Vielfalt rekrutieren: Wen rekrutiert die Polizei und wen nicht? – Öffnungsprozesse und Personalgewinnung der Polizeien in Deutschland seit den 1990er Jahren

Sabrina Ellebrecht

Abstracts

Der Beitrag stellt empirische Trends der Personalentwicklung der deutschen Polizeien seit den 1990er Jahren dar. Mit Blick auf Geschlecht, Immigration und Bildungsabschluss werden unterschiedliche Formen der Öffnung der Polizei skizziert. Dadurch wird angenähert, wer von den Polizeien rekrutiert wird und wer nicht. Es zeigt sich, dass Zugangshürden sowohl für Frauen als auch für Immigranten und Drittstaatenangehörige nahezu aufgehoben sind, dass sich die rechtlichen Öffnungen aber nicht in den Rekrutierungszahlen niederschlagen. Des Weiteren reflektiert der Beitrag die Erfassungsmethodik der Behörden und setzt diese abschließend in Bezug zu den Anforderungen an Gleichstellungsdaten.

This article presents empirical trends in personnel development in the German police forces since the 1990 s. With a view to gender, immigration and educational attainment, different ways of opening police for diversity are outlined. In particular, the question is discussed who is recruited by the police forces and who is not. It turns out that barriers to the recruitment of women as well as immigrants and third-country nationals have been almost completely lifted. However, the legally facilitated diversity is not reflected in recruitment figures. Furthermore, the article reflects on the data collection methodology of administrative bodies and finally relates methods of data collection to the requirements of data on equal opportunities.

1 Einleitung

Seit den 1990er Jahren prägen unterschiedliche Öffnungsprozesse die Polizeien in Deutschland. Dies betrifft sowohl die Ausbildung als auch die Personalgewinnung. Unter dem Stichwort „Interkulturelle Öffnung“ werden seit 1993 Personen mit ausländischer Staatsbürgerschaft zu Beamten des deutschen Staats ernannt, und jenseits beamtenrechtlicher Regelungen wird Vielfalt seit ca. 15 Jahren durch den Anteil an Polizist:innen mit Zuwanderungsgeschichte beschrieben. Auch Frauen sind mit einem durchschnittlichen Anteil von knapp 30% am Bestand der Schutzpolizei mittlerweile selbstverständlich im Außenbild der Polizei, obwohl sich speziell diese Organisationssparte, die der Schutzpolizei, erst in den 1980er Jahren für sie geöffnet hatte. Schließlich haben sich sowohl Polizeiausbildung und -studium für zivile Lehrer:innen geöffnet.

Um nachzuzeichnen, wie sich diese Öffnungen anteilig in der Zusammensetzung des polizeilichen Personals niederschlagen und welche Entwicklungen und Trends sich darstellen lassen,

https://doi.org/10.5771/0034-1312-2022-4-516 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

wurden im Rahmen des Projektes „ZuRecht Die Polizei in der offenen Gesellschaft“[1] alle 18 Polizeibehörden auf der Basis ministerieller Erlasse kontaktiert und gebeten, Daten zur Zusammensetzung der Belegschaft seit 1990 sowie zu den Bewerber:innen und Neueinstellungen zu übermitteln, so vorhanden. Der Rücklauf war stark uneinheitlich, so dass eine integrierte Auswertung der Daten über die 16 Landesbehörden hinweg nicht möglich wurde.[2] Auch stehen die Zahlen häufig für sich, eine Kontextualisierung ist aufgrund fehlender Informationen nur in einzelnen Fällen möglich. Dennoch lässt sich zeigen, welche Schwerpunktsetzungen und Entwicklungen in den Einstellungsstellen der Polizeien relevant waren. Auch lassen sich Rückschlüsse auf den politischen Willen und auf die behördlichen Ausgestaltungen von rechtlichen Öffnungen einerseits und diversitätspolitischen Zielvorgaben andererseits ziehen. Ziel des Beitrags ist ein Abgleich der zur Verfügung stehenden Daten mit den Anforderungen an die Analyse von Zugangshürden und Gleichstellungsdaten.

2 Personalgewinnung und standardisierte Selektion

Zuständig für die Personalgewinnung der Polizeien sind die Werbe- und Einstellungsstellen der jeweiligen Landespolizeien bzw. des Bundeskriminalamtes und der Bundespolizei. Sie planen und gestalten die Werbe- und Informationsmaßnahmen über den Polizeiberuf und führen die Auswahlverfahren durch.[3] Bis zur Einstellung ins Beamtenverhältnis auf Widerruf, dem Ausbildungs- oder Studiumsbeginn, führen die Einstellungsstellen die Akten der Bewerber:innen. Durch die Werbemaßnahmen tragen diese Funktionseinheiten dazu bei, dass der Bewerberpool möglichst groß und durchmischt ist. Und sie haben die Aufgabe, aus diesem Pool wiederum zu selektieren: und zwar erstens durch Überprüfen der Formalkriterien anhand der eingegangenen Bewerbungsunterlagen; zweitens durch Bestenauslese im Rahmen des Auswahlverfahrens, und drittens durch die grundsätzliche Überprüfung der charakterlichen „Eignung“,[4] die durch unter-

1 Das Projekt „ZuRecht Die Polizei in der offenen Gesellschaft“ wird in Kooperation des Centres for Security and Society der Universität Freiburg, mit der Deutschen Hochschule der Polizei (DHPol) in Münster und dem Freiburger Max-Planck-Institut zur Erforschung von Kriminalität, Sicherheit und Recht (MPI-CSL) durchgeführt. Es hat eine Laufzeit von vier Jahren (03/2019-07/2023) und wird durch die Stiftung Mercator gefördert.

2 *Ein besonderer Dank gilt Christina Bott für die entscheidende Mitarbeit bei der Aufbereitung und Auswertung der Daten.* Der Datenrücklauf weist große inhaltliche Differenzen (Datendichte, Vergleichbarkeit) auf, aber auch die unterschiedlichen Formate der Daten stellen eine Herausforderung dar: teilweise wurden die Angaben digital als tabellarisch aufbereitete Aggregatdaten übermittelt, teilweise als Information in einer Email und teilweise in Form von Jahresberichten im pdf-Format oder als Scan, was eine händische Übertragung notwendig machte. Die Tatsache, dass die meisten Behörden erst in den 2000er Jahren die Verwaltung digitalisiert haben, ist eine mögliche Erklärung für diesen analogen Rücklauf und den damit verbundenen Übertragungsaufwand. Auch der Bezugsrahmen der Daten variierte stark: sie beziehen sich teilweise auf den gesamten Personalbestand, in den meisten Fällen auf den Beginn der Ausbildung und damit auf die Neueinstellungen und teilweise auch auf den Zeitpunkt der Bewerbung. Das Bundeskriminalamt und die Bundespolizei haben keine Daten zur Verfügung gestellt.

3 In einigen Bundesländern übernehmen auch Beamt:innen aus der Prävention im Rahmen ihrer Netzwerkaufgaben die Informationsveranstaltungen an Schulen oder in muslimischen Gemeinden.

4 In Anlehnung an die *DIN 33430:2016-07* „Anforderungen an berufsbezogene Eignungsdiagnostik“ beschreibt „Eignung“ das Maß, in dem eine Person den definierten Anforderungen (den Eignungsmerkmalen) entspricht. Eignung ist also ein relationaler Begriff, der durch die Definition von Anforderungen berufsbezogen gefüllt wird. Das Anforderungsprofil für den Polizeiberuf und die Kriterien, die auf dieser Basis im Auswahlverfahren überprüft werden sollen, werden von den Arbeitspsychologen oder Eignungsdiagnostikern der Behörde in Abstimmung mit dem Innenministerium festgelegt. Mit Blick auf die Besonderheit der

https://doi.org/10.5771/0034-1312-2022-4-516 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

schiedliche Elemente im Verfahren überprüft wird. Außerdem wird im Laufe des Auswahlverfahrens die sogenannte Polizeidiensttauglichkeit durch den polizeiärztlichen Dienst überprüft.[5] Werbe- und Einstellungsstellen versuchen, möglichst viele, vielfältige und „gute Köpfe" für den Polizeiberuf zu interessieren, um dann im Rahmen eines hochstandardisierten Massenverfahrens, durch das jährlich mehr als 50.000 Bewerber:innen[6] gehen, die Besten auszuwählen.

2.1 „Gleicher Zugang" – Verfahrensgleichheit *first*, Chancengleichheit *second*?

Maßgeblich dafür ist Artikel 33 Absatz 2 des Grundgesetzes: „Jeder Deutsche soll nach seiner Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung gleichen Zugang zum öffentlichen Amte haben". Das polizeiliche Auswahlverfahren muss diesen „gleichen Zugang" umsetzen, und zwar für einen über das Erfordernis der Staatsangehörigkeit definierten Personenkreis[7] und indem all diese an den gleichen Anforderungen gemessen und nach dem Leistungsprinzip bewertet werden. „Gleicher Zugang" wird durch Bestenauslese und Verfahrensgleichheit operationalisiert: Das Feld der Bewerber:innen wird anhand der gleichen Kriterien in einem standardisierten Verfahren eingeschätzt und in eine Rangfolge gebracht; die Rangobersten erhalten die freien Stellen.[8] Gleiche Anforderungen und gleiche Prüfungsbedingungen befördern, so die Grundidee, prinzipiell gleichen Zugang.

Das Auswahlverfahren setzt ein spannungsreiches Ziel um: zum einen soll es den in Art. 33 (2) GG vorgeschriebenen „gleichen Zugang zum öffentlichen Amt" operationalisieren, zum anderen wird sein Ergebnis vermehrt daran gemessen, inwiefern es eine Repräsentation der Gesellschaft im Polizeidienst ermöglicht. Soll der „gleiche Zugang" auch ein chancengleicher sein? Ein Hinweis darauf könnten die Ausführungen im Beamtenstatusgesetz sein, nach dem Leistungsprinzip und Bestenauslese „ohne Rücksicht auf Geschlecht, Abstammung, Rasse oder ethnische Herkunft, Behinderung, Religion oder Weltanschauung, politische Anschauungen,

(charakterlichen) Eignung, die für den Polizeiberuf herausgestellt wird, vgl. historisch: *Graf, O.*, Das Auslese verfahren bei der bayrischen Schutzpolizei, Psychotechnische Zeitschrift 1929, S. 1. Aktuell gilt dem Thema Persönlichkeitstests und Werteorientierung erhöhte Aufmerksamkeit in der polizeilichen Personalauswahl, vgl. dazu: *Mussel, P./Frintrup, A.*, Psychologische Methoden der Personalauswahl bei der Polizei, in: Lorei, C. (Hrsg.), Polizei und Wissenschaft, 2003, S. 465; *Nettelnstroth, W.*, Anforderungen an die polizeiliche Personalauswahl der Zukunft, Oranienburger Schriften, 2014, S. 99; *Binder, H./Nettelnstroth, W.*, Vorhersage von Formen kontraproduktiven Verhaltens und Radikalisierungstendenzen in der polizeilichen Personalauswahl, in: Rassismus in der Polizei. Eine wissenschaftliche Bestandsaufnahme, 2022, im Erscheinen. Neben den Persönlichkeitstests wird die charakterliche Eignung auch über die Zuverlässigkeitsprüfung angenähert. In diesem Zusammenhang dürfen insbesondere keine Vorstrafen oder laufende Verfahren mit den Bewerbern verbunden sein, auch können Falschaussagen oder Verschweigen während des Bewerbungsverfahrens mit dem Hinweis auf mangelnde charakterliche Eignung zum Ausschluss aus dem Verfahren führen.

5 Zur Anwendung kommt die Polizeidienstvorschrift (PDV) 300, die schon recht lange in ihrer aktuellen Fassung vorliegt. Die Befunde des polizeiärztlichen Diensts werden in einer separaten Akte geführt. Für das Auswahlverfahren zählt die Information, ob ein:e Bewerber:in polizeidiensttauglich geschrieben wurde oder nicht.

6 Eigene Hochrechnung auf der Grundlage des Datenrücklaufs im Projekt ZuRecht.

7 Das Erfordernis der deutschen Staatsangehörigkeit, der sogenannte Deutschenvorbehalt, wurde sowohl durch das Europarecht als auch durch eine Änderung des Beamtengesetzes von 1993 deutlich relativiert. Dazu weiter unten.

8 *Thielgen, M. M./Schade, S./Telser, C.*, Personalauswahl der Polizei: 25 Jahre Eignungsdiagnostik an der Hochschule der Polizei Rheinland-Pfalz – Quo vadis?, in: Schade, S./Durben, F. (Hrsg.): 25 Jahre Campus Hahn der Hochschule der Polizei Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. 2022, S. 295 (306).

https://doi.org/10.5771/0034-1312-2022-4-516 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Herkunft, Beziehungen oder sexuelle Identität vorzunehmen“[9] sind. Unterschiede, die gemeinhin als anfällig für Benachteiligungen und Diskriminierung gelten, dürfen bei der Überprüfung der Anforderungskriterien für das Beamtenverhältnis weder beeinträchtigend noch förderlich berücksichtigt werden. Das heißt auch, dass ein Diversitätsmerkmal den „gleichen Zugang“ nicht verzerren darf. Die Gruppenzugehörigkeit darf keinen Effekt haben auf das Abschneiden einer Person im Auswahlverfahren. Die hohe Standardisierung soll dem Rechnung tragen, dass jede:r die Chance hat, im Verfahren zu reüssieren. Aber bedingen gleiche Anforderungen und Verfahrensabläufe auch eine gleiche Chance? Individuelle Fälle geben hierauf keine Antwort; um Merkmals- bzw. Gruppenbezogene Zugangshürden zu erkennen sind statistische Analysen notwendig.

Ein genauer Blick auf das Verfahren verdeutlicht, dass „Zugang“ sich in verschiedene Zugangsetappen oder auch Hürden aufteilt, in die Frage nach der Bewerbungsmöglichkeit und dem Bewerbungserfolg. Denn wer sich bei der Polizei bewirbt, muss als erste Hürde überhaupt erstmal zum Auswahlverfahren zugelassen werden. Neben dem Staatsangehörigkeitserfordernis kommen insbesondere Formalanforderungen wie Alter, Größe und Bildungsabschluss zum Tragen, die als Zugangsvoraussetzungen die Bewerbungsmöglichkeit definieren. Die nächste Hürde ist das mehrstufige Auswahlverfahren, das den Bewerbungserfolg reguliert. Im Verfahren ist jedes Testelement eine weitere Hürde: von den Vorauswahlkriterien, über den kognitiven Leistungstest, den Sporttest, das persönliche Gespräch bzw. die kommunikativen Aufgaben im Assessment Center, die Überprüfung durch den polizeiärztlichen Dienst und die Zuverlässigkeitsüberprüfung. Scheitern kann pro Stufe zum Ausschluss aus dem Verfahren führen.

Für die Analyse von Zugangshürden wäre es nötig, die Selektion an jeder Stufe zu erfassen. Dabei ist nicht jede Hürde gleichzusetzen mit einer benachteiligenden Selektion. Einige Hürden rechtfertigen sich durch die Anforderungen des Berufs und sortieren an dieser Stelle entsprechend aus. Andere Kriterien rechtfertigen sich nicht (länger) durch berufsbezogene Anforderungen, weil sie bspw. einem überholten Berufs-(rollen)-bild entstammen. Hürden dürfen und sollen selektieren, aber eben nur auf Basis berufsbezogener Kriterien. Dies genau unterscheiden zu können ist wichtig, damit aus Bestenauslese nicht eine Etabliertenpolizei wird.

Öffnung bedeutet, dass im Zuge der Rekrutierungsmaßnahmen – und zwar sowohl in der Ansprache und der Auswahl und im weitesten Sinne auch in der Ausbildung – eine veränderte personelle Zusammensetzung der Polizei adressiert, interessiert, selektiert, gewonnen und ausgebildet wird; dass sich also die Zusammensetzung der erfolgreichen Anwärter:innen diversifiziert.

3 Vielfalt rekrutieren? Personalgewinnung seit den 1990er Jahren

3.1 Staatsangehörigkeit in ihrer Bedeutung für den Zugang zum Polizeidienst

Der Zugang zum Beamtenstatus des Polizeiberufs war lange exklusiv an die deutsche Staatsangehörigkeit geknüpft. Beamter und Polizist konnte nur werden, wer einen deutschen Pass besaß. „Hinsichtlich der Öffnung der Polizei für Migrant/innen führte ein bis in das Jahr 2000 existierendes rigides Staatsbürgerschaftsrecht dazu, dass selbst nach langjährigem Aufenthalt in Deutschland Migrant/innen die deutsche Staatsangehörigkeit nicht erwerben und damit auch

9 Siehe § 9 Beamtenstatusgesetz (BeamStG) zu Kriterien der Ernennung.

https://doi.org/10.5771/0034-1312-2022-4-516 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

nicht als Polizist/innen arbeiten konnten."[10] Der sogenannte Deutschenvorbehalt ist allerdings durch die Arbeitsmarktfreizügigkeit der Europäischen Union (EU) und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) aufgehoben.[11] EU und EWG Bürger:innen können wie jede:r Deutsche zum:r Beamt:in des deutschen Staates ernannt werden. Dies gilt außerdem für Staaten, die ein Abkommen mit der BRD über die Anerkennung von Bildungsabschlüssen geschlossen haben, was allerdings konkret bisher nur die Schweiz betrifft.[12] Für Staatsangehörige von Nicht-EU Staaten, oft Drittstaatenangehörige genannt, gelten jeweils spezifische Regelungen. Diese stellen sich jedoch als „verwirrende Differenziertheit nach verschiedenen Staatsangehörigkeiten und (…) noch feineren Abstufungen nach Aufenthaltstiteln"[13] dar. Drittstaatenangehörige sind in den meisten Bundesländern darauf angewiesen, dass mit ihrer Person ein „dringendes dienstliches Interesse"[14] durch das zuständige Referat im Innenministerium festgestellt wird. Auf der Internetseite Polizeitest.de[15] heißt es dazu: „Diese Bedingung ist in aller Regel dann erfüllt, wenn ein hoher Bevölkerungsanteil mit Ihrer Nationalität in dem Bundesland lebt und Sie neben Deutsch auch Ihre Heimatsprache sprechen. Außerdem brauchen Sie eine gültige Aufenthalts- oder Niederlassungserlaubnis in Deutschland. Und Sie müssen, wie alle anderen Bewerber auch, den Einstellungstest erfolgreich meistern."[16]

3.1.1 Anzahl und Zählweisen ausländischer Staatsangehöriger im Polizeidienst

Seit 1993 wurden in den neun auskunftsgebenden Bundesländern zusammen mehr als 2300 Personen mit nicht-deutscher Staatsangehörigkeit in den Polizeidienst eingestellt. Herauszustreichen ist, dass die Behörden Unterschiede des staatsangehörigkeitsrechtlichen Zugangs nicht durch eine entsprechende Datenerfassung spiegeln. Das bedeutet, dass Drittstaatenangehörige, die über die Ausnahmeregelung des besonderen dienstlichen Interesses zum Auswahlverfahren zugelassen wurden, nicht gesondert ausgewiesen werden, sondern zusammen mit den EU und EWG Bewerber:innen. Der staatsangehörigkeitsrechtliche Zugang hat also keine Entsprechung in der Zählweise der Bewerber:innenverwaltung, oder anders: der Deutschenvorbehalt wirkt in der Verwaltung weiter.

Tabelle 1 illustriert den Zuwachs an Polizist:innen mit ausländischer Staatsbürgerschaft nach gut 25 Jahren der Öffnung durch ihre kumulierte Anzahl in den Jahren 1995[17] und 2019/20.[18]

10 *Dudek, S.*, Diversity in Uniform? Geschlecht und Migrationshintergrund in der Berliner Schutzpolizei, 2009, S. 82.

11 *Tabarra, T.*, Zugänge von Ausländern zur Verbeamtung unter besonderer Berücksichtigung der Rechte von Drittstaatenangehörigen, in Barwig, K./Beichel-Benedetti, S./Brinkmann, G. (Hrsg.), Solidarität, 2013, S. 167.

12 *Tabarra* (Anm. 11), S. 174.

13 *Tabarra* (Anm. 11), S. 168.

14 Siehe § 7 Abs. 3 Nr. 1 BeamtStG zu Voraussetzungen des Beamtenverhältnisses.

15 Auf der Internetseite werden Informationen und Vorbereitungskurse für Einstellungsverfahren bei der Polizei angeboten. Der Betreiber der Webseite und Geschäftsführer des mit den Kursen verbundenen Unternehmens, Ömer Bekar, schreibt dazu im Impressum der Seite: „Mit dieser Webseite möchte ich Transparenz schaffen und die Hemmschwelle durchbrechen, die viele davon abhält, ein Polizist zu werden.".

16 *Bekar, Ö.*, Polizeibewerbung: Einstellungsvoraussetzungen für Migranten, 2022. www.polizeitest.de/polizeibewerbung-einstellungsvoraussetzungen-fuer-migranten/ (9.9.2022).

17 *Maurer, A.*, AusländerInnen im Polizeidienst. Von Integrationswillen kaum eine Spur, in: Diederichs, O. (Hrsg.), Hilfe, Polizei. Fremdenfeindlichkeit bei Deutschlands Ordnungshütern, 1995, S. 113.

18 Die Entwicklung bis heute wird anhand der Daten beschrieben, die dem Projekt ZuRecht im Rahmen der beschriebenen Anfrage bis 2020 geliefert wurden. Die Tatsache, dass kumulierte Zahlen diese Gruppe be-

https://doi.org/10.5771/0034-1312-2022-4-516 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Um den vielfältigen Umgang mit nicht-deutschen Bewerbungen zu verdeutlichen, wird im Folgenden die Situation in ausgewählten Bundesländern näher skizziert.

Tabelle 1: *Anzahl ausländischer Staatsangehöriger im Polizeidienst seit 1993 nach Behörde*

Bundesland	**1993 – 1995**	**1993 – 2019/20**	**Anmerkungen zu den landesrechtlichen Bedingungen**[19]
Baden-Württemberg	25	350 (Stichtag: 18.9.2019)	Staatsangehörigkeitserfordernis definiert für 21 Staaten „Andere Muttersprache“ als Einstellungsvoraussetzung
Bayern	5	155 (von 1998 bis 2015)	Einstellung von ausländischen Staatsbürger:innen bleibt Ausnahme Bedingung: gültige Niederlassungserlaubnis und seit mind. 5 Jahren Hauptwohnsitz in Deutschland, „andere Muttersprache“
Berlin	60 (seit 1988)	986 (von 2011 bis 2020)	Staatsbürgerschaft eines EU-Mitgliedstaates Sonderregelungen für Bewerber:innen aus Nicht-EU-Staaten Bis 2014: Wechsel zur deutschen Staatsbürgerschaft gefordert
Brandenburg	38	17 (Stichtag: Nov. 2019)	Staatsbürgerschaft eines EU-Mitgliedstaates Sonderregelungen für Bewerber:innen aus Nicht-EU-Staaten
Bremen	3	6 (Stichtag: 1.1.2019)	Die Angaben der Quellen widersprechen sich.
Hamburg	0	71 (von 1996-2020)	Kein Staatsangehörigkeitsvorbehalt Daueraufenthaltsberechtigung Ursprüngliche Staatsangehörigkeit kann nach der Ausbildung beibehalten werden
Hessen	1	373 (von 2011 bis 2019)	Staatsbürgerschaft eines EU-Mitgliedstaates Bedingung für Bewerber:innen aus Nicht-EU-Staaten: gültige Niederlassungserlaubnis und seit mind. 5 Jahren Hauptwohnsitz in Deutschland „andere Muttersprache“
Mecklenburg-Vorpommern	0	22 (1995-2012)	Staatsbürgerschaft eines EU-Mitgliedstaates, eines EWG-Vertragsstaates oder eines Drittlandes mit Regelungen zur Anerkennung von Bildungsabschlüssen, Sonderregelungen für Angehörige anderer Staaten
Niedersachsen	1	k. A.	Staatsbürgerschaft eines EU-Mitgliedstaates oder eines EWG-Vertragsstaates, Sonderregelungen für Angehörige anderer Staaten müssen im Einzelfall erfragt werden

schreiben, verdeutlicht, dass es sich um ein relativ kleines Phänomen handelt. Einige Behörden übermittelten die Summe der Einstellungen in einem bestimmten Zeitraum, andere die Anzahl ausländischer Beamt:innen am Personalbestand an einem bestimmten Stichtag. Entsprechend wird entweder der Zeitraum oder der Stichtag angegeben.

19 Zusammenstellung nach *Bekar* (Anm. 16) und *Ausbildungspark Verlag*, Berufseinstieg Polizei Können Ausländer Polizisten werden?, 2020. www.ausbildungspark.com/news/berufseinstieg-polizei-koennen-auslaender-polizisten-werden/ (20.9.2022).

https://doi.org/10.5771/0034-1312-2022-4-516 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Bundesland	1993 – 1995	1993 – 2019/20	Anmerkungen zu den landesrechtlichen Bedingungen[19]
Nordrhein-Westfalen	5	231 (2008-2019)	Staatsbürgerschaft eines EU-Mitgliedstaates, Sonderregelungen für Bewerber:innen von Nicht-EU-Staaten
Rheinland-Pfalz	9	k. A.	Staatsbürgerschaft eines EU-Mitgliedstaates, Bedingung für Bewerber:innen aus Nicht-EU-Staaten: gültige Niederlassungserlaubnis
Saarland	1	k. A.	Staatsbürgerschaft eines EU-Mitgliedstaates
Sachsen	1	k. A.	Staatsbürgerschaft eines EU-Mitgliedstaates oder Norwegen, Liechtenstein, Schweiz
Sachsen-Anhalt	0	k. A.	Staatsbürgerschaft eines EU-Mitgliedstaates oder eines EWG-Vertragsstaates, Bedingung für Bewerber:innen aus anderen Staaten: gültige Niederlassungserlaubnis
Schleswig-Holstein	2	156 „mit anderer Nationalität“ (2006 bis 2009)	Staatsbürgerschaft eines EU-Mitgliedstaates oder Island, Norwegen, Liechtenstein, Schweiz, Bedingung für Bewerber:innen aus anderen Staaten: gültige Niederlassungserlaubnis
Thüringen	0	k.A.	Staatsbürgerschaft eines EU-Mitgliedstaates, eines EWG-Vertragsstaates oder eines Drittlandes mit Regelungen zur Anerkennung von Bildungsabschlüssen, Sonderregelungen für Angehörige anderer Staaten

Baden-Württemberg: Für die Jahre 1993 und 1994 berichtet Maurer von insgesamt 25 Ausländer:innen, die zur Ausbildung in die Polizei angenommen wurden. Ausführlich beschreibt er die Zugangsbedingungen: „Verlangt wird von den BewerberInnen die perfekte Beherrschung der deutschen und der Heimatsprache, mindestens zehn Jahre Aufenthalt in der Bundesrepublik und der Nachweis einer Aufenthaltsberechtigung. Zudem müssen die BewerberInnen darlegen, daß sie sich ihrer heimischen Kultur noch verbunden fühlen – gemeinhin eher ein Grund, die Einbürgerung hierzulande zu verweigern.“[20] Die instrumentelle Verwendung von Sprache und Kulturkenntnissen, die diese Bedingungen verdeutlichen, ist in den Einstellungsvoraussetzungen bis 2022 erhalten geblieben: ausländischen Bewerber:innen ist eine Einstellung möglich, „wenn: du deine Muttersprache in Wort und Schrift beherrschst.“[21] Schon in den 1990er Jahren rekrutierte die Polizei Baden-Württemberg gezielt einzelne national-linguistische Gruppen. Seinerzeit sollten „vor allem Türken und junge Männer aus dem ehemaligen Jugoslawien“[22] eingestellt werden. Entsprechend ist die Zusammensetzung der 350 Polizist:innen anderer Staatsangehörigkeit noch heute: In 2019 gibt es 143 Polizist:innen mit türkischer Staatsangehörigkeit, 52 aus dem ehem. Jugoslawien (die bis 2012 eingestellt worden waren) und 50 mit italienischer Staatsangehörigkeit. Insgesamt sind Personen aus 17 anderen Staaten in der Polizei

19 Zusammenstellung nach *Bekar* (Anm. 16) und *Ausbildungspark Verlag*, Berufseinstieg Polizei Können Ausländer Polizisten werden?, 2020. www.ausbildungspark.com/news/berufseinstieg-polizei-koennen-auslaender-polizisten-werden/ (20.9.2022).

20 *Maurer* (Anm. 17), S. 116.

21 *Polizei Baden-Württemberg*, Unsere Anforderungen. Hast Du das Zeug zur guten Polizistin oder zum guten Polizisten?, 2022. www.polizei-der-beruf.de/bewerbungsprozess/ (15.8.2022).

22 *Maurer* (Anm. 17), S. 116.

https://doi.org/10.5771/0034-1312-2022-4-516 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Baden-Württemberg vertreten.[23] Im Ländle gilt eine Ausnahme zum Deutschenvorbehalt selektiv, und zwar für Angehörige von 21 Staaten.[24]

Von insgesamt 28.561 Neueinstellungen zwischen 1993 und 2019 in die Polizei Baden-Württemberg waren lediglich 350 nicht-deutsche Staatsangehörige.[25] Von diesen hatten 23 einen Hauptschulabschluss, 153 einen Realschulabschluss und 174 Abitur oder Fachhochschulreife; allerdings blieben letztere mehrheitlich hinter den Einstellungsmöglichkeiten ihres Bildungsabschlusses zurück: 23 wurden für den gehobenen Dienst eingestellt (Studium zum Polizeikommissar), während 151 für den mittleren Dienst (Ausbildung zum Polizeimeister) angenommen wurden.[26]

Bayern: In Bayern bleibt die deutsche Staatsangehörigkeit grundsätzliche Einstellungsvoraussetzung für die Polizei. Bereits 1995 berichtet Maurer, dass die Einstellungen in Bayern „auf Einzelfälle und Ausnahmen begrenzt bleiben"[27] sollen. „Den Planungen zufolge sollen diese ausländischen Beamten in Gegenden mit hohem Ausländeranteil konfliktdämpfend wirken. Vorrangiges Ziel jedoch ist ihr Einsatz als Verdeckte Ermittler zur Bekämpfung ausländischer Banden und der Organisierten Kriminalität. Besondere Zielgruppe: die italienische Mafia."[28] Die instrumentelle Verwendung kommt hier mit einer ethnisierten Kriminalitätsbeschreibung daher. Die Öffnung ist instrumentell, selektiv und gilt Einzelfällen. Ausländische Staatsangehörige werden auch nicht grundsätzlich angeworben, vielmehr heißt es auf der Internetseite der Bayerischen Polizei: „Ob Deine Nationalität in Frage kommt, erfragst Du bitte bei Deiner Einstellungsberatung."[29] Eine weitere Einschränkung: Der gehobene Dienst (in Bayern die sogenannte 3. Qualifikationsebene) ist nur für deutsche Staatsangehörige zugänglich,[30] d.h. Ausländer können keine Führungspositionen in der Bayerischen Polizei besetzen. Unter diesen Bedingungen wurden 155 Ausnahmen im Zeitraum 1998-2015 gewährt, mehr als 1000 Bewerbungen waren eingegangen. Zum Vergleich: zwischen 1998 und 2015 wurden 18.066 deutsche Staatsangehörige aus 101.831 Bewerbungen eingestellt.[31]

Berlin: Der Berliner Senat hatte schon in den 1980er Jahren ein Fragezeichen an die Bedeutung der Staatsangehörigkeit für die Eignung zum Polizeibeamten gesetzt. Das als einzigartig beschriebene Berliner „Experiment" ermöglichte Jugendlichen mit ausländischem Pass eine Ausbildung bei der Berliner Polizei, wenn sie mit Abschluss der Ausbildung die deutsche Staatsangehörigkeit annehmen.[32] Die Antwort des Senats auf eine Anfrage der Alternativen Liste zur Begründung dieser Regelung verdeutlichte, dass die erwünschte Bindung zum Staat

23 *Hochschule für Polizei Baden-Württemberg*, Eingestellte Bewerber/innen mit ausländischer Staatsangehörigkeit seit 1993, Stichtag 18.9.2019, Antwortschreiben des Ministeriums für Inneres, Digitalisierung und Migration des Landes Baden-Württemberg an das Projekt ZuRecht vom 21.1.2020, Projekt-Archiv.

24 Diese sind: Albanien, Algerien, Bosnien und Herzegowina, China, Frankreich, Griechenland, Irak, Italien, Kosovo, Kroatien, Mazedonien, Montenegro, Polen, Portugal, Rumänien, Russische Föderation, Serbien, Spanien, Türkei, Ukraine, Ungarn, vgl. *Polizei Baden-Württemberg* (Anm. 21).

25 *Hochschule für Polizei Baden-Württemberg*, (Anm. 23).

26 *Hochschule für Polizei Baden-Württemberg,* (Anm. 23).

27 *Maurer* (Anm. 17), S. 116.

28 *Maurer* (Anm. 17), S. 116.

29 *Die Bayerische Polizei*, Glossar. Ausnahmen bei den Einstellungsvoraussetzungen, 2022. www.mit-sicherheit-anders.de/termine-und-infos/glossar/#Ausnahmen%20bei%20den%20Einstellungsvoraussetzungen (18.8.2022).

30 *Die Bayerische Polizei*, (Anm. 29).

31 Eigene Zusammenstellung auf Grundlage der dem Projekt ZuRecht übermittelten Jahresberichte. Antwortschreiben des Präsidiums der Bayerischen Bereitschaftspolizei vom 4.5.2020, Projekt-Archiv.

32 Vgl. *Maurer* (Anm. 17), S. 114.

https://doi.org/10.5771/0034-1312-2022-4-516 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

nicht legalistisch, sondern lebensweltlich hergeleitet wurde. Das Angebot an „jugendliche Ausländer“ wurde mit der Erklärung verteidigt, dass diese „in der Regel in Berlin geboren und (…) allein schon dadurch, daß sie Polizeibeamter werden und sich entsprechend ausbilden lassen, zu erkennen geben, daß sie gewillt sind, die deutsche Staatsangehörigkeit noch während der Polizeiausbildung zu erwerben.“[33] Die Regelung des Staatsangehörigkeitswechsels adressierte insbesondere „Türken, Polen und Jugoslawen“ und „Interessierte aus den Staaten der Europäischen Union“.[34] Zwischen 1988 und 1995 wurden 60 Ausländer in die Polizeiausbildung aufgenommen. Auch in Berlin klingt die instrumentelle Verwendung an, allerdings als „besondere Eignung“. Der Senat: „Es ist davon auszugehen, daß sich für sie aufgrund ihrer besonderen Eignung Schwerpunkte der dienstlichen Verwendung in Gebieten ergeben, in denen der ausländische Bevölkerungsanteil besonders hoch ist.“[35] Seit 2014 entfällt die Optionspflicht für in Deutschland Geborene. Zwischen 2011 und 2020 gingen 9177 Bewerbungen von Personen mit anderer Nationalität bei der Berliner Polizei ein – wie viele davon zum Auswahlverfahren zugelassen wurden, liegt dem Projekt nicht vor – eingestellt wurden 986.[36]

Brandenburg: Den übermittelten Daten zufolge, gab es 2019 in der Polizei Brandenburg 17 Vollzugsbedienstete „mit anderer bzw. anderer und deutscher Staatsbürgerschaft“.[37] Diese Angaben decken sich in keiner Weise mit denen von Maurer, der 1995 noch über Brandenburg resümierte, dass es scheinbar als einziges Bundesland „die Notwendigkeit einer multi-ethnischen Polizei begriffen“ habe.[38] Dies folgerte er einerseits aus der Festlegung einer Quote von 10% der Neueinstellungen für Ausländer, die direkt mit Beginn der Öffnung des Polizeidienstes 1994 stattfand, und aus der Tatsache, dass in 1995 mit „achtunddreißig von insgesamt vierhundert Auszubildenden“ nicht nur die Quote fast erreicht wurde, sondern Brandenburg auch in absoluten Zahlen „die Spitzenposition“ unter den Bundesländern einnahm.[39] Als Erklärung für diese Diskrepanz kann ggf. eine fehlende Dokumentation vermutet werden oder aber ein tatsächlicher Rückgang z.B. durch Weggang ausländischer Beamt:innen aufgrund von Misserfolg oder Zermürbung. Die Quote wurde in Brandenburg offensichtlich nicht beibehalten.

Dennoch lassen die dem Projekt vorliegenden Daten der Bewerberverwaltung einen Sinn für das Erfassen relevanter Vielfaltsmerkmale erkennen: Als einziges Bundesland überlieferte Brandenburg für den Zeitraum 2010 bis 2019, die Anzahl der Personen mit zweiter Muttersprache im Auswahlverfahren. Brandenburg ersetzt damit die Frage nach Zugehörigkeiten durch die der Sprachkompetenzen. Zur Begründung heißt es in dem Antwortschreiben an das Projekt ZuRecht vom 19.11.2019: „Herkunft, Migration, Staatsangehörigkeit: Es existieren diesbezüglich keine belastbaren Zahlen. Eine Statistik der Bewerber*innen mit zweiter Muttersprache ist für die Jahre 2010 bis 2019 geführt worden. Die Erhebung erfolgte, nachdem die Bewerber*in-

33 Zitiert nach *Maurer* (Anm. 17), S. 114.

34 *Maurer* (Anm. 17), S. 117. Bzgl. der Unionsbürger kommentiert Maurer: „Damit ist eine frühere Regelung, nach der Italiener und Spanier ihre Bewerbungen umgehend zurückerhielten, sofern sie nicht bereits einen deutschen Pass besaßen, aufgehoben.“.

35 *Maurer* (Anm. 17), S. 114.

36 Eigene Berechnungen auf Grundlage der dem Projekt ZuRecht zur Verfügung gestellten Daten, Projekt-Archiv. Die Zahl ist so hoch, dass ich vermute, dass auch doppelte Staatsangehörigkeit mitgezählt wurde.

37 Eigene Zusammenstellung. Die Angaben für den mittleren Dienst und den gehobenen Dienst wurden zusammengefasst. *Werbe- und Auswahldienst der HPol BB*, Stichtag 1.10.2019, Antwortschreiben des Ministeriums des Innern und für Kommunales des Landes Brandenburg an das Projekt ZuRecht vom 19.11.2019, Projekt-Archiv.

38 *Maurer* (Anm. 17), S. 119.

39 *Maurer* (Anm. 17), S. 117.

https://doi.org/10.5771/0034-1312-2022-4-516 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

nen zum Auswahlverfahren erschienen und auf freiwilliger Basis. Bewerber mit zweiter Muttersprache können ausländische Staatsbürger, aber auch Deutsche mit einer zweiten Muttersprache, also einem Migrationshintergrund, sein."[40] Deutlich wird einerseits ein Trend zur Mehrsprachigkeit unter den Bewerber:innen, andererseits hat diese Mehrsprachigkeit keinen positiven Effekt auf die Einstellung.

Tabelle 2: *Bewerber:innen mit zweiter Muttersprache im Auswahlverfahren und bei den Einstellungen von 2010 bis 2019*[41]

Jahr	Bewerbungen gesamt	Qualifizierte Bewerber in der Rangliste	Einstellungen gesamt	Personen „mit zweiter Muttersprache im Auswahlverfahren"	Eingestellte „Muttersprachler"
2010	3718	313	101	120	3
2011	4711	226	150	81	5
2012	3913	257	150	107	5
2013	4004	227	212	140	10
2014	4598	453	268	158	11
2015	4672	290	290	235	10
2016	6465	376	351	289	9
2017	6854	443	417	369	20
2018	5536	461	401	329	13
2019	4616	445	408	369	23

Bremen: Im Jahr 2019 besitzen von 3020 Polizist:innen insgesamt sechs eine andere Staatsangehörigkeit als die deutsche, diese verteilen sich auf drei Nationalitäten.[42] Wenn diese Angaben und die Angaben von Mauer seinerzeit stimmen, der noch dokumentierte, dass sich „drei TürkInnen (mit türkischer oder doppelter Staatsbürgerschaft) […] zur Zeit in der Ausbildung" befinden, dann wurde die Hälfte der Ausländer:innen der Bremer Polizei von 2019 Mitte der 1990er eingestellt. Diese Zahlen lassen es nicht zu, von einer Öffnung zu sprechen.

Hamburg: Nachdem bis 1995 die ersten ausländischen Polizeianwärter „ein Däne und ein Türke wieder ausgeschieden" waren,[43] steigt in der Hansestadt die Zahl der Beamten mit nichtdeutscher Staatsangehörigkeit auf 71 in 2020. Interessant an den Berichten des Personal-Auswahl-Centers der Hansestadt ist die Unterteilung der „Bewerber:innen ausländischer Herkunft" in jene „ohne deutsche Staatsangehörigkeit" und jene „mit deutscher Staatsangehörigkeit". Die Verwaltung unterscheidet damit zwischen einem kulturellen Herkunftsbegriff und Staatsangehörigkeit. Ab 2012 findet sich in den Berichten an dieser Stelle die Bezeichnung „Migrationshintergrund", die die Beschreibung „ausländische Herkunft" ersetzt. Bestehen bliebt die Unterscheidung „mit und ohne deutsche Staatsangehörigkeit", beides jeweils erweitert um die Infor-

40 Antwortschreiben des Ministeriums des Innern und für Kommunales des Landes Brandenburg an das Projekt ZuRecht vom 19.11.2019, Projekt-Archiv.

41 Eigene Zusammenstellung nach den Daten des *Werbe- und Auswahldienst der HPol BB*, Stichtag 1.10.2019, Antwortschreiben des Ministeriums des Innern und für Kommunales des Landes Brandenburg an das Projekt ZuRecht vom 19.11.2019, Projekt-Archiv.

42 Eigene Auswertung; Antwortschreiben des *Senators für Inneres der Freien Hansestadt Bremen* an das Projekt ZuRecht vom Mai 2020, Projekt-Archiv.

43 *Maurer* (Anm. 18), S. 117.

https://doi.org/10.5771/0034-1312-2022-4-516 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

mation, um welche Nationalität es sich handelt, was für die Polizei vor dem Hintergrund möglicher Sprachkompetenzen relevant wird.

Hessen: In den übermittelten Daten sind die Einstellungszahlen ausländischer Staatsangehöriger von 2011–2019 dokumentiert. In diesem Zeitraum kamen 373 Ausländer neu in den hessischen Polizeidienst, für den Zeitraum 1993–2011 wurden die Angaben nicht übermittelt. Herauszustellen ist aber, dass in Hessen die Anzahl an Drittstaatenangehörigen im Vergleich der gelieferten Daten am zweithöchsten ist und dass das Bundesland mit 54 unterschiedlichen Nationalitäten nach Berlin die vielfältigste Belegschaft bzgl. der Staatsangehörigkeit ausweist. Auch differenziert die Verwaltung zwischen Staatsangehörigkeiten innerhalb der EU, außerhalb der EU und Mehrstaatlichkeit.[44]

Mecklenburg-Vorpommern: Obwohl 1995 noch eine Ablehnung der „Öffnung des Polizeidienstes für AusländerInnen" zu Protokoll gegeben wurde,[45] sind in den dem Projekt ZuRecht gelieferten Daten Bewerbungen und Einstellungen von Personen mit ausländischer Staatsbürgerschaft ab 1995 gelistet.[46] Deutlich ist ein relativ großes Feld ausländischer Bewerber:innen mit durchschnittlich 50 Personen pro Jahr von denen eine oder zwei eingestellt wurden. Nachdem in 10 Jahren ausländische Bewerber:innen kaum erfolgreich in den Auswahlverfahren waren, schrumpfte die Bewerberzahl deutlich, so dass ihnen in den Jahresberichten ab 2008 nur kurze Erwähnung galt. 2009–2010 wurde von 13 Bewerber:innen mit ausländischer Staatsbürgerschaft ein Bewerber mit einer anderen deutschsprachigen Staatsbürgerschaft eingestellt. 2011–2012 gab es 15 Bewerbungen von Menschen mit ausländischer Staatsbürgerschaft, von denen 9 zum Auswahlverfahren zugelassen und keiner eingestellt wurde. Schließlich ist im Jahresrückblick 2014 nur noch von sechs ausländischen Bewerberinnen und Bewerbern, die sich um eine Ausnahmeregelung bemühten die Rede, von denen 2 Bewerberinnen für das Auswahlverfahren zugelassen wurden und keine eingestellt wurde. Diese Entwicklung legt die Vermutung nahe, dass eine Vergeblichkeitserfahrung ausländischer Bewerber:innen zu einer Selbstselektion unter potentiellen Bewerber:innen geführt hat.

Thüringen: 1995 berichtete Maurer, dass man im Innenministerium in Thüringen noch nicht aus der „Überlegungsphase" heraus sei. „Sollte man sich zur Aufnahme von AusländerInnen entschließen, so ist ihr späterer Einsatz in Stadtgebieten mit hohem Ausländeranteil sowie in der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität vorgesehen."[47] 2019 wurden dem Projekt ZuRecht Angaben zur „Herkunft" der Bewerber:innen für den Zeitraum 2016–2019 übermittelt. Herkunft wird dabei unterteilt in „Thüringen", „anderes Bundesland" und „Bewerber aus EU Staaten". Bei den Einstellungen werden diese Informationen allerdings nicht weitergeführt. Die Einstellungszahlen werden in die Kategorien der Laufbahnen unterteilt, womit das Personal dann auch im Sinne statistischer Zuteilung in der Einheitslaufbahn angekommen wäre. Soziodemographische Angaben werden mit der Zuführung zur Laufbahn scheinbar nivelliert.

44 Eigene Berechnungen; Antwortschreiben des *Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport* vom August 2020, Projekt-Archiv.

45 *Maurer* (Anm. 17), S. 117.

46 Eigene Berechnungen; Antwortschreiben des *Ministeriums für Inneres und Europa Mecklenburg-Vorpommern* an das Projekt ZuRecht vom Januar 2020. Dem Projekt liegen u.a. Jahresberichte für den Zeitraum 1992 bis 2014, sowie statistische Angaben zum Rekrutierungsgeschehen für den Zeitraum 2015 bis 2019 vor; Projekt-Archiv.

47 *Maurer* (Anm. 17) S. 118.

https://doi.org/10.5771/0034-1312-2022-4-516 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

3.2 „Migrationshintergrund“ als Hilfsvariable für den Befund der Vielfalt in den Polizeien

Zwar galt Anfang der 1990 Jahre die staatsbürgerschaftsrechtliche Öffnung noch als Markierung des Bedarfs und als Weg hin zu einer, wie es seinerzeit hieß, „multiethnischen Polizei“, doch wurde die Debatte um Ausländer in der Polizei schon Anfang der 2000er abgelöst durch einen Fokus auf „Migrant:innen“ und „Fremde“.[48] Aus der Debatte um Ausländer und Staatsangehörigkeit in ihrer Bedeutung für den Polizeidienst wurde eine um Fremdheit und Migration – im Kern beider Debatten steht die Fragen nach Zugehörigkeit und Teilhabe, die einmal legalistisch, einmal kulturell gerahmt wird. Seit ca. 15 Jahren wird Vielfalt in der Polizei entlang des Anteils an Polizist:innen mit Migrationshintergrund in der politischen Öffentlichkeit thematisiert. Die Variable „Migrationshintergrund“ wurde 2005 als abhängige Variable in der repräsentativen Bevölkerungsstatistik im Rahmen des Mikrozensus mittels 27 Einzelfragen erfasst.[49] In den Polizeien, speziell in der Bewerber:innenverwaltung, spielt die Kategorie formal keine Rolle, da sie keine beamtenrechtliche Relevanz habe, so die Antwort vieler Behörden gegenüber dem Projekt ZuRecht. Beispielhaft sei eine Erklärung anonym zitiert: „Die Anzahl der im Polizeibereich Beschäftigten mit Migrationshintergrund ist nicht bekannt. Bei Auswahl- und Einstellungsverfahren werden nur die für die Feststellung der geforderten schulischen bzw. beruflichen Qualifikation und die Begründung des Dienst- und Beschäftigungsverhältnisses erforderlichen Daten erhoben. Merkmale, die als Auswahlkriterium nicht herangezogen oder als Einstellungsvoraussetzung nicht gefordert werden dürfen, werden nicht abgefragt. Daher werden neben der Staatsangehörigkeit keine Merkmale erfasst, von denen auf einen Migrationshintergrund geschlossen werden kann. Insofern können auch keine Angaben zu etwaigen Entwicklungen in diesem Bereich getätigt werden.“[50] In einigen Behörden wird die Kategorie „Migrationshintergrund“ als freiwillige Selbstauskunft erfasst, und zwar teilweise im Rahmen der Online-Bewerbung und teilweise zu Beginn der Ausbildung bzw. des Studiums, d.h. bei der Einstellung. Die Daten sind deshalb zum einen nicht vergleichbar, und ermöglichen zum anderen nur sehr begrenzt eine Berechnung von Erfolgsquoten. Trotz dieser Einschränkungen hat der Mediendienst Integration (MDI)[51] Rechercheberichte zusammengestellt, die das Thema einer breiten Öffentlichkeit zugeführt haben.

48 Davon zeugen Forschungsprojekte und Sammelbände aus dieser Zeit: Von 2005 bis 2008 beschäftigte sich eine Studiengruppe am Institut für Sicherheits- und Präventionsforschung der Universität Hamburg zum ersten Mal explizit mit der Aufnahme von Migranten in die deutsche Polizei: Das durch die VW-Stiftung geförderte Projekt „Migranten in Organisationen von Recht und Sicherheit (MORS)“ zielte im Wesentlichen darauf ab, die Personalpolitik der Polizei mit Blick auf Migranten zu adressieren und die Rolle der sogenannten „MH-Beamten“ in der Polizei zu untersuchen. Das Projekt konnte neben einer ersten Sammlung von Rollenproblemen und organisationalen Widerständen auch spezifisch methodische Probleme herausarbeiten, die sich speziell durch den Gegenstand und den Zugang zum Feld ergeben. Vgl. *Hunold, D. et al.* (Hrsg.), Fremde als Ordnungshüter? Die Polizei in der Zuwanderungsgesellschaft Deutschland, 2011. Zuletzt erschien mit ähnlicher Schwerpunktsetzung der Ergebnisband eines BMBF geförderten Projekts mit dem Akronym MIGRATE: *Vera, A. et al.*, Migration und Polizei. Auswirkungen der Zuwanderung auf die Organisation und Diversität der deutschen Polizei, 2022.

49 Vgl. *Will, A.*, 10 Jahre Migrationshintergrund in der Repräsentativstatistik: ein Konzept auf dem Prüfstand, in: Leviathan 2016, S. 9.

50 Antwort an das Projekt ZuRecht aus dem Jahr 2022, Projekt-Archiv.

51 Der MDI ist eine Informations-Plattform für Journalist:innen. Er stellt Zahlen, Fakten und Hintergrundberichte zu den Themen Flucht, Migration und Diskriminierung zur Verfügung.

https://doi.org/10.5771/0034-1312-2022-4-516 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

3.2.1 Die Rechercheberichte des Mediendienst Integration

Im September 2014 veröffentlichte der MDI erstmalig einen Rechercheberichte zum „Anteil der Beamten mit Migrationshintergrund in Polizei und Verfassungsschutz".[52] Seither bringt er alle zwei Jahre einen Bericht zum Stand der „Vielfalt" bzw. „Interkulturellen Öffnung" der deutschen Polizeien heraus, zuletzt sogar im Jahrestakt.[53] Die Daten werden durch eine Abfrage bei den Pressestellen der Landespolizeien, des BKA und der Bundespolizei gesammelt. Sie stellen eine freiwillige Selbstauskunft der 18 Behörden dar. Drei Aspekte geben Auskunft über die Vielfalt in den Polizeien: erstens die Frage, ob Menschen mit Migrationshintergrund von den Werbemaßnahmen der Polizeien adressiert werden, zweitens welche Behörden die Variable „Migrationshintergrund" mit Blick auf Nachwuchs und Personalbestand erfassen, und drittens – und diese Ergebnisse stehen im Fokus – wie viele Bewerber:innen und Neueinstellungen mit Migrationshintergrund es anteilig pro Jahr gab. Der MDI setzt die prozentualen Anteile der Neueinstellungen mit Migrationshintergrund ins Verhältnis zu deren Anteil an der Gesamtbevölkerung im jeweiligen Bundesland. Dadurch wird angenähert, ob Menschen mit Migrationshintergrund in den Polizeien unterrepräsentiert sind. Aus den mittlerweile fünf Berichten, die seit 2014 veröffentlicht wurden, lassen sich folgende Punkte zusammenfassen:

- In 2008 erfassen mit Berlin, Hamburg und NRW die ersten Behörden die Variable „Migrationshintergrund".
- Personen mit Migrationshintergrund sind bei den Neueinstellungen in den Polizeidienst in fast allen Bundesländern unterrepräsentiert im Vergleich zu ihrem Anteil an der Wohnbevölkerung – dies bezogen auf die fünf Berichte und die auskunftsgebenden Behörden.
- Ausnahmen sind seit 2016 Berlin und Sachsen-Anhalt, wobei sich dies in Berlin auf einen Anteil von 29.5% bezieht und in Sachsen auf 6,5%.
- Im Zeitraum der fünf Berichte 2014–2022 fluktuiert die Anzahl der Bundesländer, die Angaben dazu machen, wie viele Bewerber:innen und Neueingestellte einen Migrationshintergrund angeben. Während einige Behörden den Migrationshintergrund neu ausweisen, stellen andere die Erfassung (oder das *Reporting*) auch ein.[54] Nach einer ersten Konjunktur

52 *Mediendienst Integration*, Recherche-Ergebnisse. Anteil der Beamten mit Migrationshintergrund in Polizei und Verfassungsschutz, 2014. www.mediendienst-integration.de/fileadmin/Dateien/Rercheche_Polizei_Verfassungsschutz_Migrationshintergrund.pdf (25.8.2022).

53 Vgl. die weiteren vier Berichte des MDI: *Mediendienst Integration*, Beamte mit Migrationshintergrund. Wie entwickelt sich die Vielfalt bei der Polizei?, 2017. www.mediendienst-integration.de/fileadmin/Dateien/Polizisten_mit_Migrationshintergrund_2017.pdf (25.8.2022); *Mediendienst Integration*, Beamte mit Migrationshintergrund. Wie entwickelt sich die Vielfalt bei der Polizei?, 2019. www.mediendienst-integration.de/fileadmin/Dateien/Infopapier_Vielfalt_Polizei_2019.pdf (25.8.2022); *Mediendienst Integration*, Interkulturelle Öffnung. Polizist*innen mit Migrationshintergrund, 2021. www.mediendienst-integration.de/fileadmin/Dateien/Polizistinnen_mit_Migrationshintergrund_2021.pdf (25.8.2022); *Mediendienst Integration*, Recherche. Polizist*innen mit Migrationshintergrund, 2022. www.mediendienst- intgration.de/fileadmin/Vielfalt_bei_der_Polizei_2022.pdf (25.8.2022).

54 Für den ersten Bericht von 2014 liefern sechs Länder Daten zum „Anteil von Menschen aus Einwandererfamilien unter den Bewerbern und Neueinstellungen […] und zwar Hamburg, Berlin, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein", vgl. *MDI 2014* (Anm. 52), S. 3. In 2021 liegen dem Mediendienst Integration Angaben der Bundespolizei sowie aus neun Bundesländern vor, hinzugekommen sind Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und das Saarland, wobei Schleswig-Holstein keine Daten mehr übermittelt. Seit 2018 erfasst Bremen den Migrationshintergrund bei Bewerbung und Neueinstellung nicht mehr. In 2022 sind es wieder nur sieben Bundesländer, die liefern.

https://doi.org/10.5771/0034-1312-2022-4-516 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

des Themas hat sich das *Reporting* in den Polizeien des Bundes und der Länder scheinbar nicht etabliert.
- In 2019 geben alle Behörden mit Ausnahme von Thüringen und Sachsen an, spezielle Anwerbestrategien für Menschen mit Migrationshintergrund implementiert zu haben. Gleichzeitig findet ein *Monitoring*, in dem Sinne, dass überprüft wird, ob die angeworbene neue Zielgruppe auch in der Polizei landet, nicht statt.
- In 2014 werden aus drei Bundesländern Angaben zum Anteil mit Migrationshintergrund am Personalbestand geliefert, und zwar Mecklenburg-Vorpommern (0,4%), Rheinland-Pfalz (2,5%) und Niedersachsen (3,2%).[55] Diese Angaben werden in den darauffolgenden Berichten nicht mehr aufgeführt. Es bleibt der Verweis, dass Niedersachsen als einziges Bundesland Angaben zur gesamten Belegschaft macht.
- Insgesamt hat sich ein Fokus auf Neueinstellungen etabliert.

Auch wenn das Verdienst des MDI, das Thema Diversität in der Polizei einem breiten Öffentlichen Diskurs zugeführt zu haben, nicht zu gering einzuschätzen ist, werden auch Einschränkungen zur Operationalisierung von Vielfalt und Konzeptionsschwierigkeiten deutlich: Bspw. setzt der MDI den Anteil von Menschen mit „Migrationshintergrund" bei Bewerbungen respektive Neueinstellungen ins Verhältnis zu ihrem Anteil an der Landesbevölkerung. Ein Kritikpunkt betrifft die Referenzgröße (a), ein anderer die grundsätzliche Frage, welcher Anteil eine angemessene Repräsentation darstellt bzw. welcher Anteil als „unterrepräsentiert" gilt (b).

a) Der Anteil an der Gesamtbevölkerung ist keine Standard-Referenzgröße, wenn es um die Frage der Unterrepräsentation geht. Sachlich genauer wäre es bspw. den Anteil an Personen mit Migrationshintergrund zwischen 18 und 39 Jahren als Referenzgröße zu wählen, da nur aus dieser Alterskohorte rekrutiert werden kann.
b) Die Festlegung von Kennwerten, bei denen von Unterrepräsentation gesprochen wird, wird nicht standardmäßig anhand der tatsächlichen Bevölkerungsstruktur bestimmt. Matthies et al. haben als zweiten Schritt zur Analyse von Zugangshürden die Festlegung von Kennzahlen empfohlen, mit denen eine angemessene Repräsentation einzelner Gruppen in Unternehmen und Organisationen erreicht wäre.[56] Bei der Integration von Frauen in die Bundeswehr bspw. wurde nach kontroversen Diskussionen festgelegt, „dass Frauen im Truppendienst als unterrepräsentiert gelten, wenn ihr Anteil unter 15 Prozent liegt".[57] Auch könnten Kennwerte in bestimmten Zeitabständen immer wieder neu festgelegt werden. Dies ist insbesondere dann empfehlenswert, wenn Unterrepräsentation positive Maßnahmen auslöst.

55 *MDI 2014* (Anm. 52), S. 3.

56 *Matthies, C./Keller, K. M./Nelson, L.*, Identifying Barriers to Diversity in Law Enforcement Agencies, Center on Quality Policing, 2012. https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/occasional_papers/2012/RAND_OP370.pdf (11.9.2022), S. 1 (4). Nach Matthies und Kollegen ist die Analyse von Zugangshürden (*barrier analysis*) in fünf Phasen zu unterteilen: In den ersten drei Phasen geht es im Wesentlichen um Bestandsaufnahme und Abgleich: (1) „Bestandsaufnahme der einzelnen Auswahlschritte", (2) „Konstruktion von Repräsentationswerten", (3) „Vergleich der Anteile mit den Repräsentationswerten". Die Phasen 4 und 5 hingegen beschäftigen sich mit Ursachen und Veränderungsmöglichkeiten von Unterrepräsentation und lauten: (4) „Identifikation potenzieller Zugangshürden" und (5) „Bearbeitung der Zugangshürden". Sie werden nur relevant "when representation of any gender or racial/ethnic group is found to be lacking in the agency's workforce".

57 *Apelt, M./Dosdall, H./Trautwein, R.,* Wie das Recht in die Organisation kommt – Die Akteur*innen des Antidiskriminierungsrechts in männlich geprägten Organisationen, in: *KJ* 53 (4), S. 445 (447). Das Beispiel soll hier nicht als good practice Hinweis dienen, wohl aber als Hinweis auf die Möglichkeit einer begründeten Festlegung von Kennzahlen.

https://doi.org/10.5771/0034-1312-2022-4-516 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Zum anderen ist die Hilfsvariable Migrationshintergrund mittlerweile deutlich kritisiert worden, auch weil sie als vermeintliche Beschreibung von Vielfalt eine binäre Beschreibung nicht überwindet. Darüber hinaus werden unterschiedliche Zuwanderungsgeschichten, Haushaltssprachen, Förderbedarfe und Nationalitäten mit diesem sozialen Label assoziiert, deren Gemeinsamkeit sich nicht aus den Gruppen heraus erschließt, sondern vermeintlich in einer nicht schon immer bestehenden deutschen Staatsbürgerschaft oder diffus zur Chiffre Migration liegt. Supik kritisiert, dass das Label in gewisser Weise die „Integrationsleistung" der Staatsbürgerschaft relativiere und als „rassifizierendes Abgrenzungskriterium" erscheint.[58] Auch birgt die Kategorie das Risiko von Stigmatisierung und *Othering*. Vor diesem Hintergrund ist der Befund der Vielfalt auch eine Markierung des Anderen und eine ethnische Differenzierung, die eine ambivalente Wirkung entfaltet. Gerade auch die heterogene Erfassung des Migrationshintergrundes in den Polizeien verdeutlicht, dass auf der einen Seite ein Befund der Vielfalt erwartet wird, die mit dem Merkmal verbundenen Themen wie etwa Diskriminierungsrisiken oder kulturelle und religiöse Unterschiede aber nicht in der Personalpolitik der Polizeien zum Tragen kommen.

3.2.2 Erfolgsquoten: Chancenverhältnis mit und ohne Migrationshintergrund

Im Vergleich zweier oder mehrerer Gruppen können die verhältnismäßigen Chancen von Bewerbergruppen auf Zulassung zum Polizeidienst dargestellt werden. Das Chancenverhältnis bringt die relative Erfolgsquote unterschiedlicher Gruppen zum Ausdruck; anders ausgedrückt: es beschreibt das relative Risiko von Gruppenmitgliedern, nicht genommen zu werden.[59] Das relative Chancenverhältnis verdeutlicht, ob ein Selektionsverfahren in den Gruppen gleichermaßen selektiert, oder ob die Selektion stärker zu Lasten von Mitgliedern einer bestimmten Gruppe geht. Wenn die Selektionsstärke bzgl. einer Gruppe unverhältnismäßig hoch liegt, wird davon ausgegangen, dass dies nicht an den individuellen Leistungen der Gruppenmitglieder liegt, sondern dass vielmehr die Gruppenzugehörigkeit einen Einfluss auf das Abschneiden des Individuums hat.

Wenn die Auswahlquoten einer Gruppe, die aus Personalentscheidungen folgen, erhebliche Differenzen aufweisen, die zu Lasten von Minderheiten (bspw. eines Geschlechts, einer ethnischen Gruppe) gehen, wird in der Literatur von einem *adverse* oder *disparate impact* gesprochen.[60] Ein *adverse impact* lässt sich bereits durch die Betrachtung der Aggregatdaten erken-

58 *Supik, L.*, Making Up Ehnicities in der amtlichen Statistik. Working Paper Series "Gender, Diversity and Migration", 2014. www.fb03.uni-frankfurt.de/51634145/Supik_WP.pdf. (18. Juni 2020).

59 Das Chancenverhältnis ist nur da sinnvoll zu berechnen, wo die Einstellungsvoraussetzungen gleich sind, so bspw. im Vergleich von Bewerber:innen mit und ohne Migrationshintergrund sowie von Frauen und Männern. Nicht sinnhaft wäre es, das Chancenverhältnis zwischen Deutschen und Drittstaatenangehörigen zu berechnen, da sich die rechtlichen Einstellungsvoraussetzungen unterscheiden.

60 Im US-amerikanischen Personalrecht gilt bei einem Chancenverhältnis, in dem die benachteiligte Gruppe weniger als 80% der Erfolgsquoten der Majorität aufweist, eine Beweislastumkehr vor Gericht. Bei einer Unterschreitung des 4/5-Verhältnisses ist es demnach Aufgabe des Arbeitsgebers oder der Behörde nachzuweisen, dass keine Diskriminierung vorliegt. Vgl. *Outtz, J. L.* (Hrsg.), Adverse impact. Implications for organizational staffing and high stakes selection, 2011; *Bobko, P./Roth, P. L.*, The four-fifths rule for assessing adverse impact: An arithmetic, intuitive, and logical analysis of the rule and implications for future research and practice, in: Martocchio, J. J. (Hrsg.): Research in personnel and human resources management, 2004, S. 177. Auch das deutsche Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) von 2006 sieht eine Umkehr der Beweislast vor, vgl. § 22 AGG zur Beweislast. Darüber hinaus erlaubt das AGG „ausdrück-

https://doi.org/10.5771/0034-1312-2022-4-516 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

nen. Dazu werden die Chancenverhältnisse (bspw. anhand der Einstellungsquoten) diverser Gruppen miteinander verglichen. Für die Berechnung der Quote braucht es Angaben zum Zeitpunkt der Bewerbung und der Einstellung.

Entwicklung der Chance im Zeitverlauf

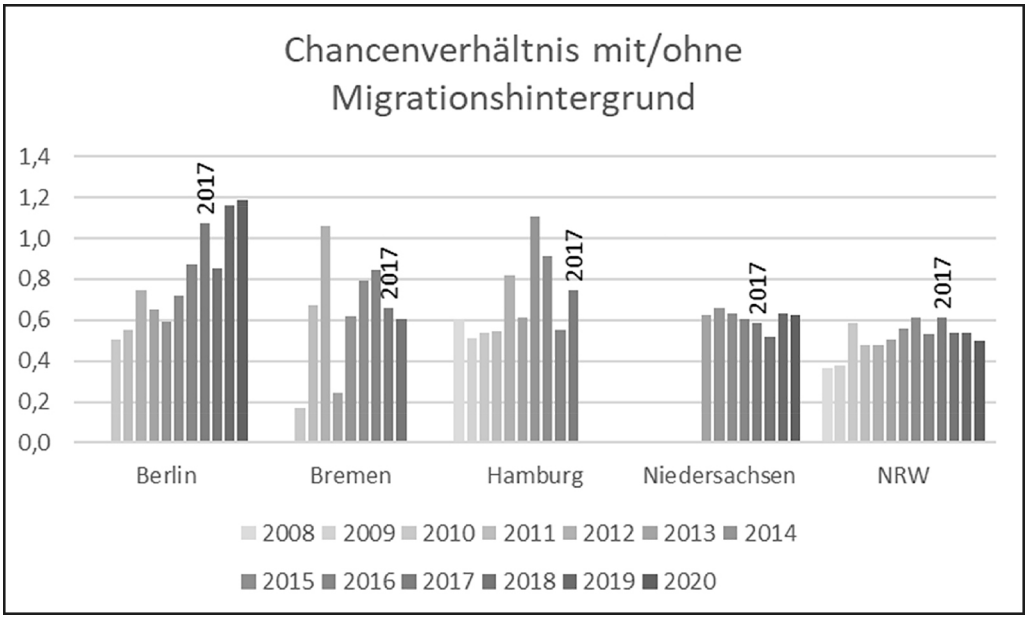
Mit den Angaben des MDI kann das Chancenverhältnis für Berlin, Hamburg, Bremen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen (NRW) bestimmt werden, diese Behörden machten Angaben zum Anteil der Personen mit „Migrationshintergrund" zum Zeitpunkt der Bewerbungen und Einstellungen. Abbildung 1 veranschaulicht zum einen wie unterschiedlich die Entwicklungen des Chancenverhältnisses im Vergleich von Bewerber:innen mit und ohne Migrationshintergrund ist, aber auch, dass sich die Zeiträume der Erfassung der Variable „Migrationshintergrund" in den Landesbehörden unterscheiden. In Berlin zeigt sich eine leicht steigende Tendenz der verhältnismäßigen Chancen von Bewerber:innen mit Migrationshintergrund im zeitlichen Verlauf. Obwohl das durchschnittliche Chancenverhältnis mit 73 Prozent (knapp) unter 80 Prozent liegt, haben Bewerber:innen mit Migrationshintergrund im Vergleich zu anderen Bundesländern eine recht hohe Erfolgsquote. In Hamburg hingegen stellt sich das Chancenverhältnis von Bewerber:innen mit zu ohne „Migrationshintergrund" im Zeitverlauf recht durchwachsen dar, und es lässt sich kein Trend ausmachen. Ab 2015 fällt es von über 100 Prozent auf unter 3/5 ab. Mit durchschnittlich fast 70 Prozent sind die Chancen von Bewerber:innen mit Migrationshintergrund dennoch vergleichsweise gut. Allerdings hat Hamburg die Erfassung des „Migrationshintergrund" seit 2017 eingestellt. Für Bremen lässt sich im Chancenverhältnis von Bewerber:innen mit Migrationshintergrund kein einheitlicher Trend ausmachen. Die uneinheitlichen Chancen und die starken Schwankungen bis 2013 könnten möglicherweise auf ein kleines N zurückzuführen sein. Der starke Abfall 2013 könnte außerdem durch eine sprunghafte Zunahme der Bewerber:innenzahlen mit Migrationshintergrund begründet sein.[61] Hier werden die Grenzen der Aussage von Erfolgsquoten deutlich: Ohne Kontextinformationen wie Grundgesamtheit können nur Entwicklungen nicht aber Zusammenhänge deutlich gemacht werden.

lich die Verwendung von statistischen Daten zum Nachweis indirekter Diskriminierung als Beweismittel vor Gericht", vgl. *Supik, L.,* Teilhabe. Gleichstellungsdaten für gleichberechtigte gesellschaftliche Teilhabe, 2017. www.neuedeutsche.org/fileadmin/user_upload/Publikationen/Dossier_Gleichstellungsdaten/02_ndo_ GLEICHSTELLUNGS DATEN_Teilhabe.pdf (10.9.2022), S. 14 (15). In der Literatur zur berufsbezogenen Eignungsdiagnostik gilt in Anlehnung an dieses Konzept ein Test oder Testelement dann als fair, wenn „die resultierenden Testergebnisse nicht zu einer systematischen Diskriminierung von Bewerbern führen, die einer ethnischen, soziokulturellen oder geschlechtsspezifischen Minderheit angehören", vgl. *Moosbrugger, H./ Kelava, A.*, Qualitätsanforderungen an Tests und Fragebogen („Gütekriterien"), in: diess. (Hrsg.): Testtheorie und Fragebogenkonstruktion, 3. Aufl. 2020, S. 13 (25).

61 Da sich die Berechnungen auf die Anteile aus dem Bericht des Mediendienst Integration beziehen und dem Projekt keine absoluten Zahlen vorliegen, lassen sich darüber nur Vermutungen anstellen. Es wird deutlich, was eigentlich Standard ist: dass nämlich bestimmte Referenzgrößen für die Aussagekraft von Aggregatdaten unerlässlich sind, wie hier die Grundgesamtheit der Bewerber:innen.

https://doi.org/10.5771/0034-1312-2022-4-516 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Abbildung 1: Chancenverhältnis mit und ohne Migrationshintergrund



Auch wenn in Niedersachsen die Daten zu den Einstellungserfolgen von Bewerber:innen mit Migrationshintergrund dem Mediendienst Integration erst seit 2013 vorliegen, zeigt sich ein konstantes Bild, was das Chancenverhältnis angeht. Die Einstellungschancen liegen fast stabil bei ca. 3/5. Schließlich lässt sich für NRW bzgl. der Erfolgsquoten für Bewerber:innen mit „Migrationshintergrund" zwar ein leichter Aufwärtstrend erkennen, über ein Verhältnis von 3/5 gehen die Chancen jedoch nie hinaus. Die Erfolgschancen von Bewerber:innen mit Migrationshintergrund sind durchschnittlich nur etwa halb so groß (48,1%) wie die Erfolgsquoten von Bewerber:innen ohne Migrationshintergrund.[62]

Chance bei unterschiedlichen Testelementen – Zugangshürden auf Subtestebene

Um Zugangshürden auf der Ebenen einzelner Testelemente und Zugangsvoraussetzungen zu überprüfen, wäre ein Chancenvergleich pro Stufe zu rechnen, allerdings mit absoluten Zahlen (!) um die Effektstärke der Differenz zu bestimmen. Die bisher einzige Studie dieser Art haben Stumpf et al. für NRW vorgelegt.[63] Sie konnten zeigen, dass sprachlastige Testelemente Bewerber:innen mit Migrationshintergrund stärker herausselektieren. Ferner zeigten sie, dass

62 Die Informationen, die Maurer 1995 über NRW zusammengetragen hatte, sind besonders aufschlussreich mit Blick auf die Bedeutung der Hilfsvariable „Migrationshintergrund". Er protokollierte, dass „es laut Auskunft des Innenministeriums bereits eine Reihe von BeamtInnen (zumeist TürkInnen)" in der Polizei NRW gebe, die „alle die deutsche Staatsbürgerschaft angenommen haben. Die genaue Zahl ist nicht bekannt, da die Statistik sie nicht gesondert ausweist. Fünf weitere AusländerInnen befinden sich derzeit mit Sondergenehmigung in der Ausbildung."; *Maurer* (Anm. 17), S. 118.

63 *Stumpf, S./Leenen, W. R./Scheitza, A.*, Adverse Impact in der Personalauswahl einer deutschen Behörde: Eine Analyse ethnischer Subgruppendifferenzen, in: German Journal of Human Resource Management: Zeitschrift für Personalforschung, 2016, S. 1.

https://doi.org/10.5771/0034-1312-2022-4-516 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

auch bei Berücksichtigung von Kontrollvariablen wie Geschlecht, Alter, Schulnoten und Art des Schulabschlusses die Variable Migrationshintergrund schlechteres Abschneiden in den Auswahlverfahren signifikant erklärt. Die Autoren unterstreichen, dass „Leistungsunterschiede im Auswahlverfahren zwischen Bewerbern mit versus ohne Migrationshintergrund […] nicht einfach durch den Verweis auf einen niedrigeren Bildungsabschluss […] zu erklären“[64] sind. Für Bewerber:innen mit Migrationshintergrund werden also Zugangshürden wirksam, die für jene ohne Migrationshintergrund nicht ins Gewicht fallen. Ein solches Ergebnis ist bei der Analyse von Zugangshürden eine Aufforderung an die Behörden, die Kriteriumsvalidität zu überprüfen. Das Beispiel NRW ist darüber hinaus interessant, weil die Hilfsvariable „Migrationshintergrund“ von der Behörde ausdifferenziert wird, und zwar in die drei Untergruppen „Eingebürgerte“, „Spätaussiedler“, „ausländische Eltern oder EU Staatsbürgerschaft“. Davon unterschieden wird nochmal das „sonstige Ausland“ also die Gruppe der Drittstaatenangehörigen. Die Untersuchung von Stumpf et al. konnte zeigen, dass die in Deutschland geborenen Bewerber:innen von denen mindestens ein Elternteil eine ausländische Staatsbürgerschaft hat oder hatte, sich bzgl. der Testergebnisse kaum von den Bewerber:innen ohne Migrationshintergrund unterscheiden, dass die Leistungsunterschiede zwischen den Subgruppen mit Migrationshintergrund aber beträchtlich sind.[65]

3.3 Der späte Zugang von Frauen in die Schutzpolizei

Was sich bei ausländischen Kolleg:innen der Polizei als Vorbehalt gegenüber ihrer Loyalität und Zuverlässigkeit zeigte, galt der Vorbehalt gegenüber Frauen ihrer physischen und psychischen „Eignung“ für einen Einsatz auf der Straße. „Als Begründung für den langjährigen Ausschluss von Frauen aus der Schutzpolizei berief man sich auf ein gesellschaftlich existierendes stereotypes Rollenbild, demzufolge Gewalt Frauen wesensfremd sei.“[66] In die Schutzpolizei werden Frauen ca. seit Ende der 1970er Jahre eingestellt; als letztes wurde diese Öffnung 1993 in Bayern vollzogen. Mit Beginn der Öffnung des Polizeidienstes für Frauen lehnte eine Mehrheit der Bundesländer Quotierungen ab. Umso bemerkenswerter ist es, dass einige Bundesländer jedoch nicht zögerten, als es darum ging, den Anteil der Frauen bei den Neueinstellungen durch eine „negative Quote“ zu begrenzen. So wurde der Einstellungsanteil von Frauen in Hamburg und Nordrhein-Westfalen bis 1987 auf 15% bzw. 30%, in Niedersachen und Schleswig-Holstein bis 1989 auf 30% bzw. 25% begrenzt.[67] Mit Abschaffung dieser Deckelung wurde hier und in anderen Bundesländern direkt ein Frauenanteil von ca. 40% der Neueinstellungen berichtet.[68] Das deckt sich mit den steigenden Anteilen, die die Behörden gegenüber dem Projekt ZuRecht berichtet haben: In Brandenburg bspw. ist der Frauenanteil am Personalbestand von 12,2% in 1994 auf 25,1% in 2019 angestiegen.[69] Sachsen-Anhalt gibt an,

64 *Stumpf* (Anm. 63), S. 20.
65 *Stumpf* (Anm. 63), S. 19.
66 *Dudek*, (Anm. 10), S. 82.
67 vgl. *Tielemann* (Anm. 67), S. 20.
68 vgl. *Tielemann,* (Anm. 67), S. 21.
69 *Werbe- und Auswahldienst der HPol BB* (Anm. 40); in der Datenlieferung ist die Gesamtzahl der Bewerberinnen nicht enthalten, dies wäre notwendig, um den Selektionseffekt beurteilen zu können (Haben sich auch tatsächlich weniger beworben oder hatten sie weniger Erfolg?).

https://doi.org/10.5771/0034-1312-2022-4-516 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

dass Frauen in 2020 knapp 25% der Belegschaft stellen, wobei ihr Anteil in der Schutzpolizei 22,7% und in der Kriminalpolizei 30% ausmacht.[70]

Abbildung 2: Chancenverhältnis nach Geschlecht und Migrationshintergrund im Vergleich

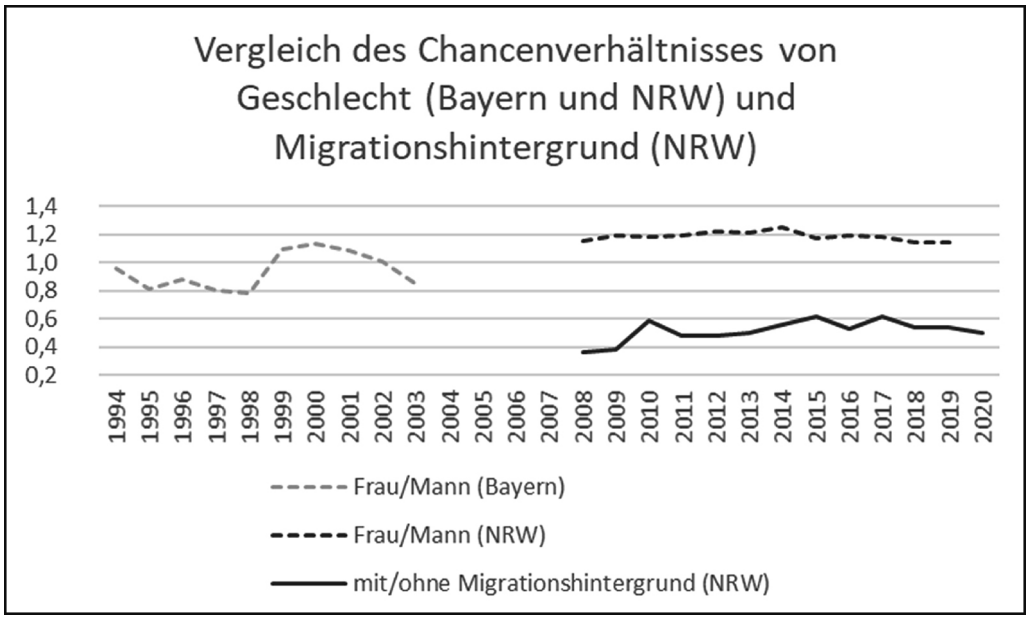


Abbildung 2 zeigt, dass der Zugang von Frauen zur Schutzpolizei mit einem deutlich besseren Chancenverhältnis einherging als sich dieser teilweise noch heute für Bewerber:innen mit Migrationshintergrund darstellt. Während es in den ersten 10 Jahren der Einstellung von Frauen in die bayerische Schutzpolizei nur in einem einzigen Jahr zur Unterschreitung der 80% kam, und auch in NRW in den letzten 10 Jahren Frauen chancengleich zu den Männern rekrutiert wurden, ist die Erfolgsquote für Bewerber:innen mit Migrationshintergrund ebenfalls in den letzten 10 Jahren und bezogen auf NRW kaum über ein Chancenverhältnis von 1/2 hinausgekommen. Tabelle 3 zeigt für das Beispiel der bayerischen Schutzpolizei, dass auch die absoluten Zahlen der Bewerberinnen kontinuierlich gestiegen sind. Das Chancenverhältnis war von Anfang an gut, die Frauen gut ausgebildet, die Bewerberinnenzahlen hoch. Bezogen auf die Rekrutierung stellt sich das Thema Frauen in der Polizei demnach im Vergleich zum Thema Zuwanderer in der Polizei als deutlich verschieden dar.

70 Forschungsstelle der *Fachhochschule Polizei Sachsen-Anhalt*, Antwortschreiben an das Projekt ZuRecht vom 17.9.2020, Projekt-Archiv.

https://doi.org/10.5771/0034-1312-2022-4-516 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Tabelle 3: *Chancenverhältnis nach Geschlecht bei der Bayerischen Polizei, 1994–2003*

Jahr	Anzahl Frauen		Anzahl Männer		Anteil Frauen (in %)		Chancen-verhältnis
	Bewerb.	Einst.	Bewerb.	Einst.	Bewerb.	Einst.	
1994	1266	249	2208	468	36,44%	34,73%	0,95
1995	1349	242	2094	515	39,18%	31,97%	0,81
1996	1595	283	2615	569	37,89%	33,22%	0,87
1997	1298	238	2117	544	38,01%	30,43%	0,80
1998	1615	249	2160	496	42,78%	33,42%	0,78
1999	1431	337	2408	489	37,28%	40,80%	1,09
2000	1380	331	2735	543	33,54%	37,87%	1,13
2001	1363	270	3260	579	29,48%	31,80%	1,08
2002	1793	353	4917	959	26,72%	26,91%	1,00
2003	1892	305	5513	1104	25,55%	21,65%	0,85

4 Fazit – Bewerber:innenverwaltung und die Analyse von Zugangshürden

Obwohl häufig in einem Atemzug genannt, stellen sich die Öffnung der Polizei für Frauen und ihre Öffnung für Migrant:innen verschieden in den Rekrutierungszahlen dar. Während Frauen sich mit Beginn ihrer Zugangsmöglichkeit in großer Zahl bewarben, sind Bewerber:innen mit Migrationshintergrund im Auswahlverfahren vieler Bundesländer noch heute weniger stark vertreten. In den dargestellten Beispielen konnte für Frauen im Vergleich zu Männern Chancengleichheit bei den polizeilichen Auswahlverfahren festgestellt werden. Bewerber:innen mit Migrationshintergrund hingegen waren in den Auswahlverfahren signifikant weniger erfolgreich.

Da die Staatsangehörigkeitsvorbehalte – so unterschiedlich sie in den Bundesländern auch gehandhabt werden – kaum Unterschiede mit Blick auf die Rekrutierungszahlen machen, ist die Forderung von Tabarra zu unterstreichen, „die Deutschenvorbehalte des Beamtenrechts einer ganz grundsätzlichen Überprüfung zu unterziehen.“[71] Auch wird durch die Ausnahme- und Sonderregelungen deutlich, dass die staatsbürgerschaftsrechtliche Öffnung nicht als Karrieremöglichkeit für Ausländer:innen gedacht ist.

Das von einigen Behörden vorgebrachte, streng legalistische Argument, dass die Herkunft, welcher Art auch immer, beamtenrechtlich keine Rolle spiele, ist sachlich zutreffend. Um aber sicher zu stellen, dass diese Kategorie nicht doch eine Rolle spielt, z.B. eine benachteiligende oder förderliche, braucht es eine Erhebung, die mögliche Auswirkungen von Herkunft – sozialer und national-linguistischer oder kultureller – im Auswahlverfahren bestimmen kann. Darüber hinaus ist die Relevanz von Fremdsprachenkenntnissen für den Polizeiberuf herausgestellt worden. Vor diesem Hintergrund könnten auch Sprachkenntnisse in der Belegschaft als Beschreibung von Vielfalt dienen. Die Tatsache, dass „Migrationshintergrund“ von den Behörden unterschiedlich operationalisiert wird, spricht dafür, diesbezüglich auf die Empfehlungen der Antidiskriminierungsstelle des Bundes für Gleichstellungsdaten zurückzugreifen, und eine

71 *Tabbara* (Anm. 11), *S.* 179.

https://doi.org/10.5771/0034-1312-2022-4-516 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

freiwillige Selbstauskunft zu erfassen.[72] Empfehlenswert für die Bewerber:innenverwaltung ist es, die Datenerfassung an der Analyse von Zugangshürden und schließlich auch an den Standards von Gleichstellungsdaten auszurichten. Und zwar nicht allein, weil die Behörden dann differenziert in der Öffentlichkeit Stellung beziehen können, und bspw. ihre Vielfalt ausweisen können, sondern auch, weil damit eine Qualitätssicherung des Verfahrens möglich ist, und zwar insbesondere mit Blick auf die Berufsbezogenheit der Anforderungskriterien (Kriteriumsvalidität) sowie mit Blick auf das Qualitätskriterium der Testfairness. Beide Kriterien gilt es mit Blick auf den Auftrag, den „gleichen Zugang zum öffentlichen Amt" umzusetzen, laufend sicherzustellen, insbesondere dann, wenn Öffnungen für zuvor minoritäre Bewerberklientel ernst gemeint sind.

Verf.: Dr. Sabrina Ellebrecht, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Centre for Security and Society, Werthmannstr. 15, 79098 Freiburg, E-Mail: sabrina.ellebrecht@css.uni-freiburg.de

72 Zur Umsetzung der Selbstauskunft vgl. *Supik, L.*, Teilhabe. Gleichstellungsdaten für gleichberechtigte gesellschaftliche Teilhabe, 2017. www.neuedeutsche.org/fileadmin/user_upload/Publikationen/Dossier_Gleichstellungsdaten/02_ndo_GLEICHSTELLUNGS DATEN_Teilhabe.pdf (10.9.2022), S. 14 (16): „Relevanter als der «Migrationshintergrund» wären Daten über die subjektive Selbstauskunft zur eigenen Gruppenzugehörigkeit oder Identität einerseits (Auto Perception), und zum anderen Daten über die Selbstauskunft einer Fremdzuschreibung (Auto Heteroperception). Dabei bestehen Spielräume für die Frageformulierung: Eine mögliche Frage nach der Selbstidentifikation wäre z.B.: «Staatsangehörigkeit und Geburtsort sagen nicht alles über einen Menschen. Wie würden Sie am ehesten ihre kulturelle Zugehörigkeit beschreiben?» (Selbstidentifikation). «Werden Sie üblicherweise als weiße*r Deutsche*r wahrgenommen?», wäre eine Option der Frage nach der angenommenen Fremdzuschreibung. Die Beantwortung solcher oder ähnlicher Fragen muss freiwillig sein, die Verweigerung der Auskunft darf keine negativen Folgen haben, Mehrfachantworten sowie eigene Formulierungen sollten möglich sein.".

https://doi.org/10.5771/0034-1312-2022-4-516 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY