### 1. Die erste polizeiliche Pressemeldung am 1.1.2016

Am Neujahrsmorgen sichtete eine Mitarbeiterin des Bereitschaftsdienstes der Pressestelle<sup>6</sup> die internen Berichte zur Silvesternacht und verfasste gegen 09.00 Uhr eine bilanzierende Pressemeldung, die sie mit der Überschrift versah: „Ausgelassene Stimmung – Feiern weitgehend friedlich“. Im Text verglich sie die bis dahin bekannt gewordenen Delikte und Einsatzanlässe aus dem gesamten Stadtgebiet mit denen des Vorjahres (es lagen zu diesem Zeitpunkt ähnliche Gesamtzahlen vor) und schilderte die Maßnahmen zur Räumung des Bahnhofsvorplatzes und der Domplatte. Sie schloss mit der Feststellung, dass die Einsatzlage insgesamt entspannt war, „weil die Polizei sich an neuralgischen Orten gut aufgestellt und präsent zeigte.“

Diese Pressemitteilung war, trotz der ergänzenden und richtigstellenden Pressemeldungen der Folgetage, der entscheidende Aufhänger für die medialen und politischen Vorwürfe gegenüber der Polizei, die Ereignisse der Silvesternacht „vertuschen“ zu wollen. Überschrift und Schlusssatz dieser von einer Polizeioberkommissarin verfassten Pressemeldung werden zum Teil auch nach Monaten immer noch den mittlerweile bekannten Fakten als Beleg für die unterstellte Vertuschungsabsicht gegenübergestellt.

#### 2. Die zweite polizeiliche Pressemeldung am 2.1.2016

Nachdem im Laufe des Neujahrstages immer mehr Anzeigen wegen der Übergriffe in der Silvesternacht eingingen, verfasste dieselbe Pressesprecherin am Nachmittag des 2.1.2016 (Samstag) eine weitere Pressemitteilung, mit der die bis dahin bekannten Fakten (es lagen mittlerweile knapp 30 Strafanzeigen vor) zusammenfassend dargestellt wurden. Die nach wie vor namentlich nicht bekannten Tatverdächtigen beschrieb sie als „nordafrikanisch Aussehende“.

#### 3. Pressekonferenzen am 4.1. und 5.1.2016

Der Kölner Polizeipräsident lud am 4.1.2016 (Montag) zu einem Pressegespräch ins Polizeipräsidium ein und hielt am 5.1.2016 gemeinsam mit der Kölner Oberbürgermeisterin eine Pressekonferenz ab. Er teilte dabei u. a. mit, dass bislang noch keine

6 An diesem „langen Wochenende“ (Donnerstag, 31.12.2015 bis Sonntag, 3.1.2016) arbeitete die polizeiliche Pressestelle nicht in ihrer üblichen „Bürostärke“, sondern nur mit einem Bereitschaftsdienst (1 Beamtin – weitere Mitglieder der Pressestelle konnten ggfls. in ihrer Freizeit zusätzlich alarmiert werden). Die gleiche Struktur galt im Übrigen auch für die meisten anderen Dienststellen des Polizeipräsidioms.

konkreten Tatverdächtigen ermittelt worden waren und daher auch keine belastbaren Angaben zu Nationalität, Flüchtlingsstatus etc. gemacht werden könnten.

## II. Skandalisierung des Polizeieinsatzes und der polizeilichen Pressearbeit

### 1. Schnelle Festlegung der Medien auf „polizeiliches Versagen und Vertuschen“

Kölner Lokalmedien hatten, nach Hinweisen aus der Bevölkerung und der Auswertung sozialer Medien, bereits am Mittag des Neujahrstages auf ihren Onlineseiten über sexuelle Übergriffe in der Silvesternacht berichtet. Der aufgrund der oben dargestellten ersten Pressemitteilung der Kölner Polizei entstandene Eindruck der Verharmlosung und Vertuschung erhielt aus Sicht der Medien weitere Nahrung durch die zurückhaltenden Angaben der Polizei zu möglichen Tatverdächtigen und ihrer Herkunft.

Als Motive vermutete man einerseits die Absicht, eigenes „Versagen“ kaschieren zu wollen und andererseits falsch verstandene Political Correctness, um die Täterschaft von Flüchtlingen zu verheimlichen.

### 2. „Kölner Botschaft“

a) Drei Wochen nach der Silvesternacht erschien als Aufmacher in allen fünf großen Tageszeitungen im Rheinland<sup>7</sup> die von vielen Kölner Prominenten<sup>8</sup> unterzeichnete „Kölner Botschaft“ mit den vier tragenden Statements „Keine Toleranz gegenüber sexueller Gewalt“, „Kampf gegen bandenmäßige Kriminalität“, „Konsequenzen aus dem Versagen der Behörden“ und „Schluss mit fremdenfeindlicher Hetze – Deutschland bleibt ein gastfreundliches Land“.

Für Initiatoren und Unterzeichner der „Kölner Botschaft“ standen bereits die Kernbefunde und die daraus abzuleitenden Konsequenzen fest:

*„Im Zentrum der Ereignisse in der Silvesternacht“ standen „kriminelle und durch Drogen enthemmte Banden ... , die ... Frauen auch im Alltag bedrohen, sei es rund um den Hauptbahnhof oder freitagnachts auf den Ringen. ... Wir erwarten, dass der Rechtsstaat entschiedener gegen Straßenskriminelle vorgeht, sie bestraft und gegebenenfalls auch ausweist.“*

Der Polizei wird „Unfähigkeit“, „Vertuschung“ und „fatales Versagen“ attestiert, das auf (nicht näher beschriebenen) „strukturellen Problemen“ beruhe.

b) In der Öffentlichkeit wird durch die „Kölner Botschaft“ und viele davon abgeleitete politische Äußerungen immer weiter der Eindruck verfestigt, dass die sexuellen

7 Von denen vier ganz oder teilweise der Mediengruppe DuMont Schauberg gehören: Kölner Stadt-Anzeiger, Kölnische Rundschau, Express (Boulevardblatt), General-Anzeiger Bonn; darüber hinaus Veröffentlichung in der in Düsseldorf erscheinenden Rheinischen Post.

8 Von Navid Kermani bis Mariele Millowitsch, vom Kölner Erzbischof bis zum Präsidenten des Festkomitees Kölner Karneval.

Übergriffe in der Silvesternacht eine Zuspitzung der Kölner Alltagskriminalität wären und demzufolge auch dort anzusetzen sei, um Wiederholungen solcher Ereignisse zu verhindern – obwohl alle bisherigen kriminalpolizeilichen Ermittlungsergebnisse dagegen sprechen:

Die Kölner Polizei wertet seit 2013 die von jungen marokkanischen und algerischen Männern dominierten Taschen- und Trickdiebstähle („Antanztrick“) und Straßenraubdelikte in einem Analyseprojekt aus – weit über 90% der registrierten Opfer der zumeist in Kleingruppen von 3 – 4 Personen agierenden Tatverdächtigen waren junge Männer. Sexuelle Übergriffe gegen Frauen waren innerhalb dieses Deliktsbereichs so gut wie nie zu verzeichnen.

Von den bislang rund 200 ermittelten Tatverdächtigen der Silvesternacht sind lediglich zwei den „Intensivtätern“ der Kölner Alltagskriminalität zuzurechnen – 95% der ermittelten Tatverdächtigen haben einen Wohnsitz bzw. Aufenthaltsort außerhalb von Köln.

Immer noch wird die „Kölner Botschaft“ in den regionalen Medien selbstreferentiell als Leitlinie für die Reflexion der Ereignisse gepriesen – geändert wird nicht ihr falscher Befund, sondern nur die ständig wachsende Liste prominenter Unterzeichner.

### III. Ablösung des Kölner Polizeipräsidenten

Die medialen und politischen Reaktionen auf die Ereignisse in der Kölner Silvesternacht verliefen nach einem vielfach bekannten Muster:

Nach der (natürlich völlig berechtigten) Empörung über die Taten wurden auf Basis einer Schnelldiagnose der (vermeintlichen) Ursachen politische „Maßnahmenpakete“ entworfen, um die jeweilige Handlungskompetenz zu belegen. Darüber hinaus brauchte man jemanden, der schnell für das auslösende Ereignis symbolisch verurteilt und bestraft werden konnte – den klassischen Sündenbock. Dafür war von Seiten der Medien und der Politik sofort der damalige Kölner Polizeipräsident ausgemacht worden – der an der Planung des Routineeinsatzes der Polizeiinspektion Mitte (zwei Hierarchiestufen unterhalb der Behördenleiterebene) nicht beteiligt war und sich während der Feiertage im Urlaub befand. Da Innenminister Ralf Jäger (SPD) sicherlich von Opposition und Medien persönlich unter noch höheren Druck gesetzt worden wäre, wenn er an dem „ungeeigneten“ und „überforderten“ Polizeipräsidenten festgehalten hätte, musste Wolfgang Albers (SPD) daher die Doppelfunktion als „Sündenbock“ und „Bauernopfer“ erfüllen. Er erlebte, ohne dass ihm etwas Konkretes vorzuwerfen war, damit die Schattenseite seines Status als „politischer Beamter“<sup>9</sup>: Polizeipräsidenten werden in Nordrhein-Westfalen ohne festgelegtes Anforderungsprofil, ohne Stellenbeschreibung und Auswahlverfahren, letztlich nach Gusto des jeweiligen Innenministers „berufen“ und können, ebenfalls nach Gusto, jederzeit in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden (der dann in der Realität meist ein endgültiger Ruhestand ist).

9 Vgl. § 30 Beamtenstatusgesetz (BeamtStG).

Die Ablösung des Polizeipräsidenten, „um das Vertrauen der Öffentlichkeit und die Handlungsfähigkeit der Kölner Polizei wiederherzustellen“, erfolgte am Freitag, dem 8.1.2016 – für Montag, den 11.1.2016 war die von großem Medieninteresse begleitete Sondersitzung des Innenausschusses des NRW-Landtags zur Kölner Silvesternacht anberaumt worden.

#### IV. PUA „Silvesternacht 2015“

Der umfangreiche Aufgabenkatalog für den PUA „Silvesternacht 2015“ und die Zeitplanung bis Ende 2016 weisen bereits darauf hin, dass es den Oppositionsparteien wohl in erster Linie darum geht, die Silvesterereignisse zu einer Generaldebatte über das Thema „Innere Sicherheit“ im Vorfeld der Landtagswahl 2017 zu nutzen. Der Ausschuss soll nämlich u. a. prüfen, „inwieweit die Ereignisse der Kölner Silvesternacht begünstigt wurden durch: die Personalsituation der Polizei, ... die Entstehung rechtsfreier Räume („No-Go-Areas“), ... die Entwicklung und Behandlung von Kleinkriminalität in Nordrhein-Westfalen“.<sup>10</sup>

Ein besonderes Untersuchungsfeld sieht der PUA darüber hinaus in der Offenlegung von Handy- und E-maildaten der Ministerpräsidentin, des Innenministers und ihrer wichtigsten Mitarbeiter. Es soll geklärt werden, wer, wann, mit wem über die Kölner Ereignisse gesprochen hat. Im Kern geht es um den Vorwurf, dass sich die Ministerpräsidentin (die zu diesem Zeitpunkt im Urlaub war) nicht unmittelbar nach den Ereignissen dazu öffentlich geäußert hatte. Ministerpräsidentin und Innenminister sahen sich daraufhin veranlasst, eidesstattliche Erklärungen darüber abzugeben, wann genau sie von den Vorfällen erfahren hatten.

Diese Schwerpunktsetzung des Ausschusses zeigt exemplarisch, dass nicht die Ereignisse selbst, sondern die anschließende Kommunikation darüber politisch relevant ist bzw. politisch relevant gemacht wird, um dann aus tatsächlichen oder vermeintlichen Versäumnissen auf dieser Metaebene (partei-)politisches Kapital zu ziehen.

#### V. Fehlerzuweisungen an die Kölner Polizei

In einer Sondersitzung des Innenausschusses des nordrhein-westfälischen Landtages am 11.1.2016, im Zuge der Vernehmungen des PUA „Silvesternacht 2015“ und in zahlreichen Medienberichten, die sich teilweise auf „Insiderinformationen“ berufen, sind verschiedene tatsächliche oder vermeintliche Mängel bei der Vorbereitung und Durchführung des Silvestereinsatzes benannt worden. Da die Behandlung aller dieser Einzelaspekte den Rahmen dieses Beitrages sprengen würde, soll hier nur der von allen Seiten erhobene Hauptvorwurf gegenüber der Einsatzleitung der Kölner Polizei näher beleuchtet werden – zumal er auch von der Polizeiabteilung des nordrhein-westfälischen Innenministeriums aufgestellt worden ist.

<sup>10</sup> Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen, 16. Wahlperiode, Drucksache 16/10798.

## 1. (Vor-)schnelle Fehlerzuweisung durch die Polizeiabteilung des Innenministeriums

- a) Das Innenministerium NRW lastete es der Kölner Polizei als „gravierenden Fehler“ an, dass man ein am Silvestertag um 23.30 Uhr von der Landesleitstelle des LZPD NRW unterbreitetes Angebot, drei weitere Einsatzzüge der „Landesreserve“ nach Köln zu entsenden, nicht angenommen hatte.
- b) Die Angehörigen dieser Einsatzzüge hatten Rufbereitschaft, mussten also in ihrer Freizeit alarmiert werden, um dann innerhalb einer Stunde auf ihren Dienststellen in Aachen, Wuppertal und Gelsenkirchen abfahrbereit zu sein. Nimmt man die anschließenden Fahrtzeiten nach Köln hinzu, wird deutlich, dass dieses zusätzliche Personal erst zwei bis drei Stunden nach der Alarmierung am Einsatzort eingetroffen wäre.

Da der polizeiliche Einsatzleiter (nachvollziehbar) den Höhepunkt der Raketenabschüsse und Böllerwürfe um Mitternacht erwartete und davon auszugehen war, dass sich die Menschenmengen anschließend sukzessive zerstreuen würden (was in der Realität dann auch geschah), verzichtete er auf die Alarmierung von Einsatzkräften, die ihm erst gegen 02.00 Uhr zur Verfügung gestanden hätten.

- c) Aber auch, wenn man dieser Bewertung nicht folgt, stellt sich die Frage, was die zusätzlichen Kräfte ab ca. 02.00 Uhr real bewirkt hätten. Zu diesem Zeitpunkt hatten sich viele Teilnehmer der aggressiven Männergruppen bereits entfernt. Konkrete Fakten (Anzeigenerstattungen, Beschreibungen von Verdächtigen etc.) als Grundlage gezielter Fahndungs- und Strafverfolgungsmaßnahmen lagen zu diesem Zeitpunkt nicht vor.
- d) Über den „gravierenden Fehler“ der Nichtanforderung von Verstärkungskräften hinaus sind weitere tatsächliche oder vermeintliche „handwerkliche“ Mängel der Kölner Polizei (aber auch der Bundespolizei und der Stadtverwaltung) in der öffentlichen Debatte erörtert worden.

Nach der hier vertretenen Auffassung hätten alle diese aus der Ex-post-Sicht vorgetragenen Einzelaspekte letztlich nicht zu einem grundsätzlich anderen Geschehensablauf geführt, da sie weder in der Einsatzvorbereitung zu einer Prognose der späteren Abläufe noch in der konkreten Einsatzsituation zu einer zeitgerechten Feststellung der massenhaft begangenen Delikte geführt hätten.

## 2. Auswirkungen der (vor-)schnellen Fehlerzuweisung durch die Polizeiabteilung des Innenministeriums

- a) Die bundesweit gültige Polizeidienstvorschrift (PDV) 100 („Führung und Einsatz der Polizei“) beschreibt in ihrer Nr. 1.6.2.7 die Grundprinzipien der Nachbereitung von besonderen Einsätzen. Danach obliegt die Einsatznachbereitung den für den jeweiligen Einsatz verantwortlichen Führungskräften, die alle polizeilichen Ebenen und auch andere beteiligte Behörden (im Falle des Silvestereinsatzes wären das insbesondere die Bundespolizei und die Stadt Köln gewesen) einbeziehen sollen.

Zur Aufarbeitung des Silvestereinsatzes fand ein solcher strukturierter Prozess nicht statt. Die Polizeiabteilung des Innenministeriums forderte lediglich einen Bericht des Polizeipräsidiums Köln an, stellte ergänzende Fragen und präsentierte dann bereits wenige Tage später in der Sondersitzung des Innenausschusses des NRW-Landtages<sup>11</sup> die fachliche Bewertung.

- b) Nachdem der Inspekteur der nordrhein-westfälischen Polizei (ranghöchster uniformierter Beamter des Landes) gegenüber dem Parlament die Nichtanforderung der soeben (vgl. oben B. V. 1 a-c) beschriebenen Verstärkungskräfte als „gravierenden Fehler“ bezeichnet hatte, übernahm der Innenminister fortan diesen Sprachgebrauch. Die Ministerpräsidentin formulierte einige Tage später auf diesem Befund ihre Entschuldigung (für das polizeiliche Versagen) an die Opfer.
- c) Nach der öffentlichen Fehlerzuweisung durch den Inspekteur der Polizei, bekräftigt durch Innenminister und Ministerpräsidentin, geht kaum noch jemand von einer strukturierten, „ergebnisoffenen“, fairen Nachbereitung des Einsatzes unter Einbeziehung aller Ebenen, der Bundespolizei und der Stadt Köln aus.

Medien und Oppositionspolitiker hatten nach den Ereignissen in der Kölner Silvesternacht sofort das Bild des „Staatsversagens“ gezeichnet. Im anschließenden Skandalisierungshype ging es nur noch darum, dieses „Versagen“ zu verorten. Für die nordrhein-westfälische Landesregierung war klar, dass sie nur durch die vom medialen und politischen Mainstream geforderte Fehlerzuweisung an die Kölner Polizei den Druck auf sich selbst abmildern konnte. Die Polizeiabteilung des Innenministeriums lieferte dann dafür die (vor-)schnelle, fachliche Analyse und listete „gravierende“ und andere Fehler auf.

Dadurch ist polizeiintern der Eindruck entstanden (bzw. verfestigt worden), dass die höchsten Repräsentanten der eigenen Berufsgruppe ihr fachliches Votum nicht unabhängig formulieren, sondern dem politisch Gewünschten anpassen. Mit diesem Verschwimmen der Grenzen zwischen professioneller und politischer Polizeiführung geht intern Vertrauen zur obersten Führungsebene der Polizei verloren.

- d) Die (vor-)schnelle Fehlerzuweisung an die Kölner Polizei signalisiert der Bevölkerung im Umkehrschluss, dass die problematischen Ereignisse bei Vermeidung der angeblichen Fehler verhindert worden wären. Man suggeriert damit, dass staatliche Organe, wenn sie schon nicht alle neuen Sicherheitsphänomene sozusagen seherisch antizipieren können, letztlich jederzeit in der Lage seien, alle situativen, dynamischen Entwicklungen ad hoc zu steuern und zu kontrollieren. Mit diesem Bild befördert man einerseits ein von Vollkaskomentalität geprägtes Anspruchsdenken und andererseits einen Vertrauensverlust in staatliche Organe, wenn sie nicht in der Lage sind, diesen Ansprüchen immer und überall zu genügen.

<sup>11</sup> Vgl. Landtag NRW, 16. Wahlperiode, Innenausschuss, 73. Sitzung (öffentlich) vom 11.01.2016, Ausschussprotokoll APr 16/1121.

### C. Die Kölner Silvesternacht als Folie für die Intensivierung der alltäglichen Kontrolle des öffentlichen Raums

#### I. Symbolische Inszenierung der „Zurückeroberung der Straße“

Im Zuge der medialen und politischen Bewertungen, durch die Silvesterereignisse sei das Gewaltmonopol des Staates in Frage gestellt worden, und den davon abgeleiteten Forderungen zur „Zurückeroberung der Straße“ sind sowohl auf politischer Ebene als auch in der Behördenpraxis bereits konkrete Schritte zur Intensivierung der alltäglichen Kontrolle des öffentlichen Raums eingeleitet bzw. umgesetzt worden.

#### 1. Das 15-Punkte-Programm der nordrhein-westfälischen Landesregierung

Um angesichts des politischen und medialen Drucks nach der Kölner Silvesternacht möglichst schnell (und auch schon mit Blick auf die Landtagswahl 2017) ihre Handlungskompetenz im Themenfeld „Innere Sicherheit“ zu beweisen, präsentierte die rot-grüne NRW-Landesregierung bereits Mitte Januar 2016 ein 15-Punkte-Programm „für mehr Innere Sicherheit und bessere Integration vor Ort“. Darin macht sie sich auch Forderungen der Opposition zu Eigen und kündigt u. a. die Erhöhung der Personalstärken der Polizei und die landesweite, deutliche Ausweitung polizeilicher Videobeobachtung im öffentlichen Raum an.

Der Trend zur Intensivierung der Kontrolle des öffentlichen Raumes dürfte jedoch nicht auf Nordrhein-Westfalen beschränkt bleiben – die „Innere Sicherheit“ wird wohl auch bei der Bundestagswahl 2017 zu den Top-Themen gehören.

#### 2. Generelle Tendenz zur Intensivierung der Kontrolle des öffentlichen Raums

Auf der Grundlage des (vor-)schnellen Befunds des „Staatsversagens“ sind ebenso (vor-)schnell aus ganz unterschiedlichen Richtungen Rufe nach dem „starken“, aber auch nach dem „harten“ Staat laut geworden. Als Bezugspunkte für starkes und hartes Staatshandeln werden inzwischen nicht mehr nur Gewalttaten, sondern auch „unerwünschte Verhaltensweisen“ (vgl. nachfolgend das Beispiel Köln) in der Öffentlichkeit benannt – „Broken-Windows“, „Zero-Tolerance“ und das „New-Yorker-Modell“ erleben in den aktuellen Debatten eine Renaissance.

#### 3. Intensivierung der Kontrolle des öffentlichen Raums am Beispiel Köln

##### a) Erhöhte sichtbare Polizeipräsenz und „Kontrolldruck“

Aufgrund der Symbolwirkung der Silvesternacht steht Köln nach wie vor im besonderen Fokus von Öffentlichkeit, Medien und Politik. Dem Polizeipräsidium werden seitdem ständig zusätzliche Kräfte der Bereitschaftspolizei zugewiesen, um insbesondere die sichtbare Präsenz im Umfeld Dom / Hauptbahnhof und an den Kölner Ringen zu

erhöhen. Mit Hilfe dieses zusätzlichen Personals werden zahlreiche Personenkontrollen durchgeführt – die Schwerpunkte liegen in der praktischen Durchführung dabei auf jungen Männern, die nach ihrem äußeren Erscheinungsbild aus dem nordafrikanischen bzw. arabischen Raum stammen.

#### b) Videoüberwachung und „Body-Cams“

Bislang gab es in Köln keine Standorte für stationäre Videoüberwachungsmaßnahmen nach dem nordrhein-westfälischen Polizeigesetz. Nun sind in der Kölner Innenstadt 48 Kamerastandorte (19 davon rund um den Kölner Dom) geplant.

Die Kölner Silvesternacht hat darüber hinaus auch der Forderung polizeilicher Berufsvertretungen zur Einführung von „Body-Cams“ für Polizeibeamte neue Schubkraft verliehen. Köln wird eine der nordrhein-westfälischen Pilotbehörden sein, in der diese an der Uniform getragenen Kameras erprobt werden.

#### c) Einrichtung einer „Schutzzone“

Erklärte Zielrichtung von Kölner Stadtverwaltung und Polizei ist es, rund um den Dom eine „Schutzzone“ zu errichten, in der „klare Regeln gelten, welches Verhalten erlaubt und erwünscht ist und welches nicht.“ Die Polizei soll dann die Einhaltung dieser Regeln kontrollieren und „niederschwellig einschreiten“.

### 4. Thesen zur Bewertung dieser Maßnahmen

Die soeben grob beschriebenen Maßnahmen werden von den Behörden und in der Kölner Öffentlichkeit im Themenzusammenhang „Silvester“ diskutiert – obwohl dieser Bezugsrahmen nicht besteht:

a) Die Ereignisse der Silvesternacht waren in ihrer Entstehung und Entwicklung keine explosionsartige Erweiterung der Alltagskriminalität, sondern ein Phänomen *sui generis*.

Ohne einen besonderen äußeren Anlass (wie z. B. Silvester oder andere große öffentliche Veranstaltungen) kommt es eben nicht zur massenhaften Verabredung junger Männer aus dem Kreis der Flüchtlinge und Asylbewerber im öffentlichen Raum und damit auch nicht zu der Gefahr, dass aus gruppenspezifischen Prozessen massenhafte Machtdemonstrationen und Übergriffe resultieren. Die nun im Alltag praktizierten, gehäuft polizeilichen Kontrollen von jungen Männern aus nordafrikanischen und arabischen Herkunftsländern suggerieren den Betroffenen (aber auch der Bevölkerung) jedoch ständig, dass man damit Exzessen wie in der Silvesternacht vorbeugen will.

Bürgerrechtsorganisationen kritisieren solche selektiven Kontrollen als „Racial Profiling“. Neben der potentiellen Diskriminierungs- und Stigmatisierungswirkung für die Betroffenen können dadurch auch generelle Ressentiments in der Bevölkerung geweckt bzw. verstärkt werden.

- b) Über die Ereignisse der Kölner Silvesternacht liegen große Mengen von Videoaufnahmen vor, die nun schon seit Monaten mühsam von der „Ermittlungsgruppe Neujahr“ ausgewertet werden. Die aggressiv-enthemmten Gruppen haben sich demnach weder von den bereits vorhandenen, stationären (nicht von der Polizei betriebenen) Videokameras im Bahnhofsbereich, noch von den hundertfach angefertigten Handyvideos beeindrucken lassen.

Wahrscheinlich werden in Zukunft aber Taschendiebe und Drogendealer, ebenso wie Bettler, Obdachlose und andere Randgruppenangehörige die überwachten Bereiche meiden und ihren Tätigkeiten an anderen Orten nachgehen – was dann wahrscheinlich die Forderung nach weiteren Videoüberwachungspunkten und „Schutzzonen“ nach sich ziehen wird.

Die sexuellen Übergriffe in der Silvesternacht wären auch nicht durch polizeiliche Body-Cams verhindert worden. Da diese Delikte eben nicht vor den Augen der Polizeibeamten erfolgten, wären sie auch nicht per Body-Cams dokumentiert worden.

Die Silvesterereignisse werden somit von unterschiedlichen Seiten instrumentalisiert, um das polizeiliche Videografieren zur Alltagserscheinung werden zu lassen.

- c) Mit der aktuell propagierten „niedrigen Einschreitschwelle“ beim „konsequenten Einschreiten gegen unerwünschte Verhaltensweisen“ wird insgesamt der Kontrolldruck auf Menschen erhöht werden, die aufgrund ihres äußeren Erscheinungsbildes als mögliche Verursacher der zurzeit noch nebulös formulierten „unerwünschten Verhaltensweisen“ angesehen werden.

Ob dann in der Gesamtbetrachtung ein von technischer Überwachung und niederschwelliger staatlicher Kontrolle geprägter öffentlicher Raum, wie beabsichtigt, das Sicherheitsgefühl der Kölner Bevölkerung und ihr Vertrauen in die Polizei stärken oder eher Beklemmung hervorrufen wird, ist eine von vielen offenen Fragen.<sup>12</sup>

#### D. Zusammenfassende Schlussthesen

##### I. Umgang mit dem in Deutschland neu aufgetretenen Phänomen „Taharrush Gamea“

Das in der Silvesternacht situativ aus einer besonderen Gruppendynamik entstandene „Taharrush Gamea“-Phänomen konnte von der Kölner Polizei weder bei der Einsatzplanung prognostiziert noch während der tumultartigen Abläufe in seiner Gesamtdimension erkannt werden. Die Kölner Polizei war daher in der konkreten Situation real überfordert und konnte in der Konsequenz ihren Kernauftrag nicht erfüllen, Menschen vor Übergriffen im öffentlichen Raum zu schützen. Diese Überforderung und die daraus folgenden Kontrollverluste waren in der Gesamtbetrachtung fataler Weise nicht zu vermeiden und stellen daher kein vorwerfbares „Versagen“ dar. Umso mehr müssen Landespolizei, Bundespolizei und Kommunalverwaltungen aber Konsequenzen

<sup>12</sup> Ausführlicher zu diesen Aspekten vgl. *Behrendes* 2016, Die Kontrolle des öffentlichen Raums – neue Herausforderungen, alte Konzepte?, in: *wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit*, 58. Jg, Nr. 2.

zen aus diesen neuen Erfahrungen ziehen und bei vergleichbaren Anlässen die mögliche Entwicklung des „Taharrush Gamea“-Phänomens in ihrer (möglichst gemeinsamen) Lagebeurteilung berücksichtigen.

### 1. Kommunen als „fiktive Veranstalter“

Die Stadt Köln und die Kölner Polizei haben vor dem Hintergrund der Ereignisse in der Silvesternacht die Übereinkunft getroffen, dass zukünftig die Stadt bei allgemeinen öffentlichen Feiern (Silvester, Straßenkarneval etc.) als „fiktiver Veranstalter“ fungiert, um auf dieser Basis ein umfassendes Sicherheitskonzept abzustimmen. Dieses Beispiel sollte bundesweit Schule machen.

### 2. Polizeiliches Einsatzkonzept

Folgende polizeiliche Einsatzmaßnahmen kommen in Betracht, um zukünftig das Entstehen einer „kritischen Masse“ analog der enthemmten Männergruppen in der Kölner Silvesternacht zu verhindern:

- frühzeitige Auswertung von Internetforen bei besonderen Anlässen für öffentliche Feiern
- frühzeitige polizeiliche Präsenz an bekannten Treffpunkten und Aufenthaltsorten
- frühzeitige polizeiliche Interventionen (Personalienfeststellungen, Platzverweise) bei Bildung von Gruppen mit erkennbarem Aggressionspotential
- Ingewahrsamnahme bzw. Festnahme erkannter Gefährder und (Gewalt-)Täter.

Ein solches, hier nur grob skizziertes Einsatzkonzept ist für die Polizei alles andere als neu – es stellt immer den routinemäßigen Standard dar, wenn es Erkenntnisse über das Zusammenkommen gemeinsam agierender, gewaltaffiner Gruppen im öffentlichen Raum gibt, z. B. allwöchentlich im Umfeld von Spielen der Fußballbundesligen.

Ein solches Einsatzkonzept wurde im Übrigen, bereits wenige Wochen nach den Silvesterereignissen, auch erfolgreich in der Hochphase des rheinischen Straßenkarnevals in Köln und anderen Städten praktiziert. Die zuvor teilweise befürchtete Wiederholung der Silvesterexzesse ist völlig ausgeblieben.

## II. Kontrolle des öffentlichen Raums im Alltag

Hinsichtlich der Kontrolle des öffentlichen Raums im Alltag sollte zunächst ein nüchterner Blick auf die tatsächliche Entwicklung der Straßen- und Gewaltkriminalität sowie der „Zuwandererkriminalität“ in Deutschland geworfen werden. Nicht „Kontrolldruck“ sollte zur Maxime erhoben werden, sondern die Weiterentwicklung sozialraumorientierter Polizeiarbeit.

## 1. Lagebild der Straßen- und Gewaltkriminalität

- a) In der aktuell vom Bundeskriminalamt (BKA) veröffentlichten Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS 2015) wird bilanziert, dass die Straßenkriminalität in Deutschland seit dem Jahr 2001 um gut 21% und die Gewaltkriminalität seit 2007 um knapp 17% zurückgegangen sind.
- b) Darüber hinaus kommt das BKA zur „Kriminalität im Kontext von Zuwanderung“ (Betrachtungszeitraum 1. Quartal 2016) zu folgender Kernaussage: „Die Fallzahlen von Straftaten, begangen durch Zuwanderer, sind von Januar bis März 2016 um mehr als 18 % gesunken. ... Die signifikantesten Rückgänge waren in den Bereichen der Vermögens- und Fälschungsdelikte, der Diebstahlsdelikte und der Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung zu verzeichnen. ... Der weitaus größte Anteil der Zuwanderer beging keine Straftaten.“
- c) Diese Lagebilder zur Straßen- und Gewaltkriminalität und zur aktuellen Kriminalität im Kontext von Zuwanderung sollen nicht über die vielen, seit langem bekannten Probleme in deutschen Innenstädten und sozialen Brennpunkten hinwegtäuschen, in denen die Polizei mit Präsenzkonzeptionen und zielgruppenorientierten Maßnahmen tätig werden muss. Sie geben aber keinen generellen Anlass für aktionistische Inszenierungen des „starken Staates“ und die Instrumentalisierung der Silvesterereignisse für die alltägliche Kontrolle des öffentlichen Raumes. Dies gilt insbesondere für Versuche, auf der Projektionsfläche dieses Phänomens nun die umstrittenen, alten Rezepte aus dem New York der 1990er Jahre („Zero tolerance“ / "Stop and frisk") für die Problembewältigung in deutschen Städten der 2010er Jahre zu verordnen.

## 2. Weiterentwicklung sozialraumorientierter Polizeiarbeit

Angemessene polizeiliche Strategien zur weiteren Verbesserung der Sicherheit des öffentlichen Raumes im Alltag können angesichts des soeben skizzierten Gesamtbildes unaufgeregt und um Nachhaltigkeit bemüht (weiter-)entwickelt werden. Sie sollten sich am professionellen Grundverständnis einer sozialraumorientierten Bürger(rechts)polizei<sup>13</sup> ausrichten.

- a) Sozialraumorientierte Polizeiarbeit strebt die dauerhafte, vernetzte Kommunikation und Kooperation mit anderen Behörden, sozialen Einrichtungen, Schulen, bürgerschaftlichen Organisationen und Religionsgemeinschaften in überschaubaren Räumen (Stadtteilen, Wohnquartieren, Ausgehvierteln etc.) an. Dazu braucht es Polizeibeamte, die (neben dem auf 110-Notrufe reagierenden Streifendienst) auf Dauer in diesen Bereichen arbeiten, um dort tiefergreifendere Problem-, Milieu- und Strukturkenntnisse zu erwerben. Diese Beamten müssen bereit und befähigt

<sup>13</sup> Ausführlich zu diesem Ansatz vgl. *Behrendes* 2013, Orientierungspunkte einer Bürger(rechts)polizei, in: Frevel/Groß (Hrsg.): *Empirische Polizeiforschung XV: Konzepte polizeilichen Handelns*, 112 – 139.

sein, sich durch den ständigen Austausch mit anderen lokalen Akteuren den „Blick über den polizeilichen Tellerrand“ zu eröffnen. Zur Minimierung der jeweils örtlich identifizierten Probleme für die Sicherheit im öffentlichen Raum sollten möglichst frühzeitige, abgestimmte, zielorientierte und angemessene Interventionen vereinbart werden. Die gemeinsame Präsenz an erkannten „Hotspots“ in multiprofessionellen Teams (z. B. Polizeibeamte und Sozialarbeiter) ist anzustreben.<sup>14</sup>

- b) Die erhöhte polizeiliche Präsenz in der Kölner Innenstadt seit den Silvesterereignissen wurde in erster Linie mit Hilfe der Bereitschaftspolizei erreicht, deren Hauptbetätigungsfeld der „geschlossene Einsatz“ ist – man arbeitet in größeren Einheiten wie „Zügen“ und „Hundertschaften“ z. B. anlässlich von Demonstrationen und Fußballspielen. Diese Einheiten werden je nach Einsatzlage landesweit eingesetzt – plakativ gesagt, begleitet man heute eine Demonstration in Düsseldorf, morgen ein Fußballspiel in Gelsenkirchen und zeigt übermorgen Präsenz am Kölner Dom. Es liegt auf der Hand, dass diese Einheiten bereits strukturell keine sozialraumorientierte Polizeiarbeit, keine auf Dauer und Nachhaltigkeit angelegte Vernetzung mit kommunalen Akteuren aufbauen können. Zudem fehlen ihnen naturgemäß häufig die spezifischen Orts-, Milieu- und Personenkenntnisse im jeweiligen Einsatzbereich. Sie signalisieren bereits mit ihrem Outfit (Einsatzrüstung mit Schutzprotektoren etc.), dass sie nicht für die polizeiliche Alltagsarbeit, sondern für Sondereinsätze bereit stehen.

Die NRW-Landesregierung will die Polizei Köln (darüber hinaus aber auch weitere besonders belastete Behörden insbesondere in der Rhein-Ruhr-Schiene) dauerhaft verstärken, um die höhere Präsenz im öffentlichen Raum aufrecht zu erhalten.

Es ist zu hoffen, dass dieses zusätzliche Personal statt in weitere Bereitschaftspolizei-Hundertschaften in die soeben skizzierte sozialraumorientierte Polizeiarbeit investiert wird. Die Aufstockung der in der Kölner Innenstadt bereits seit Jahren etablierten (aber personell zuletzt immer mehr reduzierten) „Bezirksteams“ um 15 Beamte würde auf Dauer sicherlich mehr für die Verbesserung der „Alltagssicherheit“ in diesem Bereich bewirken, als die tägliche Entsendung eines Zuges (ca. 35 Beamte) der Bereitschaftspolizei.

### III. Etablierung eines unabhängigen Monitorings der Polizei

Die immer noch andauernde, mediale und politische Perzeption der Kölner Silvesterereignisse belegt exemplarisch, dass es in Deutschland, außerhalb der Justiz, keine neutrale, fachlich kompetente Institution gibt, die aus gesellschaftlicher Perspektive die Polizeiarbeit beobachtet, begleitet und konstruktiv-kritisch kontrolliert.

<sup>14</sup> Praxisbeispiele zu diesem Ansatz, deren Wirksamkeit im Rahmen von Evaluationen belegt worden ist, vgl. *Behrendes* 2016, Die Kontrolle des öffentlichen Raums – neue Herausforderungen, alte Konzepte?, in: *wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit*, 58. Jg, Nr. 2.

## 1. Selektive Wahrnehmungsperspektiven der Medien

Medien berichten und kommentieren Ereignisse wie die Kölner Silvesternacht häufig aus der vorrangigen Empörungs- und Skandalisierungsperspektive. Diejenigen, die sich als investigative Journalisten verstehen, geben dabei oft anonym bleibenden „Insidern“ viel Raum für ihre aus unterschiedlichen Motivationen zugelieferten „Expertisen“ und „geheimen Dokumente“. Die schnelle, möglichst „exklusive“ Berichterstattung mit „Enthüllungen“ von (vermeintlichen) Fehlern und Mängeln hat im medialen Wettbewerb meist einen ungleich höheren Stellenwert als die unaufgeregte, abgewogene, fachlich fundierte Recherche. Der größte journalistische Reiz scheint oft darin zu liegen, persönliche Schuld und Verantwortung zuzuschreiben. Wenn dann „personelle Konsequenzen“ (Ablösung, Rücktritt) gezogen werden, lässt häufig das Interesse an dem eigentlichen Thema schnell nach.

## 2. Politische Instrumentalisierungen

Für viele Politiker sind Ereignisse wie die Kölner Silvesternacht häufig nur Mittel zum Zweck – nämlich die Chance, dem jeweiligen politischen Gegner (vermeintliche) Versäumnisse zuschreiben zu können und sich selbst mit „Sofortprogrammen“ und „Maßnahmenpaketen“ als Problemlöser zu präsentieren. Auch die häufig als schärfste Waffe der Legislative gepriesenen parlamentarischen Untersuchungsausschüsse sind in aller Regel von parteipolitischen Interessen geleitet und produzieren ihre Ergebnisse oft analog zu den politischen Kräfteverhältnissen. Ein Beispiel aus jüngerer Zeit hierfür waren die beiden parlamentarischen Untersuchungsausschüsse des baden-württembergischen Landtages zu dem umstrittenen Polizeieinsatz am 30. September 2010 im Stuttgarter Schlossgarten („Stuttgart 21“). Die Fragen zur politischen Einflussnahme auf den Polizeieinsatz wurden von dem in der 14. Legislaturperiode (CDU-FDP-Regierungsmehrheit) eingesetzten Ausschuss anders beurteilt als von dem in der 15. Legislaturperiode (Grüne-SPD-Regierungsmehrheit) eingesetzten.

## 3. Eingeschränkte Möglichkeiten der Justiz

Ereignisse wie die Kölner Silvesternacht sind nur sehr eingeschränkt justiziabel. Gegen den damaligen Kölner Polizeipräsidenten und polizeiliche Einsatzkräfte sind zwar Anzeigen wegen „unterlassener Hilfeleistung“ erstattet worden – im Rahmen solcher, auf das individuelle Verhalten von Personen bezogenen Ermittlungen kann aber das gesamte, komplexe Geschehen allenfalls nur rudimentär beleuchtet werden.

## 4. Plädoyer für die Etablierung eines unabhängigen Monitorings der Polizei

In Rheinland-Pfalz (2014) und Baden-Württemberg (2016) sind vor kurzem „Polizeibeauftragte“ als unabhängige Beschwerdeinstanzen für die Bürger gesetzlich verankert

worden. Aktuell gibt es sowohl im Bund als auch in weiteren Bundesländern ähnlich gelagerte parlamentarische Initiativen.

Es wäre wünschenswert, wenn das Aufgabenspektrum einer solchen Stelle über die Funktion als Beschwerde- und Schlichtungsinstanz hinaus erweitert würde. Polizeibeauftragte könnten z. B. vom Parlament auch mit der Untersuchung besonderer Fälle und Einsätze betraut werden. Die Untersuchung des Silvestereinsatzes der Kölner Polizei würde durch eine solche neutrale Stelle wahrscheinlich fachkundiger und insbesondere unbefangener erfolgen können als durch polizeiinterne bzw. ministerielle Nachbereitungen, investigativen Journalismus oder einen parlamentarischen Untersuchungsausschuss.

Ein solches Gremium (personell zusammengesetzt u. a. aus Juristen, Sozialwissenschaftlern und freigestellten bzw. ehemaligen Polizeibeamten) sollte aber auch proaktiv, ohne besonderen Anlass die polizeiliche Arbeit ständig mit kritischer Empathie begleiten – als gelebte Form demokratischer Volkssouveränität und Gewaltenteilung.<sup>15</sup>

Kontakt:

*Udo Behrendes*  
*Leitender Polizeidirektor a. D.*  
*behrendes@web.de*

15 Vgl. grundlegend dazu *Behrendes/Stenner* 2008, Bürger kontrollieren die Polizei?, in: Leßmann-Faust (Hrsg.): *Polizei und Politische Bildung*, 45 – 88, sowie die Stellungnahme des Verfassers im Rahmen der öffentlichen Anhörung „Eine unabhängige Polizeibeschwerdestelle für Nordrhein-Westfalen schaffen“ des Innenausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen am 16.2.2016 (Drucksache 16/8974).