

Teil II: Migration und Organisation der Polizei

Migration und organisationaler Wandel in der Polizei

Verena Thomas und Antonio Vera

1	Einleitung	139
2	Stand der Forschung	141
3	Methodik	146
	3.1 Datenerhebung	146
	3.2 Datenanalyse	148
4	Untersuchungsergebnisse	149
	4.1 Die Wahrnehmung von Migration	151
	4.2 Die „Flüchtlingskrise“ der Jahre 2014 bis 2016	154
	4.2.1 Herausforderungen	154
	4.2.2 Auswirkungen	159
	4.3 Kriminalität und der Diskurs über „Parallelgesellschaften“	163
	4.3.1 Herausforderungen	163
	4.3.2 Auswirkungen	166
	4.4 Wandelhemmnisse	173
5	Fazit	178
	Literatur	182

1 Einleitung

Migration gilt als Treiber für gesellschaftliche Innovationen und institutionellen Wandel. Die Polizei hat im Zuge der langjährigen Zuwanderung vielerlei Impulse zur Veränderung erhalten und ihre Arbeitsprozesse und Organisationsstrukturen bei der Bewältigung dieser gesamtgesellschaftlichen Herausforderung angepasst. Spätestens seit Beginn der 2000er Jahre sind Begriffe wie Diversität und interkulturelle Kompetenz feste und wichtige Bestandteile der Polizeiarbeit (vgl. z. B. Leenen 2005, S. 41). Dies geschieht nicht nur proaktiv, um den Organisationserfolg zu optimieren, sondern auch reaktiv, weil die Polizei im Zuge der zunehmenden kulturellen Vielfalt der Bevölkerung mit neuartigen Konfliktlagen und Problemen

konfrontiert wird. So sind Migranten nicht nur Gesprächspartner und eine begehrte Personalressource, sondern sie treten ebenso als Störer, Täter und Opfer in das Handlungsfeld der Polizei. Integration von Migranten und migrationsbedingte Kriminalität sind so zu zentralen Diskursthemen in der Polizei geworden (vgl. Behr 2010, S. 145).

Ziel dieses Beitrages ist die Analyse der sich aus den Migrationsprozessen der letzten Jahre und Jahrzehnte ergebenden polizeilichen Herausforderungen und ihrer Auswirkungen auf die Polizei als Organisation. Die diesem Beitrag zu Grunde liegenden Forschungsfragen lauten:

- a) Mit welchen neuen Herausforderungen sah sich die deutsche Polizei aufgrund der Migrationsprozesse der letzten Jahre und Jahrzehnte konfrontiert?
- b) Wie haben sich die polizeilichen Organisationsstrukturen und Arbeitsprozesse in den vergangenen Jahren als Reaktion darauf verändert?
- c) In welchem Ausmaß stießen diese Veränderungsprozesse auf Widerstände in den Polizeibehörden?
- d) Konnten die Veränderungen mit Erfolg umgesetzt werden?

Die Polizei befindet sich im Zusammenhang mit Migration in einem Spannungsverhältnis zwischen ihrem Rollen- und Aufgabenverständnis einerseits und politischen Vorgaben und Rahmenbedingungen andererseits, das die migrationsbedingten Wandlungsprozesse und ihren Erfolg nachhaltig prägt. Wie die folgenden Ausführungen verdeutlichen werden, spielen die Aspekte Kriminalität und Integration aus polizeilicher Sicht in diesem Kontext eine wichtige Rolle. Insgesamt wird versucht, ein umfassendes Bild über die organisationalen Herausforderungen der Polizei im Zusammenhang mit Migration und ihre organisationalen Auswirkungen zu zeichnen.

Dieser Beitrag basiert auf qualitativen Daten, die im Rahmen des vom BMBF geförderten Forschungsprojekts MIGRATE erhoben wurden.¹ Dabei handelt es sich um Experteninterviews mit leitenden Polizeibeamten aus zwei Flächenländern, nämlich Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg, sowie zwei Stadtstaaten, nämlich Berlin und Hamburg. Im Fokus

1 MIGRATE wurde vom Bundesministerium für Bildung und Forschung gefördert. Unter der Leitung der Deutschen Hochschule der Polizei wurde das Projekt in Kooperation mit der Akademie der Polizei Hamburg, der Universität Duisburg-Essen und der Landespolizeien Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Berlin und Hamburg realisiert und von einem Beirat aus NGOs und Zivilgesellschaft begleitet. Vgl. https://www.dhpol.de/departements/departement_I/FG_I.3/projekt_migrate.php (02.12.21).

der Untersuchung stehen die Erfahrungswelten der leitenden Polizeibeamten, die Einblicke in mehr oder weniger erfolgreiche organisationale Praktiken der Polizei gewähren. Auf diese Weise sollen neue Erkenntnisse über die migrationsbedingten institutionellen Transformationsprozesse in der deutschen Polizei generiert und die gesamtgesellschaftlichen Diskurse in diesem wichtigen Themenfeld weiterentwickelt werden.

2 Stand der Forschung

Migration bedeutet in den folgenden Ausführungen, dass Personen ihren Lebensmittelpunkt räumlich verändern und dabei dauerhaft über die bisherige Staatsgrenze hinaus verlegen (vgl. Treibel 2008, S. 295). Ein besonderes Forschungsinteresse haben dabei die Migrationsbewegungen der letzten 30 Jahre ausgelöst. In Deutschland spiegelten sich diese in deutlich ansteigenden Asylantragszahlen wider, insbesondere zu Beginn der 1990er Jahre sowie Mitte der 2010er Jahre. Bemerkenswert war vor allem der starke Anstieg ab 2014, der im Jahr 2016 mit mehr als 700.000 Asylanträgen seinen Höhepunkt erreichte und im medialen Kontext häufig als „Flüchtlingskrise“ bezeichnet wird. Deutschland stand am Ende des Jahres 2020 auf dem fünften Platz der Länder, die weltweit die meisten Asylsuchenden aufgenommen haben.² Diese Entwicklungen haben das Land bezüglich der Arbeitswelt und des Bildungsbereiches stark beeinflusst und sichtbar verändert. Häufig wird dabei das Adjektiv „bunt“ in Verbindung mit der Gesellschaft gebraucht.

Im öffentlichen Diskurs ist die Verwendung der Begriffe „Migration“ und „Migrant“ nicht einheitlich und daher oftmals missverständlich. Unklar ist oftmals beispielsweise, ob eine zugewanderte Person nach einer Einbürgerung den Migrantenstatus verliert oder ob Ausländer grundsätzlich als Migranten gelten, selbst wenn sie im Inland geboren sind. Als Sammelbezeichnung für die heterogenen Gruppen der Zuwanderung und ihrer Nachkommen hat sich daher der vom Statistischen Bundesamt 2005 eingeführte Begriff „Menschen mit Migrationshintergrund“ allgemein etabliert (vgl. Horvath 2017, S. 197 ff.). Im vorliegenden Beitrag werden diese

2 Vgl. <https://mediendienst-integration.de/migration/flucht-asyl/zahl-der-fluechtlinge.html> (30.07.21)

Begriffe, d. h. Migrant und Person mit Migrationshintergrund, synonym verwendet.³

Da Migranten in der Regel dauerhaft im betreffenden Land verweilen, findet eine mehr oder weniger starke Integration in die Gesellschaft statt. Integration beinhaltet in diesem Kontext einen komplexen Rahmen von gemeinsamen Rechten und Pflichten, die Halt und Orientierung im gemeinsamen Zusammenleben in einer Gesellschaft bieten. Dabei spielt die Staatsbürgerschaft eine wichtige Rolle, da sie eine Form der Mitgliedschaft in einer Gesellschaft darstellt, deren Mitglieder sich auf gemeinsame Werte und Regelungen einigen und eine Loyalität zu diesen erwarten (vgl. Wobbe & Otte 2000, S. 445). Staatliche Institutionen – und damit auch die Polizei – spielen eine zentrale Rolle bei dieser Integration. Sie haben zu gewährleisten, dass die Bevölkerung – und damit auch die Migranten – ihre Rechte auch tatsächlich wahrnehmen kann und ihre Pflichten erfüllen muss. Die staatlichen und polizeilichen Handlungsmuster basieren nicht nur auf normativer Verpflichtung, sondern sie symbolisieren auch Handlungsroutinen im Alltag und bieten damit Orientierung (vgl. Wobbe & Otte 2000, S. 447 f.).

Als zentrales Instrument staatlicher Herrschaft und wichtigster Träger des staatlichen Gewaltmonopols ist die Polizei in besonderem Maße mit der Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung in der Gesellschaft beauftragt (vgl. Vera 2019, S. 45 ff.). Trotz ihrer besonderen Stellung innerhalb der Gesellschaft ist sie nicht unabhängig von gesellschaftlichem Wandel. Gerade in der hochdynamischen Umwelt des 21. Jahrhunderts kann sie ihre Aufgaben nur dann zufriedenstellend erfüllen, wenn sie sich permanent mit ihrer sozialen Umwelt beschäftigt und ihre Strukturen und Prozesse an die sich ändernden Rahmenbedingungen anpasst. In diesem Sinne stellen Innovationen und Wandlungsprozesse Chancen für die Stabilisierung sowohl der Polizei als auch ihrer sozialen Umwelt dar (vgl. Wobbe & Otte 2000, S. 448). Dies gilt natürlich auch für den Wandel, der sich durch die Migrationsbewegungen ab 1991 für die Arbeitswelt, das Bildungswesen und ganz allgemein für das Zusammenleben in Deutschland ergeben hat.

Dabei bietet das Zusammenleben von Menschen mit sehr unterschiedlichen Wertvorstellungen nicht nur Chancen, sondern die zunehmende He-

3 Daneben existieren auch die Begriffe ‚Menschen mit Migrationsgeschichte‘ oder ‚Migrationsbiografie‘, die aber alle darauf verweisen, dass ‚Migration‘ im Lebenslauf der Personen eine konstitutive Erfahrung ist und ein Differenzmerkmal im Verhältnis zu ihrer Umgebung darstellt.

terogenität der Gesellschaft führt auch zu neuen Problem- und Konfliktfeldern. Die Polizei wird aufgrund ihrer besonderen Rolle in der Gesellschaft und ihrer Zuständigkeit für die Kriminalitätsbekämpfung und die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung vermutlich häufiger als andere Organisationen mit den Problemen konfrontiert. So sind Ausländer- und grenzüberschreitende organisierte Kriminalität sowie eine zunehmende Gewaltbereitschaft und Respektlosigkeit gegenüber den Beamten Themenfelder, die im polizeilichen Kontext im Zusammenhang mit Migration diskutiert werden (vgl. Behr 2010, S. 145). Im Fokus stehen häufig aber auch religiös motivierte Formen der Kriminalität und kriminelle Handlungen spezifischer Subkulturen, die jüngst unter dem Schlagwort „Clankriminalität“ diskutiert werden. Im Alltag wird die polizeiliche Arbeit oftmals durch sprachliche Barrieren erschwert. Ganz allgemein gilt, dass die Begegnung mit „fremden“ Sprachen, Wertvorstellungen und Erwartungshaltungen im polizeilichen Arbeitsalltag zahlreiche Spannungen und Konflikte verursacht, denen sie als Organisation auf verschiedene Art und Weise entgegentritt. Als Hauptursache für diese Probleme wird dabei oftmals das Scheitern der Integration von Migrant*innen angeführt.

Allerdings verursacht Migration nicht nur Probleme, die die Gesellschaft im Allgemeinen und die Polizei im Besonderen lösen muss, sondern sie bietet auch Chancen, die sich insbesondere aus der zunehmenden gesellschaftlichen Vielfalt bzw. Diversität ergeben (vgl. Wobbe & Otte 2000, S. 455). So wird Diversität oftmals als Wettbewerbsfaktor im privaten und öffentlichen Sektor betrachtet, dessen Etablierung und Förderung zu einer gesteigerten Effizienz und Effektivität der Organisationen beitragen soll. Auch die Polizei nutzt diese Heterogenität gezielt insbesondere bei der Personalrekrutierung, um den Organisationserfolg zu steigern (vgl. Behr 2010, S. 146). Kommt ein solches Vorgehen planmäßig in Organisationen und Unternehmen zum Einsatz, wird von Diversity-Management gesprochen (vgl. Mor Barak & Travis 2009; Pitts 2007; Behr 2010, S. 146). In der Polizei wird Integration als Voraussetzung für ein erfolgreiches Diversity-Management angesehen. Je höher die Vielfalt in einer Gesellschaft oder Organisation ist, desto höher ist auch der Bedarf an Integration (vgl. Steinhart, Stiller & Straubhaar 2009, S. 212, S. 215).

Die durch Migration verursachten Wandlungsprozesse werden im wissenschaftlichen Kontext häufig mit den Chancen und Risiken des Diversity-Managements in der Wirtschaft in Verbindung gebracht. Dementsprechend spielt der Zusammenhang zwischen wirtschaftlichem Erfolg und kultureller Heterogenität dabei eine wichtige Rolle. Besonders fokussiert werden auch länderspezifische Faktoren, um unterschiedliche Effekte der Diversität auf die Produktivität oder Wirtschaftlichkeit zu prüfen. Die Er-

gebnisse legen nahe, dass Migration und die damit einhergehende zunehmende Diversität einen positiven Einfluss auf die Produktivität von Unternehmen hat und somit kulturelle Vielfalt als ein positiver Impuls für die Ökonomie gewertet werden kann. Ebenso wirkt sich eine heterogene Belegschaft mit unterschiedlichen kulturellen Hintergründen positiv auf die Innovationsfähigkeit von Unternehmen aus. Gründe dafür sind die vielfältigere Knowhow-Basis und die daraus resultierenden Ideen der Beschäftigten, die mit einer größeren Bandbreite an unterschiedlichen Fähigkeiten und Kompetenzen den Erfolg der Unternehmen optimieren (vgl. Steinhart, Stiller & Straubhaar 2009, S. 211 f.).

Bisher existiert allerdings nur relativ wenig organisationswissenschaftliche Forschung zu diesem Themenfeld mit unmittelbar polizeilichem Bezug. Eines der wenigen Mittel zur Bewältigung der Herausforderungen, das im Kontext der Polizei wissenschaftlich bearbeitet worden ist, ist die Generierung und Vermittlung von Wissen über Migration und Diversität, d. h. das interkulturelle Lernen (vgl. Leenen 2005; Behr 2011b; Behr 2016; Vera 2014, S. 97 ff.). So werden beispielsweise mit Hilfe von Workshops, Lehrgängen oder Ausbildungsmodulen Kommunikationsmöglichkeiten geboten, interkulturelle Konflikte zu verstehen und aufzulösen, indem ein Verständnis über unterschiedliche Ethnien sowie über die Ursachen und Prinzipien von interkulturellen Konflikten vermittelt wird. Kenntnisse über die unterschiedlichen Religionen und Kulturen bilden eine wichtige Grundlage der Informationsverarbeitung, die den Umgang mit heterogenen Gruppen bei polizeilichen Maßnahmen vereinfachen und schlichtend wirken soll. Ein weiteres Instrument, zu dem Forschungsergebnisse vorliegen, ist die Rekrutierung von Polizeibeamten mit Migrationshintergrund (vgl. Hunold 2008; Hunold 2010; Hunold 2015; Behr 2011a; Behr 2012). So werden mittlerweile in nahezu allen Polizeien des Bundes und der Länder Personen mit Migrationshintergrund als potenzielle Personalressource erfasst und zielgerichtet angeworben. Diese sollen in der Rolle als Dialog-Partner mit Migranten die interkulturellen Wissensbestände festigen und erweitern, Sprachbarrieren überwinden und somit einen wichtigen Beitrag zur erfolgreichen polizeilichen Aufgabenerfüllung in einer heterogenen Gesellschaft leisten (vgl. Behr 2011b, S. 145 f.; Behr 2016, S. 557 f.; Hunold 2010; Sigel 2009, S. 105 ff.). Die Polizei trägt durch die Einbindung von Diversität in der eigenen Organisation aber auch zur gesellschaftlichen Integration von Migranten bei (vgl. Behr 2011b; Behr 2016; Vera 2014).

Aus theoretischer Sicht lässt sich argumentieren, dass sich Diversität in der Polizei als vorteilhaft erweisen könnte. Polizeiorganisationen – wie auch die meisten anderen öffentlichen Organisationen – gelten im Allgemeinen als stark bürokratisch, unflexibel, veränderungsresistent und we-

nig innovativ (vgl. Jacobs, van Witeloostuijn & Christe-Zeyse 2013; Thomas & Vera 2019, S. 219). Zudem sind die Rahmenbedingungen für organisationales Lernen suboptimal (vgl. Dekker & Hansén 2004; Sugarman 2010). Genau diesen Merkmalen, die sich in der hochdynamischen Umwelt des 21. Jahrhunderts als problematisch erweisen, könnte mit kultureller Vielfalt entgegengewirkt werden. Die Frage, in welchem Ausmaß sich die Polizei für ethnische und kulturelle Diversität öffnen und die damit verbundenen Vorteile nutzen kann, ist allerdings bisher nicht zufriedenstellend beantwortet worden. Ungeklärt ist insbesondere die Frage, inwiefern die für Polizeiorganisationen typischen bürokratischen Strukturen und Prozesse mit einer diversen Belegschaft kompatibel sind. Zwar wurde in mehreren Untersuchungen in öffentlichen Einrichtungen gezeigt, dass diversity-relevante Aspekte in der Personalarbeit erstrebenswerte Ergebnisse, z. B. eine vertrauensvollere Kommunikation, liefern (vgl. Pitts 2005; Meier et al. 2006; Brussig, Frings & Kirsch 2017), allerdings liegen keine solchen Ergebnisse für Polizeiorganisationen vor. Bürokratische Organisationen wie die Polizei stellen Routinen durch Komplexitätsreduktion her (vgl. Behr 2010, S. 146; Hunold 2008, S. 78 ff.). Die in der Polizei weit verbreiteten, oftmals auch rechtlich vorgegeben „starren“ Regeln und Hierarchien lassen daher vermuten, dass die Organisation einen personellen Konsens anstrebt, d. h., dass Vielfalt von Meinungen und Perspektiven tendenziell eher reduziert wird, um die nötige Objektivität und Regelmäßigkeit der Arbeitsprozesse herstellen zu können.⁴ Die bereits weiter oben angesprochene Integration dürfte eine wichtige Rolle dabei spielen, Kompatibilität zwischen den polizeilichen Organisationsstrukturen und -prozessen und kultureller Vielfalt herzustellen, jedoch sind die genauen Zusammenhänge bisher nicht ausreichend wissenschaftlich untersucht. Dabei ist zu berücksichtigen, dass kulturelle Vielfalt und Integration monetäre, vor allem aber nicht-monetäre Kosten verursachen, die ihren Nutzen natürlich schmälern. So erschweren beispielsweise Kommunikationsschwierigkeiten aufgrund von Sprachbarrieren oder unterschiedliche Werte und Einstellungen die Zusammenarbeit und mindern somit den Organisationserfolg (vgl. Steinhardt, Stiller & Straubhaar 2009, S. 208).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der durch Migration angestoßene institutionelle Wandel in der deutschen Polizei bisher nicht hinreichend wissenschaftlich untersucht worden ist. In der Forschung dominieren Arbeiten mit engem Fokus, die sich insbesondere mit den Rahmenbedingungen der Rekrutierung von Migranten in den Polizeivoll-

4 Vgl. auch den Beitrag von Behr und Molapisi in diesem Band.

zugsdienst und den Möglichkeiten des Erwerbs von interkultureller Kompetenz beschäftigen. Davon abgesehen findet man allerdings keine wissenschaftlichen Arbeiten, die sich allgemein, umfassend und fundiert mit den organisationalen Wandlungsprozessen beschäftigen, mit denen die Polizei auf die Migrationsbewegungen der letzten Jahre und Jahrzehnte reagiert hat. An dieser Forschungslücke setzt der vorliegende Beitrag an, indem diese Wandlungsprozesse und ihre Ursachen und Konsequenzen mit qualitativ-empirischen Methoden analysiert werden.

3 Methodik

Ziel der vorliegenden Studie ist die Analyse der Auswirkungen von Migration auf die Organisation der Polizei. Im Mittelpunkt stehen die Anpassungsprozesse der Polizei aufgrund der zunehmenden kulturellen Vielfalt, mögliche Widerstände gegen diese Veränderungen sowie die getroffenen Maßnahmen, um die Erfolgsaussichten der Veränderungen zu optimieren. Für Widerstände und Erfolgsaussichten sind die Wahrnehmungen und Einschätzungen durch Polizeibeamte von besonderer Bedeutung. Qualitativ-leitfadengestützte Experteninterviews sind besonders gut geeignet, um wenig erforschte Themen explorativ zu untersuchen, da sie einen unvoreingenommenen und unmittelbaren Zugang zu den Wahrnehmungen, Einstellungen und Wertungen der befragten Experten ermöglichen. Die behandelten Sachverhalte werden kontextbezogen und ganzheitlich erfasst, so dass fremde Perspektiven sowie komplexe Zusammenhänge nachvollziehbar werden. Die offene Gesprächsführung und die weiten Antwortspielräume erlauben Einblicke in die Relevanzstruktur und die Erfahrungshintergründe der befragten Polizeibeamten, um möglichst aussagekräftige Erkenntnisse über den Einfluss von Migration auf den polizeilichen Organisationsalltag zu generieren (vgl. Flick 2014, S. 194 ff., S. 227 ff.).

3.1 Datenerhebung

Die Experteninterviews wurden im Jahr 2019 mit erfahrenen Führungskräften der Landespolizeien Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Hamburg und Berlin durchgeführt. Diese zwei Flächenländer und zwei Stadtstaaten wurden primär ausgewählt, weil es sich um Bundesländer mit einer großen Bevölkerungszahl oder einer hohen Bevölkerungsdichte

und einem hohen Anteil an Personen mit Migrationshintergrund handelt. Diese Auswahl hatte den Vorteil, dass das Thema Migration in diesen Polizeiorganisationen eine relativ hohe Relevanz und die Probanden umfassende einschlägige Erfahrungen hatten, aber auch den Nachteil, dass die Ergebnisse nur eingeschränkt auf ländliche Regionen mit einer geringen Bevölkerungsdichte und einem geringen Migrantenanteil übertragbar sind.

Insgesamt werden in der vorliegenden Studie 16 von insgesamt 33 geführten Interviews ausgewertet. Die Auswahl der Interviews erfolgte unter dem Gesichtspunkt, dass verschiedene Funktionen und Bundesländer, aber auch unterschiedliche Meinungen vertreten sind. Die Kontaktabnahme mit den Probanden erfolgte über die zuständigen Ministerien bzw. Senate für Inneres unter Berücksichtigung der Vorgaben der beteiligten Forscher. Die Probanden gehörten alle dem höheren Polizeivollzugsdienst an und verfügten über langjährige Führungserfahrung. Sie deckten die wesentlichen polizeilichen Aufgabenfelder (Schutzpolizei, Kriminalpolizei, Verwaltung) ab, waren aber keine Experten für Migrationsfragen oder damit zusammenhängende Themen (z. B. Leiter des Diversity-Managements oder Trainer für interkulturelle Kompetenz). Befragt wurden also keine Experten für Migrationsaspekte in der Polizei, sondern ganz bewusst polizeiliche Führungskräfte ohne besondere (berufs-)biografische Bezüge zu diesem Thema. Zur Orientierung und Leitung der Gespräche diente ein vorab entwickelter Leitfaden, der die weiter oben dargestellten abstrakten Forschungsfragen in konkrete Fragen „übersetzte“. Im Rahmen der Interviews wurde darauf geachtet, dass die befragten Experten genügend Raum für Erzähl-Episoden hatten, damit sie eigene Beispiele und Erfahrungen aus ihrem Arbeitsalltag einfließen lassen konnten. Der Zeitrahmen der Interviews betrug zwischen 45 und 60 Minuten. Die Gespräche wurden aufgezeichnet und anschließend transkribiert. Bei der Transkription wurde auf „Stotterer“ und „Verzögerungslaute“ verzichtet, um Inhalt und Lesbarkeit leichter zugänglich zu machen. Grammatikalische Fehler, Umgangssprache sowie Versprecher sind hingegen nicht korrigiert worden, um die angewandte Sprache nicht zu verfälschen. Die erhobenen Daten wurden außerdem anonymisiert.

Der verwendete Leitfaden umfasst insgesamt vier Themenkomplexe. Der erste diente als *Einführung* in das Gespräch, um bestehende Unklarheiten über den Forschungskontext und das Ziel der Forschung zu lösen und einige demografische Daten festzuhalten. Im zweiten Themenkomplex wurden die *Organisationsstruktur* und die zugehörigen *Arbeitsprozesse* thematisiert. Im Fokus standen hier neben der persönlichen Wahrnehmung von Migration und dem thematischen Stellenwert in der Behörde vor al-

lem die sich aus der Zuwanderung ergebenden Herausforderungen sowie deren Bewältigungsstrategien. Der dritte Themenkomplex beinhaltete den *Wandel*, der durch die zunehmende kulturelle Vielfalt ausgelöst wurde, und die *Widerstände* gegen diese Veränderungen. Prozesse der Unterstützung, organisatorische Anpassungsmechanismen und der Erfolg der Organisation wurden ebenfalls behandelt. Im vierten Themenkomplex wurde das *organisationale Lernen* angesprochen und in Bezug auf die bestehenden Bildungsangebote sowie die nötigen Kompetenzen für den Umgang mit migrationsbedingten Herausforderungen diskutiert.

3.2 Datenanalyse

Die Auswertung der aus den Experteninterviews gewonnenen Daten erfolgte nach der Grounded Theory. Diese Methode der qualitativen Datenanalyse schult nicht nur die theoretische Sensibilität für bedeutende Informationen, sondern sie begünstigt auch die systematische Datensammlung und eine planvolle Auswertung. Das Forschungsthema kann ganzheitlich erfasst und in einem theoretischen Modell zum Ausdruck gebracht werden (vgl. Strauss & Corbin 1996, S. 23 f., S. 75). Mit Hilfe des Kodierungs-Prozesses wurden die für die Beantwortung der Forschungsfragen relevanten Phänomene in den Interview-Transkripten identifiziert, benannt und anschließend zu Konzepten zusammengefasst. Ziel dieser Methodik ist die Feststellung von Ähnlichkeiten oder Gemeinsamkeiten innerhalb der Datensammlung, die mittels Schlüsselbegriffen in eine übergeordnete Kategorienbildung übergeben werden können. Grundlegende Eigenschaften und spezifische Feststellungen gehen somit nicht verloren und können dennoch abstrakt dargestellt werden (vgl. Strauss & Corbin 1996, S. 39, S. 94 f., S. 214 f.).

Insgesamt ergaben sich im vorliegenden Projekt bei der Datenanalyse 49 generierte Codes als finales Kategoriensystem. Tabelle 1 enthält einige Beispiele zur Generierung dieser Codes:

Tabelle 1: Beispiele zur Kodierung.

Transkription	Code(s)
Das Thema Integration spielt eine sehr große Rolle, zumal es unglaublich schwierig ist, an diesen Kulturkreis heranzukommen, weil oftmals de facto auch gar kein Wille besteht, sich in die Kultur Deutschlands zu integrieren. Es entstehen also so Paralleluniversen.	Integration Subkulturen

Im Jahr 2014 lagen wir bei 5.900 Straftaten, 2014, 2015 7.400 Straftaten, 2016 8.200 Straftaten und das war der Peak gewesen [...].	Kriminalität
Da waren teilweise Zusammenrottungen beginnend von zehn bis weit über 100 Menschen, die entweder Aggressionen untereinander ausgelebt haben oder ihren Frust an der Liegenschaft [...] rausgelassen haben [...].	Gewalt (→ Kriminalität)
Also richtig drüber diskutiert haben wir nicht. Wir haben das schon als Problem gesehen, insbesondere das Problem, dass da eine Integration nicht stattgefunden hat, weil doch viel oder doch einige Familien wirklich noch in der Welt gelebt haben und so die westlichen Werte, Normen, Umgangsformen nicht so wirklich angenommen haben.	Integration

Die wichtigsten Kategorien mit dem höchsten Informationsgehalt lauteten: Herausforderungen, Kriminalität, Subkultur, Erfolg, Staat, Verbesserungswünsche und Lernprozesse. Schlüsselbegriffe wie Veränderung, Integration, Prävention, Kommunikation und Werte/Werthaltungen, die tragende Säulen in den Interviews darstellen, berühren in verschiedenen Facetten mehrere Kategorien und generieren somit unterschiedliche Beziehungen zu den jeweiligen Inhalten, obwohl sie zeitgleich als eigenständige Kategorien zu werten sind. Die Interviews gestalteten sich so, dass die hier genannten Begriffe häufig selbst im Wortlaut benannt wurden und direkt als Code für eine übergeordnete Kategorie genutzt werden konnten.

4 Untersuchungsergebnisse

Die Polizei hat im Zuge der gesellschaftlichen Veränderungen aufgrund von Migration eine große Bandbreite an Herausforderungen zu bewältigen. Im Mittelpunkt dieses Beitrags stehen Anpassungsmaßnahmen und -strategien der Polizei, um diesen Herausforderungen erfolgreich zu begegnen. Dabei geht es nicht nur um Gefahrenabwehr, Kriminalitätsbekämpfung und öffentliche Ordnung, sondern auch um die gesellschaftliche Integration von Migranten. Die Relevanz des Themenfeldes Migration für die Polizei und ihre Zuständigkeit für die Bewältigung der damit zusammenhängenden Probleme ergibt sich nicht zuletzt aus ihrer vielzitierten, durchaus fragwürdigen, aber auch selbst zugeschriebenen Rolle als „Spiegelbild der Gesellschaft“ (vgl. z. B. Behr 2016).

„Also aus polizeilicher Führungsebene würde ich sagen, ist Migration [...] ein wichtiges Thema. [...] Insofern glaube ich einfach mit Blick auf die gesellschaftlichen Anforderungen, uns auch als Spiegelbild darzustellen, [...], ist es notwendig, dieses Themenfeld auch aufzumachen [...].“ (IP10)

Wie das folgende Kapitel 4.1 verdeutlicht, spielt die Wahrnehmung von Migration durch die unterschiedlichen Akteure im gesamten Kontext eine entscheidende Rolle. So treffen hier verschiedene Sichtweisen aufeinander, die individuell, organisatorisch, kulturell oder politisch bedingt sein können und die nicht unwesentlich von der Politik und den Medien beeinflusst werden.

Die Interviews deuten zudem darauf hin, dass Migrationsprozesse für die deutsche Polizei kein neues Phänomen sind, sondern seit Jahrzehnten die Tätigkeit von Polizeibeamten prägen. Der sehr schnelle Anstieg der Migrationszahlen zwischen 2014 und 2016, der im Folgenden auch als „Flüchtlingskrise“ bezeichnet wird, stellte dennoch eine neuartige Herausforderung dar. Aus diesem Grund bietet es sich an, diese Thematik von den Ausführungen zu den allgemeinen migrationsbedingten Herausforderungen für die Polizei zu trennen und in einem separaten Kapitel (4.2) zu behandeln.

Darüber hinaus deuten die erhobenen Daten darauf hin, dass aus polizeilicher Sicht ein Kernproblem im Kontext von Migration bestimmte Kriminalitätsphänomene sind, die von Personen mit einem spezifischen Migrationshintergrund (sog. Subkulturen) ausgehen und besondere polizeiliche Gegenmaßnahmen erfordern.⁵ Wie Kapitel 4.3 verdeutlicht, erschaffen diese Subkulturen innerhalb der deutschen Gesellschaft eigene „Parallelgesellschaften“ oder „Parallelwelten“, und die Polizeibeamten müssen sich im Arbeitsalltag häufig zwischen diesen unterschiedlichen „Welten“ bewegen und für jede „Welt“ ein spezifisches Wissen und den dazugehörigen Verhaltenskodex abrufen.

Ein weiterer wichtiger Aspekt der Untersuchung sind die ungelösten Probleme bei der Bewältigung der migrationsbedingten Herausforderungen, die den erforderlichen organisationalen Wandel hemmen (Kapitel 4.4). Hierzu gehört das Spannungsverhältnis zwischen Polizei und Politik in Bezug auf Migration (vgl. z. B. Wendekamm 2015, S. 185 ff.). Polizeiorganisationen sind in den staatlichen Verwaltungsapparat eingebettet, und als solche sind sie Gegenstand politischer Entscheidungen und der staatlichen Ressourcenverwaltung. Kommt es auf dieser Basis zu Interessenskon-

5 Zum Zusammenhang von Migration und Kriminalität vgl. z. B. Wetzels, Brettfeld & Farren (2018), S. 85 ff.

flikten oder mangelhafter Ressourcenausstattung, hat dies Auswirkungen auf den Erfolg polizeilicher Maßnahmen und erschwert den erforderlichen organisationalen Wandel.

4.1 Die Wahrnehmung von Migration

Die Wahrnehmung der zunehmenden ethnischen und kulturellen Vielfalt in der Gesellschaft durch die Polizei ist durch zahlreiche, stark divergierende Faktoren geprägt (vgl. z. B. Wendekamm 2015, S. 204 ff.). So unterscheiden sich aus polizeilicher Sicht die entsprechenden Wahrnehmungen auf dem Land und in der Stadt sehr deutlich, da sie von Zuwanderungen sehr unterschiedlich betroffen gewesen sind, was sich auch in den Interviews bestätigt. Insbesondere die Wahrnehmung von Migranten durch den Bürger, aber auch durch Polizeibeamte unterscheidet sich zwischen Stadt und Land. Eine wichtige Rolle spielen dabei äußere Merkmale, wie z. B. die Hautfarbe, was aus polizeilicher Sicht nicht unproblematisch ist. Oftmals sei nicht erkennbar, ob es sich um seit längerer Zeit in Deutschland ansässige Migranten, kürzlich eingereiste Flüchtlinge oder deutsche Staatsangehörige mit Migrationshintergrund handle, was Missverständnisse und auch Konflikte verursachen kann.

„Persönlich bin ich Bürger in der Stadt [...] und mir ging es genauso. Ich kann nicht unterscheiden zwischen ausländischem Mitbürger, zwischen Mitbürger mit ausländischen Wurzeln und Flüchtlingen. Ist bei uns das normale Stadtbild.“ (IP1)

Je höher der Migrationsanteil in einer Region ist, desto weniger werden neue Zuwanderungsbewegungen auffallen. Daher wird eine zunehmende ethnische Diversität in ländlichen Gegenden nach Ansicht der befragten Experten unmittelbarer wahrgenommen und problematisiert als in Großstädten. Auch die Wahrnehmung von Kriminalität ist auf dem Land eine andere als in der Stadt, da Unregelmäßigkeiten und Probleme in kleineren Gemeinschaften, in denen zum großen Teil „alt eingesessene Menschen“ zusammenleben, eher auffallen.

Prinzipiell ist der Anteil an Personen mit Migrationshintergrund aber so hoch in der Gesellschaft, dass die Auseinandersetzung mit den Folgen der Migration sowohl bei der Polizei als auch in der Bevölkerung als „normal“ gelten.

„[...] das Fremde ist mittlerweile völlig normal geworden, also so eine gewisse bunte Vielfalt, wenn man durch die Stadt läuft. Sieht man immer, ist aber nicht störend, sondern ist normal. Also das gehört dazu.“ (IP6)

Auch dass Migranten teils Subkulturen ausbilden, ist mittlerweile ein alltägliches Phänomen, mit dem sich die Polizei auseinanderzusetzen hat. Diese Problematik ist nach Ansicht der befragten Experten im Zuge der Zuwanderung, insbesondere der Jahre 2014 bis 2016, entstanden. Migrantische Subkulturen, von den Interviewpartnern auch als „Parallelgesellschaften“ bezeichnet, sowie Migration im Allgemeinen werden aber erst zu einem Problem, wenn sie negativ in Erscheinung treten, wenn z. B. die Kriminalitätsrate steigt oder von Migranten ausgehende Gewalt im Alltag zu beobachten ist.

„Das ist nur dann wichtig, wenn wir solche Zwischenfälle haben, gerade mit Migranten. [...] Dann, wenn es Probleme gibt in den Flüchtlingswohnheimen, [...] aber ansonsten ist das eine Tätigkeit wie jede andere auch.“ (IP1)

Genau hier setzt nach Einschätzung der Probanden die Arbeit der Polizei erst an. Kulturelle Unterschiede und sonstige Aspekte der Migration spielen im polizeilichen Alltag nur dann eine Rolle, wenn daraus „Probleme“ oder „Zwischenfälle“ erwachsen. Daher ist polizeiliches Handeln im Kern unabhängig von Migrationsbezügen. Zugleich betonen die Interviewpartner aber paradoxerweise, dass sprachliche und kulturelle Barrieren im polizeilichen Alltag allgegenwärtig sind und die Wahrnehmung von Migranten durch Polizeibeamte negativ prägen.

„Was wir erleben, ist eine ganz andere Sprachbarriere und eine kulturelle Barriere. Ob wir darauf vorbereitet waren, ist jetzt auch schwierig, weil es hat sich ja so mehr oder weniger langsam in die Organisation eingeschlichen.“ (IP2)

Zudem spielen auch politische Einstellungen nach Einschätzung der befragten Experten eine Rolle bei der Wahrnehmung von Migration. Dies gilt sowohl auf der Ebene der politischen Entscheidungsträger, z. B. der Parteizugehörigkeit des zuständigen Innenministers, als auch für die Bürger und die Polizeibeamten. Inwiefern sich politische Einstellungen auch auf das Verhalten von Polizeibeamten auswirken, war den Interviewdaten jedoch nicht zu entnehmen.

Im Mittelpunkt der Wahrnehmung von Migration und Migranten durch Polizeibeamte stehen individuelle sowie kollektive bzw. organisationskulturelle Werte bzw. Werthaltungen. Dabei kann es auch zu wi-

dersprüchlichen oder konfliktären Beziehungen zwischen privaten und beruflichen Werten kommen. Eine Unterscheidung zwischen privaten und beruflichen Werten wurde mehrfach von den befragten Experten erwähnt, was darauf verweist, dass entscheidungsrelevante Werthaltungen an den jeweiligen Handlungskontext angepasst werden. Insofern können die Wahrnehmung und Beurteilung von Migration durch einen Polizeibeamten in Abhängigkeit des jeweiligen Bezugsrahmens sehr unterschiedlich ausfallen. Dies zeigte sich auch in den Interviews.

„Ich persönlich habe das eigentlich sehr positiv gesehen, dass, also als Privatperson sehr positiv gesehen, dass Deutschland jetzt, ja, sich mit Migration auseinandersetzt, mit Flüchtlingen auseinandersetzt. Ich habe das nie als Problem gesehen. [...] Aus polizeilicher Sicht habe ich schon festgestellt, dass wir vielleicht mehr Arbeit bekommen haben durch Leute oder durch Flüchtlinge, die, denen so ein bisschen die Perspektive gefehlt hat. Für mich war das aber eher ein Problem, dass wir als Deutschland nicht geschafft haben, die, das Ganze in geordnete Bahnen am Anfang zu bringen [...].“ (IP3)

„Also ich teile das mal in das private Wahrnehmen, war das Ganze, weil ich auf dem Land wohne, eher unauffällig insgesamt. [...] Als dienstliches Erlebnis haben wir den Flüchtlingsstrom 2015 durchaus mitbekommen. [...] und das hat die Polizei sicherlich sehr stark überrascht, weil vorbereitet war relativ wenig bis um nicht zu sagen gar nichts in dieser Zeit, sodass man sich selbst behelfen hat.“ (IP5)

In den Daten lässt sich zudem ein prägnantes Schwanken zwischen Normalität und Belastung in Verbindung mit der Wahrnehmung von Migration durch Polizeibeamte erkennen. Ebenso erweckt es den Anschein, dass in diesem Zusammenhang Normalität sowohl auf polizeilicher als auch auf gesellschaftlicher Ebene durch Routine im Alltag entsteht. Je häufiger also ein Polizeibeamter mit bestimmten Aspekten von Migration in Berührung kommt, desto mehr gehört diese Thematik in sein alltägliches Leben und wird als normal empfunden. Die permanente Beschäftigung mit Migration scheint folglich das Wertesystem der Polizei zu beeinflussen und langfristig eine positivere Haltung zu diesem Themenfeld zu fördern.

„Ein für mich sehr wichtiges Schlagwort, [...] [deutsche Großstadt] hat traditionell die Integration im Blut. Das muss man einfach so sagen. Das wird man auch sehen in der Statistik, dass [deutsche Großstadt] traditionell einen sehr hohen Ausländeranteil hat und insbesondere einen sehr hohen Migrationsanteil letztlich auch halt. Also insofern.“ (IP4)

Eine wichtige Rolle bei der Wahrnehmung von Migration spielt aber auch Wissen über Migration sowie die Art und Weise, wie dieses Wissen vermittelt wird (vgl. z. B. Wellgraf 2008, S. 130 ff.). Die Experten verweisen hier auf die besondere Bedeutung der Medien als „vierte Gewalt“ und die spezifische „Rahmung“ der entsprechenden Berichterstattungen, die nicht immer objektiv und korrekt ist. In Medienberichten wird Migration häufig mit Kriminalität in Verbindung gebracht und als Bedrohung dargestellt, was bei der Bevölkerung zu Ängsten, aber auch zu einem Vertrauensverlust gegenüber dem Staat führt (vgl. Wendekamm 2015, S. 218 ff.). Die Rolle der Medien – insb. der digitalen – wird in diesem Kontext von den Interviewpartnern überaus kritisch gesehen. Dies schließt auch die Berichterstattung über die Polizei selbst ein.

„[...] Vertrauen ist das Wichtigste und Vertrauen ist, glaube ich, das, was heute [...] am meisten verloren gegangen ist [...]. Unter politischem Druck, gesellschaftlichen Druck, medialen Druck, Schnelllebigkeit der Gesellschaft, auch aufgrund sozialer Medien. [...] dieser Druck führt dazu, dass immer mehr Misstrauen entsteht, [...]“ (IP11)

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die polizeiliche Wahrnehmung von Migration von zahlreichen individuellen und gesellschaftlichen Faktoren abhängig ist. Obwohl die Wahrnehmung keinesfalls durchgängig negativ geprägt zu sein scheint, ist doch ein kritischer „Unterton“ in den Interviews unverkennbar, der darauf hindeutet, dass die Polizei Migration eher als Problem denn als Chance wahrnimmt. Dies ist allerdings auch wenig überraschend, da die Polizei angesichts ihrer Zuständigkeit für die Kriminalitätsbekämpfung und die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung verstärkt mit den negativen Aspekten der Migration in Berührung kommt. Zugleich scheint sich aber mit der Zeit ein Gewöhnungseffekt einzustellen, der eine positivere Haltung zu dieser Thematik befördert.

4.2 Die „Flüchtlingskrise“ der Jahre 2014 bis 2016

4.2.1 Herausforderungen

Die Jahre 2014 bis 2016 waren nach Ansicht der befragten Experten prägend in Bezug auf die polizeilichen Herausforderungen durch Migration.

„[...] ich sage immer wieder, und das ist wirklich authentisch auch wiedergegeben: Die Welt war von heute auf morgen nicht mehr so, wie sie ursprünglich gewesen ist.“ (IP4)

Mittlerweile sind migrationsbezogene Tätigkeiten zwar immer noch ein wesentlicher Bestandteil der alltäglichen Polizeiarbeit; allerdings stehen die Themen Migration und Flüchtlinge nicht mehr im Vordergrund.

Prinzipiell ist die Polizei immer erst dann gefordert, wenn Probleme entstehen, und das war in Bezug auf Migration insbesondere ab 2014 der Fall, als im Zuge der zunehmenden Flüchtlingsbewegungen die Kriminalitätsrate deutlich gestiegen sei.

„Also wir hatten innerhalb von zwei Jahren einen Anstieg um, ja, über 2.000 Straftaten.“ (IP4)

Durch den starken Anstieg der Migration, hauptsächlich aus Syrien, Afghanistan und Afrika, waren die Beamten sowohl körperlich als auch psychisch einer starken Belastung ausgesetzt, da es insbesondere in den entsprechenden Unterkünften bzw. Wohnheimen immer wieder zu „Tumulten“ und mehr oder weniger gravierenden Gewaltakten und Konflikten kam, die aufwändige Polizeieinsätze erforderten.

„Das waren teilweise Zusammenrottungen beginnend von zehn bis weit über hundert Menschen, die entweder Aggressionen untereinander ausgelebt haben oder ihren Frust an der Liegenschaft [...] rausgelassen haben, was in der Folge natürlich immer dazu geführt hat, dass mit erheblichem Kräftepotenzial [...] befriedet werden musste.“ (IP4)

Insbesondere im Umkreis der Flüchtlingsunterkünfte sind Gruppierungen von jüngeren Männern mit Migrationshintergrund „durch die Stadtteile gezogen“, wobei es häufig auch aufgrund mangelnder kultureller Kenntnisse zu Konflikten kam. Nach Einschätzung der befragten Experten waren „Flüchtlinge“ zudem häufig an Straftaten, vor allem in Form von Gewalt-, Sexual- und Drogen-Delikten, beteiligt. Auch wenn die Zusammenhänge zwischen Migration und Kriminalität komplex sind und ein Kausaleffekt von Ethnie oder Staatsangehörigkeit auf Kriminalität empirisch nicht belegt werden kann (vgl. z. B. Wetzels, Brettfeld & Farren 2018, S. 85 ff.), so hat die einheimische Bevölkerung aber dennoch die gestiegene Kriminalität wahrgenommen und eine entsprechende Kriminalitätsfurcht gezeigt, auf die die Polizei reagieren musste.

„[...] was dann, wie gesagt, dazu führt, dass [...] Bürger sich nicht mehr getraut haben, auf die Straße rauszugehen, Frauen sehr große Angst gehabt haben, weil [...] das, [...] überwiegend halt sehr männlichkeitsdominiert gewesen ist. [...], diese Dinge fanden plötzlich unmittelbar auf der Straße statt, und es war halt auch für unsere Bevölkerung ein Kulturschock [...].“ (IP4)

Allein schon der starke Anstieg der Migrantenzahlen und die damit verbundenen veränderten Rahmenbedingungen im Alltag der Bevölkerung, z. B. aufgrund der vorläufigen Unterbringung von Migranten in Sporthallen, waren geeignet, Ängste in der Bevölkerung auszulösen. Im Zusammenspiel mit den gewaltsamen Konflikten, an denen Migranten beteiligt waren, ergab sich nach Ansicht der befragten Experten in diesem Kontext ein nachhaltiger Vertrauensverlust der Bevölkerung in die Polizei, die Behörden und die politischen Entscheidungsträger.

„Die Herausforderung an die Polizei, als verlässlicher Partner auch für die Bevölkerung einzustehen, war natürlich sehr hoch, weil der Grad des Vertrauensverlustes [...] aus meiner Sicht auch zu kippen drohte.“ (IP4)

In Bezug auf die Ursachen für die von den „Flüchtlingen“ ausgehende Kriminalität verweisen die Interviewpartner auf die soziale Isolation vieler junger Flüchtlinge, die ohne familiäre Strukturen in einem fremden Umfeld dahingehend anfälliger sind, sich organisierten Gruppierungen mit kriminellem Hintergrund anzuschließen. Hinzu kommt der Kontakt zu Drogen und Alkohol, der oftmals durch Kriegstraumata verursacht wird und die Hemmschwelle in Bezug auf Straftaten senkt. Eine Rolle spielen nach Einschätzung der befragten leitenden Polizeibeamten aber auch fremde Werthaltungen, die mit den Werten der deutschen Mehrheitsgesellschaft inkompatibel sind, sowie Sprachbarrieren.

Eine massive Herausforderung war nach Ansicht der befragten Experten die Unterbringung und Versorgung der Flüchtlinge in Wohnheimen. So begünstigt das enge Zusammenwohnen von Menschen aus unterschiedlichen Kulturkreisen mit sehr unterschiedlichen Werten, die zudem oftmals wegen der Sprachbarrieren weder mit den deutschen Behörden noch mit einem Großteil der anderen Wohnheimbewohner kommunizieren können, die Entstehung von Konflikten. Je höher die Personenanzahl in den Wohnheimen ist, desto stärker sind diese und das nähere Umfeld von migrationsbezogener Kriminalität betroffen. Ein weiterer ausschlaggebender Punkt ist in diesem Zusammenhang das immer wiederkehrende Zusammentreffen von Tätern und Opfern, dem die Betroffenen aufgrund der behördlich angeordneten Unterbringung nicht ausweichen können. Mangelnde Privatsphäre, aber auch Defizite in Bezug auf Verpflegung, Sicherheit und Gesundheitsversorgung lösen bei den Flüchtlingen Unzufriedenheit aus, die ebenfalls Konflikte begünstigt. Teilweise hatten auch „gut gemeinte“ Hilfeleistungen von Bürgern in diesem Kontext negative Auswirkungen, z. B. in Form von gespendeten „alten“ Möbeln, für die eine zusätzliche Entsorgung organisiert werden musste, oder Verkehrsproblemen.

Die Interviewpartner berichteten, dass die „Flüchtlingswelle“ der Jahre 2014 bis 2016 für die Polizei eine sehr hohe Belastung bedeutete. Dies war zum einen auf die bereits erwähnte eskalierende Situation in den Wohnheimen zurückzuführen. Zum anderen lag dies aber an der berechtigten Angst der Polizeibeamten, angegriffen, beleidigt oder zumindest nicht mit dem gebotenen Respekt behandelt zu werden.

„Also die Anzahl der Widerstandshandlungen gegen Vollzugsbeamte ist angestiegen. Wir haben auch, wir erleben auch wieder Dinge, die wir eine Zeit lang nicht so erlebt haben, dass wir mehr angespuckt werden. Das sind belastende Situationen, aber ich mag für meine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ausschließen, dass sie damit nicht professionell umgegangen sind. Wobei es schwierig ist, angespuckt zu werden, ist sicherlich keine schöne Sache [...].“ (IP2)

Maßnahmen der Strafverfolgung und der Gefahrenabwehr, z. B. bei Gewaltausbrüchen in den Flüchtlingsunterkünften, vermengten sich mit Integrations-, Unterstützungs- und Kooperationsmaßnahmen, so dass die Kapazitäten der Polizei nicht ausreichten und ein deutlicher Personalmangel zutage trat.

„Das gab manchmal Kapazitätsengpässe und Probleme, [...] und dort mussten wir nach wenigen Wochen feststellen, dass wir die Masse an Anzeigen, die kamen, mit der Alltagsorganisation nicht bewältigen konnten.“ (IP5)

Die befragten Experten kritisieren in diesem Zusammenhang insbesondere das Handeln auf der politischen Ebene, das mangelhaft organisiert und nicht klar durchdacht war. Dies sei insbesondere bei der Registrierung, aber auch bei der Abschiebung von Flüchtlingen der Fall gewesen.

„Dadurch, dass die Abschiebungen zugenommen haben und die Abschiebegruppe nicht in gleichem Maße mit Personal ausgestattet wurde, wie es erforderlich gewesen wäre, betrifft es uns [...], dass wir dann diese Transporte zu den Flughäfen mit begleiten müssen. [...] Natürlich stellt man sich die Frage, warum müssen wir da jetzt mitfahren?“ (IP2)

Hier haben Versäumnisse auf der politischen Ebene die ohnehin schon schwierige Lage weiter verschlechtert, anstatt der Polizei lösungsorientierte Hilfestellungen zu bieten. So ist es beispielsweise zeitweise möglich gewesen, dass Personen, ohne offiziell erfasst zu werden, nach Deutschland einreisen und sich frei im Land bewegen konnten.

„[...] wir können als Staat nicht damit leben, wenn Menschen unkontrolliert in Massen hier reinkommen. Das ist Blödsinn. Das kann kein Staat ak-

zeptieren, ne? Und ich kann auch nicht die Augen davor verschließen, dass ein gewisser Prozentsatz dieser Menschen sich nicht regelkonform verhält. [...], das muss man auch sehen und darf das nicht ideologisch wegblenden, und wenn man das dann tut, dann gibt es Reaktionen. Sieht man, [...] dass ganz bestimmte Parteien auf einmal mit Bedacht gewählt werden, [...].“ (IP14)

Das offensichtliche Risiko der illegalen Einreise von Straftätern und potenziellen Terroristen hat nach Ansicht der Probanden rechtsradikale, fremdenfeindliche Einstellungen in der Bevölkerung verstärkt, die sich in Demonstrationen und Angriffen auf Flüchtlingsunterkünfte äußerten. Rechtsextremer Terror und Hasskriminalität werden von den Probanden also nicht als Herausforderungen benannt, die mit Migration in Zusammenhang stehen, sondern von einer unzureichenden politischen Auseinandersetzung mit Migration abgeleitet. In diesem Zusammenhang wird auch auf die zentrale Rolle der Medien verwiesen, die einen starken und nicht immer positiven Einfluss auf die Wahrnehmung der Migration durch die Bevölkerung hatten.

„Beeinflusst auch durch die Medien [...]. Falschmeldungen [...] hatten einen sehr großen Stellenwert, gepaart aber auch mit Tatsacheninformationen.“ (IP4)

Insgesamt deuten die erhobenen Daten darauf hin, dass der rasante Anstieg der Migrantenzahlen in den Jahren 2014 bis 2016 die Polizei überforderte und dass diese Überforderung mit dazu beitrug, dass die Probanden Angriffe auf Flüchtlingsunterkünfte ebenfalls als Zeichen von Überforderung – in diesem Fall der Bevölkerung deuteten. Entsprechend äußern sie Kritik an den auf der politischen Ebene getroffenen Entscheidungen und an der Migrationspolitik insgesamt. Zugleich verdeutlichen die Interviews, dass Sicherheitsaspekte in diesem Zusammenhang ebenfalls eine zentrale Rolle spielen. Angst um die eigene Sicherheit verspürte nicht nur die Bevölkerung, sondern auch die Polizei, da sich die Häufigkeit und Intensität von Angriffen auf das eigene Personal während der „Flüchtlingskrise“ nach Ansicht der Befragten erhöhte, sowie die Migranten, die ja häufig selbst – insb. von Rechtsextremen – bedroht oder sogar zu Opfern von Straftaten wurden. Diese Sicherheitsaspekte fallen zweifelsohne in den Zuständigkeitsbereich der Polizei. Insofern unterstreichen die erhobenen Daten die zentrale Rolle der Polizei bei der Bewältigung der Herausforderungen von Migration.

4.2.2 Auswirkungen

Die erhobenen Daten deuten darauf hin, dass die Polizei auf vielfältige Art und Weise versuchte, den eben geschilderten migrationsbedingten Herausforderungen zu begegnen. Ein wesentlicher Faktor war die Kommunikation zwischen den beteiligten Akteuren. Netzwerke zwischen Polizeibehörden, den zuständigen Gemeinden und weiteren öffentlichen, privaten und zivilgesellschaftlichen Organisationen wurden gebildet, um die geeigneten und erforderlichen polizeilichen, organisatorischen und gesundheitlichen Maßnahmen zu diskutieren und vorzubereiten. Die befragten Experten beklagten in diesem Kontext oftmals die negativen Auswirkungen der mangelhaften Vorbereitung der beteiligten Akteure, die neben der Kurzfristigkeit der Entwicklungen vor allem dem Mangel an Kapazitäten und Ressourcen auf Seiten der Gemeinden und Polizeibehörden geschuldet war. Vorab habe es kaum organisatorische Richtlinien für Bewältigung der oben geschilderten Herausforderungen gegeben. Erst als es zu Problemen, wie z. B. Gewaltausbrüchen in Wohnheimen, gekommen sei, habe eine lösungsorientierte Planung von Maßnahmen stattgefunden.

„Ganz ehrlich gesagt, eine Polizei kann auf [...] so einen schnellen Anstieg von Zuwanderungszahlen nicht vorbereitet sein, zumindest nicht stabilmäßig, wie wir das üblicherweise tun. [...] Manche Dinge können wir auf die Beine stellen ohne große Vorbereitung. Dadurch, dass wir relativ straff strukturiert sind, können wir Kräfte in Einsatz bringen. Die fehlen dann natürlich woanders [...]. [...], das ist dann hauptsächlich Lagebewältigung und keine strukturierte und auf lange Sicht getane Arbeit, sondern es ist kurzfristig.“ (IP6)

Die erforderlichen kurzfristigen Umgruppierungen von operativen Einsatzkräften, aber auch die verwaltungstechnische Bearbeitung der Zuwanderungen haben zu einer Überforderung der Polizei mit der Situation geführt, auf die auf verschiedene Art und Weise reagiert wurde. Eines der eingesetzten Mittel war die Einrichtung von Organisationseinheiten, die auf bestimmte Aspekte der migrationsbedingten Herausforderungen fokussiert bzw. spezialisiert waren, insbesondere in Form der Besonderen Aufbauorganisation (BAO). Dabei handelt es sich um eine in den Polizeidienstvorschriften vorgesehene Organisationsform, die nicht dauerhaft, sondern nur bei besonderen Anlässen, wie etwa Geiselnahmen, Terroranschlägen oder Naturkatastrophen, zum Einsatz kommt und für die Dauer des Anlasses die dauerhaften Organisationsstrukturen und -prozesse überlagert. (vgl. z. B. Gatze 1996, S. 443 f.). Als Beispiel einer solchen Einheit

wurde von einem Interviewpartner die BAO Migration in einem bestimmten Polizeipräsidium (PP) angeführt.

„Ich sprach eingangs von der BAO Südosteuropa, die sich mit um die Problematik Zuzug Bulgarien, Rumänien ausschließlich gekümmert hat. Mein Chef musste reagieren und hat diese BAO in der Zuständigkeit erweitert. Sie wurde umbenannt von BAO Südosteuropa in die BAO Migration und hat damit die Themen Zuzug Südosteuropa als auch Flüchtlingszuzug unter ein Dach gebracht.“ (IP4)

„Das ist also eine Einheit aus Polizisten im PP [...], die sich strukturiert hat aus verschiedenen Bereichen der Kriminalpolizei, Schutzpolizei, die mit den Netzwerkpartnern, also der Stadtverwaltung, mit der Feuerwehr, mit sozialen Einrichtungen, Caritas usw., versucht hat, an verschiedenen Stellschrauben die Situation zu verbessern, um das Thema Integration in die Bevölkerung [...] zu gewährleisten, ja.“ (IP4)

Die Interviews deuten darauf hin, dass diese und ähnliche Formen der Zusammenarbeit äußerst vorteilhaft bei der Bewältigung der polizeilichen als auch gesellschaftlichen Herausforderungen der Migration sein können. Der Nutzen solcher Organisationsformen hängt nach den Einschätzungen der befragten Experten insbesondere von der Intensität und der Qualität der Kommunikation zwischen den Netzwerkpartnern und dem daraus erwachsenden Vertrauen ab. Klare, eindeutige Regeln und Transparenz waren daher wichtige Erfolgsfaktoren. Das beteiligte Personal war zwar im Rahmen der damit verbundenen Einsätze stärker belastet als üblich, aber die Leistungsbereitschaft war hoch und führte auch nicht zu einem erhöhten Krankenstand bei der Polizei.

Von entscheidender Bedeutung für den polizeilichen Erfolg im Bereich Migration war zudem die Ausstattung mit Finanz-, Human- und Sachressourcen, die Gegenstand von politischen Entscheidungsprozessen und daher für die Polizei eine extern vorgegebene Rahmenbedingung ist. Die „Flüchtlingskrise“ hat nach Ansicht der Probanden aufgezeigt, dass diese Ausstattung für die Bewältigung der damit verbundenen polizeilichen Herausforderungen nicht ausreichend war. Dies gilt insbesondere für die Personalausstattung. Dabei deuten die erhobenen Daten darauf hin, dass dies ein generelles Problem der deutschen Polizei war – und nicht nur das Problem einer besonders schlecht ausgestatteten Landespolizei. Mit den zur Verfügung stehenden Mitteln hat die Polizei jedoch nach Ansicht der Befragten durchaus alle ihre Handlungsmöglichkeiten genutzt.

„Strukturell bin ich der Überzeugung, wir sind so, wie wir aufgestellt sind, gut aufgestellt. Natürlich außerhalb der Klammer, wir haben, die meisten

Polizeien, ein massives Personalproblem. Wir sind vollständig unterdeckt. Das wird auch die nächsten zwei bis drei Jahre so bleiben. Aber von diesem [...] abgesehen, sind wir von den Strukturen her, [...], gut und stabil aufgestellt, um auf solche Lagen reagieren zu können.“ (IP6)

Die Polizei hat sich durchaus auch an präventiven Maßnahmen, die der Integration von neu ankommenden Migranten in die deutsche Gesellschaft dienen sollten, beteiligt bzw. solche organisiert. Als Beispiele wurden „Willkommensveranstaltungen“ und „Fahrradkurse“ angeführt. Der Erfolg dieser Maßnahmen wird von den befragten Experten allerdings als eher gering eingeschätzt, was sich insbesondere am mangelnden Interesse an der Teilnahme zeigte. Sprachbarrieren werden als Hauptursache hierfür genannt, da jede Aufklärungsarbeit zu den rechtlichen Grundlagen oder den kulturellen Gepflogenheiten in Deutschland dadurch erschwert wurde oder sogar gänzlich daran scheiterte, dass sie von der Zielgruppe kaum bis gar nicht verstanden wurde. Der Einsatz von Dolmetschern war mit zu hohen Kosten verbunden, da zu viele unterschiedliche Sprachen vertreten seien. Für die Zukunft sind die Pläne für solche Veranstaltungen daher gestoppt.

„Es war eine schwierige sprachliche Barriere einfach da, weil nur rudimentäre Englischkenntnisse vorhanden waren und auch die zugesagte Dolmetscherin an dem Tag nicht da war, und somit haben wir das einigermassen ordentlich versucht hinzubekommen, aber in der Folge hat das dann auch nicht mehr stattgefunden.“ (IP2)

„[...] und da haben wir verschiedene Versuche unternommen, die aus meiner Sicht nicht so ganz erfolgreich gewesen sind. Es war aber oftmals auch dem Umstand geschuldet, dass es schlicht und ergreifend viel zu viele Nationalitäten gewesen sind.“ (IP4)

An diesen und ähnlichen Beispielen zeigte sich zum einen die Bedeutung von Kommunikation im Rahmen von Integrationsmaßnahmen. Aus Sicht der befragten Polizeibeamten führen Kommunikationsschwierigkeiten zu Unsicherheit und erschweren es den Migranten nicht nur, sich in Deutschland zurecht zu finden, sondern auch ein stabiles Vertrauensverhältnis zu den deutschen Behörden aufzubauen. Zum anderen deuten die Interviews aber auch darauf hin, dass die Polizei sich nicht in der Verantwortung sieht, die notwendigen Voraussetzungen für erfolgreiche präventive Maßnahmen zu entwickeln. Sie beteiligt sich durchaus an solchen Maßnahmen, die primär auf die gesellschaftliche Integration von Migranten ausgerichtet sind, und erkennt ihren Nutzen an, allerdings sieht sie die Verantwortung primär auf der politischen Ebene.

„Aber das ist jetzt nicht Kernaufgabe der Organisation Polizei [...]. Das sind Einzelne von uns, die das machen, aber, aber in unserem Gesamtauftrag machen wir das nicht so priorisiert. [...] Es gibt natürlich bei uns auch Bereiche, gerade wenn Sie jetzt in Präventionsreferate schauen, die ticken ganz anders in der Richtung. Die sind natürlich langfristig angelegt, aber das ist auch nur ein kleiner Teil, und wenn Sie jetzt mich befragen in meiner spezifischen Eigenschaft Schutzpolizei, Streifendienst, jetzt Bereitschaftspolizei, wir haben mehr den repressiven Charakter unserer Tätigkeit, und nicht diesen langfristigen präventiven.“ (IP6)

Hinsichtlich der organisatorischen Auswirkungen der „Flüchtlingskrise“ deuten die erhobenen Daten darauf hin, dass diese keine nennenswerten Veränderungen der polizeilichen Organisationsstrukturen zur Folge gehabt habe.

„Nein, es gab keinen Strukturwandel. Die Organisation in der Struktur ist gleichgeblieben. Ich könnte mir aber vorstellen, dass gewisse Dinge in der Ablauforganisation aufgefallen sind, die dann sicherlich geändert wurden, ne? Dass man festgestellt hat, es sind gewisse Prozesse, die optimiert werden müssen.“ (IP12)

Die neuen migrationsbedingten Herausforderungen wurden nach Ansicht der befragten Experten im Wesentlichen durch Anpassungen der Arbeitsprozesse bewältigt. Es entstanden zwar vereinzelt neue organisatorische Einheiten, die wie die oben angesprochene BAO Südosteuropa auf spezifische ethnische Gruppen fokussiert bzw. auf Migration insgesamt spezialisiert waren, allerdings waren diese nicht dauerhaft angelegt und hatten auch nur einen eher bescheidenen praktischen Nutzen. Eine ähnliche Einschätzung wird auch bezüglich der Kommunikationsstrukturen gegeben, die sich abgesehen von einer vorübergehenden Intensivierung der Kommunikation mit anderen öffentlichen und zivilgesellschaftlichen Einrichtungen und Organisationen ebenfalls nicht grundsätzlich veränderten. Diese Ergebnisse könnten darauf hindeuten, dass die Organisationsstrukturen der Polizei so flexibel sind, dass sie auch neuen Herausforderungen in der Größenordnung der Migrationswelle von 2014 bis 2016 gewachsen waren. Man könnte sie aber auch dahingehend interpretieren, dass sie die weit verbreitete Charakterisierung der Polizei als eine Organisation mit einer bürokratischen Verwaltungskultur stützen, die dazu tendiert, bei der Lösung von Problemen auf bewährte Lösungsmuster zurückzugreifen – auch wenn die Probleme neuartig sind und möglicherweise neuartige Lösungsansätze erfordern (vgl. Vera 2015, S. 62 ff.; Schedler 1996, S. 14 ff.; Hunold 2008, S. 78 ff.).

Eine valide Beurteilung des polizeilichen Erfolgs bei der Bewältigung der „Flüchtlingskrise“ ist auf der Grundlage der erhobenen Daten sicherlich nicht möglich. So deuten die Interviews darauf hin, dass akute Problemlagen, wie z. B. gewaltsame Konflikte in den Unterkünften oder problematische Demonstrationenlagen, von der Polizei in der Regel schnell erkannt und erfolgreich gelöst wurden. Gleichwohl deuten die befragten Experten in den Interviews auch selbstkritisch an, dass es Phasen der Überforderung gab, dass sich der Ressourcen- und vor allem der Personalmangel durchaus negativ auf ihre Leistungsfähigkeit auswirkte, und auch der Beitrag der Polizei im Bereich Prävention sowie bei der gesellschaftlichen Integration von Migranten wird eher kritisch eingeschätzt. Insofern ist davon auszugehen, dass die Polizei bei der Bewältigung der angesprochenen Herausforderungen zwar nicht gescheitert ist, dass der polizeiliche Erfolg auf diesem Gebiet aber sicherlich noch erhebliches Verbesserungspotenzial aufweist.

4.3 Kriminalität und der Diskurs über „Parallelgesellschaften“

4.3.1 Herausforderungen

Auch wenn die „Flüchtlingskrise“ der Jahre 2014 bis 2016 sicherlich ein bedeutendes Ereignis mit massiven Auswirkungen auf der gesellschaftlichen und polizeilichen Ebene war, so gehört doch das Zusammenleben mit zahlreichen Menschen aus anderen Kulturen, insbesondere in den urbanen und industriellen Zentren Deutschlands, seit Jahrzehnten zum Alltag. Die nun folgenden Ergebnisse fokussieren nun nicht auf die besondere Situation der Jahre 2014 bis 2016, sondern analysieren die allgemeinen Erfahrungen von Polizeibeamten mit in Deutschland lebenden Migranten in ihrem Berufsalltag.

Dabei geben die befragten Experten in ihren Interviews an, dass aus polizeilicher Sicht sicherlich Kriminalität die zentrale Herausforderung ist, die im Zusammenhang von Migration zu bewältigen ist. Insbesondere die von bestimmten ethnischen Gruppen ausgehende organisierte Kriminalität steht dabei im Fokus. Migration ist daher in der Polizei ein kontrovers diskutiertes Thema, und die leitenden Polizeibeamten greifen entsprechende Mediendiskurse auf. Die Entstehung von Subkulturen, denen Menschen mit einem bestimmten Migrationshintergrund angehören, hat das gesellschaftliche Leben in Deutschland zwar grundlegend verändert, ist jedoch kein neues Phänomen und für die meisten Polizeibeamten mittlerweile Alltag. Trotzdem bemerken die befragten Experten in der Reflexi-

on über vergangene Jahre, dass sich die Kultur und das „Leben auf der Straße“ gewandelt hat. Nicht nur einzelne Lokale oder Geschäfte, sondern ganze Stadtteile sind „in der Hand“ von Gruppierungen mit spezifischem kulturellem Hintergrund.

„Also ich habe es eingangs gesagt: Herzlich willkommen auch in Little Istanbul. [...], wenn ich morgens zum Dienst komme, ich tauche in eine alte, in eine andere Welt ab. Das ist einfach so. Das Leben ist hier anders. Sie tauchen in eine andere Kultur ab. Das Miteinander, das Leben auf der Straße ist ein anderes.“ (IP4)

„Wir haben das schon als Problem gesehen, insbesondere das Problem, dass da eine Integration nicht stattgefunden hat, weil doch viel oder doch einige Familien wirklich noch in der Welt gelebt haben, und so die westlichen, die westlichen Werte, Normen, Umgangsformen nicht so wirklich angenommen haben.“ (IP15)

Diese als „Parallelgesellschaften“, „Paralleluniversen“ oder „Welten“ bezeichneten Subkulturen werden von den Interviewpartnern als geschlossen wahrgenommen. Ihre Mitglieder zeigen kein Interesse an einer „Vermischung“ mit anderen Kulturkreisen. Der Zutritt für außenstehende Personen ist in der Regel verwehrt. Unterschiedliche „Welten“ existieren parallel zueinander mit eigenen Regeln und Hierarchien. Aus polizeilicher Sicht ist dies nicht unproblematisch, weil geschlossene Gruppierungen mit eigenen Netzwerken, Geschäften, kulturellen Werten und Sprachen, die sich gezielt von der deutschen Bevölkerung, aber auch von anderen migrantischen Subkulturen, abgrenzen, als deutliches Zeichen für mangelnde Integration und als Kriminalität begünstigend gesehen werden.

„Ja, dann zum Thema Integration. Also das muss auch systematisch ablaufen und vollzogen werden, dann sonst bilden sich irgendwann hier Parallelgesellschaften, oder noch mehr Parallelgesellschaften als wir es schon haben, was uns in der Zukunft immer Probleme bereiten wird.“ (IP13)

„Wie gesagt, das Thema Kriminalität spielt eine sehr große Rolle. Das Thema Integration in die Gesellschaft spielt eine sehr große Rolle. Zumal es unglaublich schwierig ist, an diesen Kulturkreis heranzukommen, weil oftmals de facto auch gar kein Wille besteht, sich in die Kultur Deutschlands zu integrieren. Es entstehen also so Paralleluniversen.“ (IP4)

Die Kriminalität, die von bestimmten subkulturellen Gruppierungen und „Banden“ ausgeht, ist spezifisch und benötigt somit auch eine besondere polizeiliche Handhabe.

„Der Großteil der Straftäter ist eben, hat eben Migrationshintergrund. Insofern spielt das bei uns schon eine sehr große Rolle, und wir müssen uns auch sehr differenziert mit diesem Thema auseinandersetzen.“ (IP11)

Auch wenn der erste Satz des Zitats nicht für alle Regionen in Deutschland gilt, sondern auf die einen sehr hohen Anteil von Personen mit Migrationshintergrund aufweisende Heimatbehörde des betreffenden Interviewpartners bezogen ist, spiegelt sich darin dennoch die wahrgenommene, hohe Relevanz dieses Themas für die deutsche Polizei und die Notwendigkeit, sich intensiv und differenziert damit auseinanderzusetzen, wider. Aus Sicht der befragten Experten sind die polizeilich in Erscheinung tretenden Gruppierungen oftmals muslimisch und kurdisch geprägt, aber auch bulgarisch- und rumänischstämmige Gruppierungen oder Bevölkerungsgruppen wie die Sinti und Roma werden in diesem Zusammenhang genannt. In Bezug auf die Delikte, an denen häufig Migranten beteiligt sind, werden Drogengeschäfte und -konsum sowie Straßenkriminalität angeführt. Das relativ neue, nur unscharf definierte Phänomen der „Clan-Kriminalität“ (vgl. Bannenberg & Schmidt 2019, S. 339 ff.) stellt nach Ansicht der befragten Experten zudem eine neuartige Herausforderung dar, da es sich hierbei nicht um kleine Gruppen handelt, sondern um große, ethnisch homogene Netzwerke, die organisierte Kriminalität betreiben und deren Einfluss und Vernetzung weitreichende Folgen haben.

Als eine besondere Herausforderung für die Polizei erweist sich die hohe Anzahl an relevanten Migrationshintergründen und Subkulturen, deren Spezifika von deutschen Polizeibeamten kaum beherrschbar sind, so dass Handlungsunsicherheit und Überforderungssituationen unvermeidbar sind. Hinzu kommen die in den Interviews vielfach erwähnten Sprachbarrieren, die die Kommunikation ganz allgemein, die Auseinandersetzung mit fremden Werthaltungen und damit das kulturelle Lernen erschweren. Die Fähigkeit, aber auch die Bereitschaft zur offenen Kommunikation sowie ein Mindestmaß an Toleranz – und zwar bei allen Beteiligten – sind aus polizeilicher Sicht entscheidend für einen erfolgreichen Umgang mit migrantischen Subkulturen.

„Ich formuliere das jetzt mal ganz vorsichtig. Erstmal stießen wir auf Unverständnis, dann sollten wir die Schube ausziehen und solche Geschichten, was natürlich erstmal vom Selbstverständnis Polizei nicht geht. [...] Das hat man so nach und nach dann so miterlebt und erfahren und hat dann auch für sich selber so ein bisschen reflektiert: Oh, da hast du vielleicht doch nicht so die richtige Maßnahme getroffen [...].“ (IP15)

In den Ausführungen der befragten Experten zeigen sich folglich eine Vielzahl an polizeilichen Herausforderungen, die mit der kulturellen Vielfalt in Deutschland einhergehen. Im Folgenden wird nun analysiert, welche Auswirkungen sie auf die polizeilichen Strukturen und Prozesse hatten.

4.3.2 Auswirkungen

Um unter den multikulturellen Bedingungen der Gegenwart erfolgreich Polizeiarbeit leisten zu können, muss nach Ansicht der befragten Experten ein Zugang zu den migrantischen Subkulturen geschaffen werden. Für die Polizei entsteht dieser Zugang durch die Überwindung von Sprachbarrieren und durch interkulturelle Kompetenz. Darüber hinaus ist Erfahrungswissen, das man im Laufe der Zeit im Rahmen von polizeilichen Einsätzen mit Migrationsbezug erwirbt, von entscheidender Bedeutung. In den Interviews finden sich aber auch viele Aussagen, in denen sich Erfahrungswissen und Mediendiskurse in einer Weise verbinden, die die Stigmatisierung bestimmter ethnischer Gruppen verschärft. Insofern scheinen Lernen und Wissensaustausch eine sehr maßgebliche Rolle bei der Bewältigung der polizeilichen Herausforderungen von Migration zu spielen.

Eine wichtige Rolle spielen dabei nach Einschätzung der Interviewpartner – und in Einklang mit dem oben dargestellten Forschungsstand (vgl. Leenen 2005; Behr 2011b; Behr 2016; Vera 2014, S. 97 ff.) – Workshops und Trainings zum Thema interkulturelle Kompetenz. Dabei werden eine ganze Reihe von Schulungsangeboten mit unterschiedlichen inhaltlichen Schwerpunkten angeführt, z. B. der Umgang mit Flüchtlingen oder die polizeiliche Bearbeitung von besonderen Migrantengruppen. Allerdings sind diese Angebote nicht flächendeckend auf angemessenem Niveau für alle Polizeibehörden verfügbar, und es gibt auch Behörden, die diese Thematik im Rahmen der Personalentwicklung stark vernachlässigen.

„Dass wir uns strukturiert hier fortbilden, das kann ich nicht sagen, nee. Also es gibt keine Fortbildungsangebote dergestalt. Wir trainieren vielleicht vermehrt die, diese Situation Gewalt gegen Polizeibeamte. [...] Aber dass wir bewusst Fortbildungen haben, wie gehe ich mit Personen aus anderen Kulturkreisen um, nein.“ (IP2)

„Das, was wir machen [interkulturelle Fortbildungen], ist sehr, sehr oberflächlich und hat eigentlich, denke ich mal, mit der Tiefe des Themas wenig zu tun.“ (IP3)

Die Vermittlung von Wissen über die kulturellen Hintergründe von bestimmten Migrantengruppen und Trainingseinheiten zur Deeskalation in Konfliktsituationen mit Migranten werden von den Experten als besonders positiv und erfolgsversprechend bewertet. Allerdings könnte das Interesse an diesen Fortbildungen gestärkt werden, wenn sie intensiver gestaltet wären. Es wird kritisiert, dass diese Fortbildungen oftmals zu kurz sind, um spezielles Einsatztraining zu ermöglichen oder Themen wie Terrorismus oder Ausländerrecht in der angemessenen Tiefe zu behandeln. Tagesveranstaltungen sind daher weniger produktiv.

„Also ich finde immer wichtig zum einen zu wissen, aus welcher Kultur kommen die Leute, was haben die für Vorstellungen von Recht und Gesetz, was haben die für Vorstellungen von Gesellschaft, und dann halte ich es für wichtig, einen Workshop zu haben, wie gehen wir dann mit diesen Leuten um [...].“ (IP15)

„Ich glaube, es ginge vielleicht eher darum, den kulturellen Hintergrund zu vermitteln, [...], ähnlich wie wir es bei den Muslimen schon seit vielen Jahren praktizieren, dieses Verständnis, was ist den Muslimen wichtig [...], worauf muss man achten, was sind Dinge, die man tunlichst vermeiden sollte.“ (IP2)

Kritisiert wird aber auch der vorhandene Pool an Dozenten und Trainern zu diesem Themengebiet, der in der Polizei traditionell entweder aus erfahrenen Polizeivollzugsbeamten, die nicht immer über erforderliche didaktische Kompetenz verfügen, oder externen Trainern, denen es wiederum oftmals an polizeilichem Knowhow mangelt, besteht.

„Ich glaube, man muss Personalauswahl in ..., schon im Rahmen der Einstellung entsprechend optimieren. Man muss eben sehen, welche Leute bekommt man in die Organisation, die entsprechend auch ausbilden, und man muss vor allem dann wieder durch Aus- und Fortbildung auch später Einfluss nehmen auf die Kultur, auf die Organisationskultur.“ (IP12)

Hervorgehoben wird die Notwendigkeit, interkulturelle Kompetenz flächendeckend und dauerhaft in der Polizei zu verankern, um auf diese Weise Einfluss auf die Organisationskultur der Polizei zu nehmen. Dieser wird in der Literatur oftmals eine Tendenz zur Fremdenfeindlichkeit unterstellt (vgl. z. B. Vera 2015, S. 64 ff.), so dass die organisationale Verankerung von Wissen über andere Kulturen und die Vor- und Nachteile von interkultureller Diversität in dieser Hinsicht sehr zweckmäßig erscheint. Die Experten betonen, dass interkulturelle Fortbildungen und Trainings aber auch unmittelbar dazu beitragen, den polizeilichen Umgang mit Menschen mit

Migrationshintergrund zu optimieren, indem sie Polizeibeamte in die Lage versetzen, Interaktionen mit Migranten besser einzuschätzen und Missverständnisse und Konflikte zu vermeiden.

Nichtsdestotrotz darf der zweifelsohne zu erwartende Nutzen solcher Maßnahmen nach Einschätzung der Interviewpartner nicht darüber hinwegtäuschen, dass die wichtigste Maßnahme zur Optimierung des polizeilichen Umgangs mit Menschen aus anderen Kulturkreisen letztlich der direkte Kontakt zu Migranten ist. Polizeibeamte müssten das in der Aus- und Fortbildung erworbene interkulturelle Wissen in ihren beruflichen Alltag integrieren und mit entsprechenden Erfahrungen verknüpfen.

„[...] , weil ich glaube, dass du den meisten Umgang lernst du einfach im täglichen Arbeiten, weil wenn ich überlege, in wie vielen Wohnungen ich schon war und was, wie viele komische Sachen ich schon gesehen habe, das hätte man mir in einem Seminar nie im Leben beibringen können.“ (IP8)

Fortbildungen, Workshops und Trainings zu den Themenfeldern interkulturelle Kompetenz und Migration haben zwar durchaus einen positiven Effekt auf die polizeiliche Arbeit; erfolgskritisch ist allerdings die Verknüpfung mit der Praxis, die nur begrenzt im Rahmen von solchen Veranstaltungen möglich ist. Kompetentes und erfolgreiches polizeiliches Handeln im Kontext der weiter oben beschriebenen polizeilichen Herausforderungen sowie die von den befragten Experten mehrmals erwähnte „Handlungssicherheit“ der Polizeibeamten erfordern jedoch praktische Erfahrungen im direkten Kontakt mit Personen mit Migrationshintergrund. Berufsbegleitende Fortbildungsformate über einen längeren Zeitraum, in denen sich kurze wissensvermittelnde und längere berufspraktische Phasen abwechseln und in denen die Polizeibeamten die Möglichkeit haben, ihre praktischen Erfahrungen und Probleme im Umgang mit Migranten zu diskutieren und analysieren, dürften in dieser Hinsicht daher besonders erfolgsversprechend sein.

Ein weiterer wichtiger Erfolgsfaktor in Bezug auf die migrationsbedingten Herausforderungen der Polizei sind die eigenen Rekrutierungsprozesse, die gezielt Migranten als wertvolle Personalressource gewinnen sollen. Eine wichtige Stärke von Polizeibeamten mit Migrationshintergrund ist, dass sie nicht nur über umfassendes Erfahrungswissen über bestimmte Migrantengruppen verfügen, sondern auch über die Fähigkeit, mit Menschen eines anderen kulturellen Hintergrundes erfolgreich zu interagieren (vgl. z. B. Decker & Kersten 2015, S. 461 ff.). Nach Ansicht der befragten Experten können diese Kompetenzen in bestimmten polizeilichen Lagen mit migrantischem Bezug die polizeiliche Taktik optimieren, was sie zu einem „Gewinn“ für die gesamte Organisation macht.

„[...] Ergebnis ist schlicht und ergreifend, dass wir auch bemüht sind, [...] vermehrt Kolleginnen und Kollegen einzustellen, die halt eben einen Migrationshintergrund aufweisen. Ja, das ist für uns schon sehr hilfreich, weil wir damit natürlich in unserer eigenen Organisation eine andere Kultur mit reinbringen, von der wir auch lernen können. Das ist nicht immer unproblematisch, aber da können wir lernen und diese Kolleginnen und Kollegen können uns natürlich auch sehr behilflich sein, wenn es darum geht, jetzt im unmittelbaren Bürgerkontakt dort Probleme zu lösen.“ (IP13)

Im Bereich der Strafverfolgung hat sich die Rekrutierung von Personen mit Migrationshintergrund nach Ansicht der Interviewpartner als sehr effektiv erwiesen. Diese personelle Ressource ermöglicht eine schnellere und flexiblere Reaktionsfähigkeit in Einsatzsituationen. Weitere Vorteile sind die auf diese Weise hinzugewonnene interkulturelle Kompetenz, die die Überwindung von Sprachbarrieren und die umfassende Analyse von migrantischen Kontexten ermöglicht. Im Ergebnis trägt dies dazu bei, dass die Handlungssicherheit der Polizeibeamten gestärkt, interkulturelle Konfliktlagen entschärft und Gewaltausbrüche verhindert werden.

„Aber ich glaube, aus meiner Sicht, ich bin mir da eigentlich sicher, sind Migranten für die Polizei sehr wertvoll, weil sie in unterschiedlichsten Einsatzbereichen mit ihrer Herkunft und ihrem kulturellen Background auch auf das polizeiliche Gegenüber, [...], besser einwirken können. Da ist mehr Verständnis da und das kann aus meiner Sicht auch zur Deeskalation beitragen.“ (IP10)

Polizeibeamte mit Migrationshintergrund sind aber auch „Türöffner“ für bestimmte ethnische Gruppen, da sie generell eine positivere, offenere Haltung zu Migration haben als ihre einheimischen Kollegen, was den Austausch mit anderen Kulturen erleichtert. Die Kampagnen der Polizei, um Personal mit Migrationshintergrund zu rekrutieren, waren nach Einschätzung der Probanden folglich sehr erfolgreich.

Allgemein wird die Arbeit von Polizeibeamten mit Migrationshintergrund durch ihre Kollegen geschätzt und als sehr positiv wahrgenommen. Dennoch sind diese Beamten teilweise einem spezifischen „Leidensdruck“ ausgesetzt, der aus ihrem Migrationshintergrund resultiert (vgl. z. B. Canakaya 2015, S. 383 ff.; Hunold 2008, S. 87 ff.).⁶ Problematisch ist insbesondere die oftmals nur schwer mögliche Trennung von Berufs- und Privatle-

6 Auch Behr & Molapisi verweisen in ihrem Beitrag in diesem Band auf vielschichtige Intra- und Interrollenkonflikte des Personals mit Migrationshintergrund im Polizeidienst. Sie verorten diese Spannungen in den Kontext unterschiedlicher

ben. So fungieren gerade Polizeibeamte mit Migrationshintergrund auch als Kommunikationsvermittler zwischen dem eigenen Familien- und Freundeskreis und der deutschen Mehrheitsgesellschaft, was zu Rollenkonflikten führt.

„[...] dass quasi junge türkische Kollegen meistens die großen Dolmetscher für die Familie sind oder das Aushängeschild, die halt dann, ja, die das alles regeln müssen, die nicht nur ihr eigenes Leben auf die Kette kriegen müssen, sondern auch das der gesamten F/, ja, der ganzen Sippe, übertrieben gesagt, weil da gehören halt ganz, ganz viele dazu. Nicht nur Mama, Papa, und der Bruder [...]. Und ich finde schon, dass die in einem gewissen Rollenkonflikt sind, [...]. Wenn halt der Cousin der große Autoschieber ist, dann fällt es halt schwer.“ (IP8)

In manchen Fällen sind diese Konflikte so gravierend, dass solche Beamte in die Polizei eines anderen Bundeslandes wechseln, um ihnen auszuweichen.

In den Interviews zeigt sich immer wieder die zentrale Bedeutung von Sprachbarrieren bzw. mangelnden Sprachkenntnissen im Zusammenhang mit der Bewältigung der Herausforderungen, die sich für die Polizei aus der Migration ergeben. Wenn die Kommunikation zwischen Migranten und Polizei oder anderen staatlichen Institutionen nicht hinreichend gut funktioniert, verstehen Migranten ihre Rechte und Pflichten innerhalb des deutschen Rechtsstaats oftmals nicht, und auch eine entsprechende Aufklärung durch die Polizei ist kaum möglich. Gerade bei sprachlichen Barrieren kommt es als Konsequenz nicht selten zu gravierenden Fehlern in der Strafverfolgung und den Ermittlungen. Zeugenaussagen oder Befragungen zu den Vorfällen ergeben keinen Sinn, wenn die beteiligten Parteien sich nicht verstehen, und festgenommene Personen kennen manchmal weder ihre Rechte noch den Grund der Festnahme. Ermittlungen würden fallen gelassen oder vorzeitig der Staatsanwaltschaft übergeben. Dies widerspricht nach Ansicht der befragten Experten dem deutschen Rechtsverständnis und zerstört das Vertrauen in den Rechtsstaat.

„Also Qualität muss ein Standard sein und zwar egal, mit wem ich umgehe. Und wenn er, wenn er nicht die deutsche Sprache spricht, insbesondere wenn es dann Staatsanwalt, zum Richter oder in die JVA geht, dann brauche ich da einen qualifizierten Dolmetscher, [...]. Wenn das stimmt, was da alles so erzählt wird [...], dann ist das ein Skandal hoch drei und das können wir

Erwartungshaltungen von Kollegen (Polizei) und Adressaten (Familie, polizeiliche Klientel).

uns eigentlich als Rechtsstaat und als Vorzeigedemokratie im Westen nicht erlauben. Das geht nicht.“ (IP15)

Um Sprachbarrieren zu reduzieren, greift die Polizei neben der oben angesprochenen Rekrutierung von Polizeibeamten mit Migrationshintergrund auf die Dienste von Dolmetschern zurück. Ebenso ist eine erhebliche Anzahl an Ausländersachbearbeitern, die die im polizeilichen Alltag besonders häufig benötigten Fremdsprachen beherrschen, eingestellt worden. Der Erfolg dieser Maßnahmen wird jedoch dadurch begrenzt, dass Dolmetscher hohe Kosten verursachen und die entsprechenden Budgets nicht ausreichend sind. Außerdem ist es angesichts der Vielfalt der gesprochenen Sprachen oftmals schwierig, geeignete Dolmetscher oder Sachbearbeiter zu finden. Kritisiert werden in den Interviews in diesem Zusammenhang insbesondere die nicht ausreichenden Ressourcen, auch im technischen Bereich, die sich negativ auf den polizeilichen Erfolg auswirken. Mit verbesserter Ressourcenausstattung wäre ein effektiveres Arbeiten möglich.

„Ich muss den Billigsten nehmen und nicht den Besten und das ist schon mal eine Sache. Wenn ich den Billigsten nehme, kann ich nicht davon ausgehen, dass der auch wirklich das alles übersetzt und so die Rechtsberatung ist, [...], wie sie sein müsste. [...] es scheitert meistens an Geld. Es scheitert meistens an qualifiziertem Personal.“ (IP15)

„Wenn die Ressourcen verfügbar gewesen wären, man hätte sicherlich unsere Problemfelder kompensieren können. Sei es durch technische Programme zum Übersetzen. Das täte, würde sicherlich helfen. [...] Wir erleben halt die Polizeiarbeit, die wir ausüben als [...] die gesetzte Polizeiarbeit, aber möglich wäre [...] sehr, sehr vieles.“ (IP2)

Die Interviews deuten zudem darauf hin, dass Polizeiarbeit im migrantisches Kontext oftmals äußerst schwierig ist und für das beteiligte Personal eine enorme psychische, manchmal auch physische Belastung darstellt. So ist der direkte Kontakt der zuständigen Polizeibeamten, Sachbearbeiter und auch Dolmetscher mit Migranten nicht nur durch Kommunikationsprobleme geprägt, sondern oftmals auch durch Misstrauen, Missverständnisse, Vorurteile, Konflikte, Bedenken und Ängste auf beiden Seiten, die nicht ohne Auswirkungen auf den Erfolg der Polizei in diesem Bereich bleiben können.

„Ich habe das von einem Dolmetscher mitbekommen, [...]. Der hat gemeint, er macht das Ganze auf jeden Fall nicht mehr, weil die auch zum Gesundheitsamt und überall halt hinmüssen, und er halt nicht, also, er nicht die Krätze kriegen möchte.“ (IP8)

Der hier indirekt zitierte Dolmetscher hat die Möglichkeit, sich besonders belastenden Situationen zu entziehen. Polizeibeamten steht diese Möglichkeit nicht offen. Allerdings betonte ein Interviewpartner, dass die „Psychohygiene“ in der Polizei gut funktioniert und dass den betroffenen Personen bei psychischen Belastungen und Problemen durchaus effektiv geholfen wird.

Schließlich wurden in den Interviews auch die Auswirkungen auf die polizeilichen Organisationsstrukturen angesprochen. Dabei wurde beispielsweise auf das bereits oben im Zusammenhang mit der Bewältigung der „Flüchtlingskrise“ der Jahre 2014 bis 2016 angesprochene Instrument der Besonderen Aufbauorganisation (BAO) zurückgegriffen. Ebenfalls waren die bereits oben im Zusammenhang mit der Bewältigung der „Flüchtlingskrise“ angesprochenen Netzwerke mit anderen öffentlichen, privaten und zivilgesellschaftlichen Organisationen auch bei der Kriminalitätsbekämpfung und der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung relevant und wurden daher ausgebaut.

Ein weiterer wichtiger Schritt bei der erfolgreichen Bekämpfung von Kriminalität und Terrorismus mit Migrationsbezug war die in den letzten Jahren deutlich engere, fest institutionalisierte Zusammenarbeit zwischen Polizei und Verfassungsschutz. Eine herausgehobene Stellung nehmen dabei das 2004 gegründete Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ) in Berlin und das 2012 gegründete Gemeinsame Extremismus- und Terrorismusabwehrzentrum (GETZ) in Köln ein, in denen mehr als 40 Behörden aus Polizei, Nachrichtendiensten und anderen relevanten Behörden u. a. bei der Bekämpfung des islamistischen Extremismus und Terrorismus zusammenarbeiten.

„Das heißt, es gibt ein Konstrukt, das gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum, das sich tatsächlich mit dem Austausch von Informationen auf unterschiedlichen Plattformen oder unterschiedlichen Kontexten befasst. Da finden also regelmäßige Treffen zwischen Sicherheits..., den beteiligten Sicherheitsbehörden statt, also spricht Polizei und Verfassungsschutz.“ (IP13)

„Ja, also da kann man schon sagen, ist eine durchaus eine organisatorische Veränderung im Bundeskriminalamt angestoßen worden. Es ist im Nachgang eben dazu gekommen, dass innerhalb der Abteilung polizeilicher Staatsschutz eine eigene Gruppe etabliert worden ist, die sich eben nur mit dem Thema Islamismus befasst.“ (IP13)

Ebenfalls bedeutsam sind die 2019 gegründete Abteilung „Islamistisch motivierter Terrorismus/Extremismus“ des Bundeskriminalamts, die ebenfalls eng mit den Länderpolizeien vernetzt ist, sowie die für „ausländische Ideo-

logie“ zuständigen Organisationseinheiten des polizeilichen Staatsschutzes auf Länder- und Bundesebene. Als Ergebnis dieser Maßnahmen hat sich eine deutliche Verbesserung des Informationsflusses zwischen den beteiligten Sicherheitsorganen ergeben, die sich bei der Bekämpfung sowohl des islamistischen Terrorismus sowie der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität bemerkbar macht. Als aktuelle organisatorische Entwicklung wird auch auf regelmäßige Fallkonferenzen zwischen Polizei, Ausländerbehörden und Staatsanwaltschaft zur Besprechung von Straftaten mit Beteiligung von Personen oder Gruppierungen mit Migrationshintergrund hingewiesen, die zum Zeitpunkt der Interviews aber noch in Planung waren und aus polizeilicher Sicht als äußerst zweckmäßig eingeschätzt werden.

„[...] ,wonach es zumindest auch in der Kommune [...], anderen Kommunen sogar eine Fallkonferenz geben soll, wo Polizei, Ausländerbehörde sich zusammensetzen müssen, um über zu sprechen, wie gehe ich mit denen um, STA mit am Tisch, Staatsanwaltschaft, um zu gucken, wen habe ich da, welche Qualität hat der, wie kann ich das Verfahren bei ihm beschleunigen, um ihn entweder abzuschieben, Strafverfahren zuzuführen, auf jeden Fall zu verhindern, dass er weiter Straftaten verübt. Da soll es demnächst Fallkonferenzen geben, das ist ganz aktuell [...]“. (IP11)

Einen deutlich präventiven bzw. integrativen Charakter haben hingegen Einheiten wie die Ansprechpersonen der Polizei Berlin für interkulturelle Aufgaben, die im Landeskriminalamt angesiedelt sind und für alle polizeibezogenen Fragen in interkulturellen Angelegenheiten zuständig sind, oder das Institut für transkulturelle Kompetenz an der Akademie der Polizei in Hamburg, das der Stärkung von Kompetenzen im Hinblick auf einen professionellen Umgang mit Vielfalt dient. Insofern lässt sich zusammenfassend festhalten, dass die Migrationsprozesse der letzten Jahre und Jahrzehnte sich mittlerweile deutlich in den Organisationsstrukturen der Polizei widerspiegeln.

4.4 Wandelhemmnisse

Die Migrationsprozesse der letzten Jahre und Jahrzehnte haben zweifelsohne massive Auswirkungen auf die deutsche Gesellschaft gehabt, die nicht ohne Folgen für die Polizei bleiben konnten. In ihrem Bemühen, sich möglichst erfolgreich an die dynamischen Rahmenbedingungen der heutigen multikulturellen Gesellschaft anzupassen, hat die Polizei vor allem ihre Arbeitsprozesse, teilweise aber auch ihre Organisationsstrukturen

deutlich verändert. Dieser Wandel lief allerdings nicht störungsfrei und reibungslos ab. So berichten die befragten Experten, dass auf die dargestellten Wandlungsprozesse durchaus mit Widerstand bzw. „Gegenwehr“ reagiert wurde. Dies lag an erster Stelle an der für öffentliche Organisationen bzw. Behörden typischen „Trägheit“, die sich aus ihrer bürokratischen Ausrichtung ergibt (vgl. z. B. Vera 2015, S. 34 ff.; Hunold 2008, S. 78 ff.), darüber hinaus aber auch an einem auf der Ebene der Polizeibeamten weit verbreiteten Wunsch nach „Beständigkeit“ (vgl. z. B. Pisecky 2020, S. 135 ff.). Auch wenn die Notwendigkeit von Flexibilität und Wandelbereitschaft von den Interviewpartnern durchaus erkannt und akzeptiert wird, so spiegelt sich in ihren Aussagen teilweise auch eine positive Haltung zu organisationaler Stabilität und Verständnis für Widerstand gegen Veränderung wider.

„Also wenn ich so Polizei, ich sage mal, mindestens seit dem Zweiten Weltkrieg sehe, so die ganzen Strömungen, die wir haben, Polizei ist immer ein bisschen später und langsamer als die Bevölkerung selber, und ich glaube, das ist auch gut so, einfach um diese Beständigkeit drin zu halten.“ (IP16)

Die Notwendigkeit, sich an die dynamischen Umweltbedingungen anzupassen, wird keinesfalls geleugnet. Erforderlich ist nach Ansicht der Interviewpartner eigentlich eine Kombination von organisationaler Flexibilität und Beständigkeit, allerdings sei dies in der Praxis nur sehr schwer umzusetzen. So berichten die befragten Experten, dass die bürokratische „Verwaltungsorientierung“ der Polizei gerade bei der Bewältigung der migrationsbezogenen Herausforderungen problematisch war, weil sie beispielsweise die im Zuge der „Flüchtlingskrise“ erforderliche enge Kooperation bzw. Vernetzung mit anderen öffentlichen, privaten und zivilgesellschaftlichen Organisationen deutlich erschwerte. Gleichwohl weisen die Probanden auch darauf hin, dass die bürokratischen Abläufe und die Orientierung an festen, eindeutigen, gut nachvollziehbaren Regeln wichtige Erfolgsfaktoren bei der Gefahrenabwehr und der Strafverfolgung sind. Daher ist die „Risikobereitschaft“ der Polizei im Allgemeinen gering und das Vertrauen in bewährte Strukturen und Prozesse hoch.

„[...] wenn es um Veränderung geht, dann ist die, die Polizei schon, hat ein ziemliches Beharrungsvermögen. Also ad hoc reagieren auf polizeiliche Anforderungen sofort, das kriegen wir hin, aber wenn es uns in unseren Grundfesten zu Veränderungen ziehen würde, dann gibt es ein Beharrungsvermögen. Also auch sich mal aufgabenmäßig zu verändern, es gibt ganz viele, die wollen das nicht. Die wollen von A bis Z, von angefangen mit 30 bis 60 ein Ding machen.“ (IP10)

Die festgestellten Wandelhemmnisse sind aber offensichtlich nicht nur auf organisationale Faktoren zurückzuführen, sondern durchaus auch auf individuelle Vorstellungen und Neigungen der Polizeibeamten, die als Lebenszeitbeamte oftmals eine entsprechende „Beamtenmentalität“ entwickeln. Angesichts der hohen Arbeitsplatzsicherheit können sie ihre Skepsis gegenüber bestimmten Organisationsveränderungen ohne große Risiken in Widerstandsverhalten überführen. Dabei ist der Widerstand gegen Wandel nach Einschätzung der befragten Experten aber keinesfalls allgemeiner Natur, sondern hängt stark von der betreffenden Veränderung ab. So werden Wandlungsprozesse, die tief in die polizeilichen Organisations- und Prozessstrukturen eingreifen, die meiste Ablehnung erfahren, wohingegen beispielsweise die Einführung von neuer technischer Ausstattung kaum Widerstand hervorruft. Die oben beschriebenen, migrationsbedingten Wandlungsprozesse stellen vermutlich eher mäßig intensive Eingriffe in die vorherigen polizeilichen Arbeitsabläufe dar, so dass der daraus erwachsene Widerstand ebenfalls eher mäßig ausfiel.

Eine Ursache für den eher geringen Widerstand ist sicherlich darin zu sehen, dass sich die Polizei der enormen Herausforderungen der Migration bewusst war, so dass an der Wandelnotwendigkeit kaum Zweifel bestanden. Diese Einsicht in die Wandelnotwendigkeit, die eine wichtige Voraussetzung für erfolgreichen organisationalen Wandel ist (vgl. z. B. Vera 2015, S. 96), wurde aber von der in den erhobenen Daten deutlich erkennbaren Unzufriedenheit mit den politisch vorgegebenen Rahmenbedingungen der Polizei oftmals überlagert. Auf diese Problematik weisen zahlreiche Aussagen der Interviewpartner hin, insbesondere in Bezug auf die Schwierigkeiten bei der Abschiebung von straffällig gewordenen Migranten sowie auf die gravierenden Mängel an finanziellen, sachlichen und personellen Ressourcen, so dass von einer hohen Relevanz auszugehen ist. Die befragten Experten beklagen, dass die Polizei ihre Arbeitsprozesse und -strukturen zwar so angepasst hat, dass sie den migrationsbedingten Herausforderungen erfolgreich begegnen kann, allerdings werden diese Maßnahmen oft konterkariert durch Entscheidungen auf der politischen Ebene oder Gerichtsurteile, die die polizeilichen Erfolge zunichtemachen. So befürworten sie beispielsweise eine konsequente Abschiebung von straffällig gewordenen Migranten, die mit polizeilichen Mitteln gefasst und von deutschen Gerichten verurteilt worden sind. In der Praxis geschieht dies allerdings nur selten.

„Also das ist schon nicht so einfach. Das heißt also, angefangen, da müsste die Situation schon verbessert werden. Es müsste natürlich auch [...] dafür gesorgt werden, dass Leute, die hier eben keinen Anspruch haben, möglichst

schnell auch wieder das Land verlassen, ne? Dass wir auch Regularien finden, wie wir mit straffällig gewordenen Personen umgehen. Das auch als Zeichen an die deutsche Gesellschaft, ne? Also es ist für viele nicht nachvollziehbar, dass jemand, der sich hier [...] Gewaltverbrechen schuldig gemacht hat, trotzdem nicht abgeschoben wird, [...].“ (IP13)

Diese Problematik, die häufig genannt wird, führt nicht nur zu Unzufriedenheit und Vertrauensverlust in den deutschen Rechtsstaat, sondern stellt auch eine psychische Belastung für die Polizeibeamten dar, die den Eindruck gewinnen, dass ihre Arbeit nutzlos ist und nicht wertgeschätzt wird. Diese Belastung erhöht sich weiter dadurch, dass manchmal gut integrierte Migranten, deren Asylantrag abgelehnt worden ist, wiederum zügig das Land verlassen müssen, obwohl sie keine Straftaten begangen haben. Der Sinn einer solchen Vorgehensweise ist aus polizeilicher Sicht nicht erkennbar.

„Ansonsten, was man nicht unterschätzen darf, ist der, ist der psychologische Aspekt von einer Abschiebung. Ich habe vorhin mal gesagt, wir sind ja, wir haben zwar eine Uniform, aber innen drin stecken Menschen. Natürlich denken wir auch da drüber nach, was wir da gerade tun, [...], wo sie es gerade auch persönlich überhaupt nicht verstehen, warum der jetzt gerade abgeschoben werden muss, [...]. Von daher belastet es unsere Kollegen schon auch psychisch ein bisschen.“ (IP6)

Auch wenn es gute Gründe für die gegenwärtige Abschiebep Praxis geben mag, nehmen dies die Polizeibeamten als Mangel an Unterstützung durch die politischen Entscheidungsträger wahr. Frustration, Demotivation und eine geringere Bereitschaft, sich in Bezug auf die Integration von Migranten zu engagieren, könnten die Folge sein.

Die von den Experten geäußerte Kritik an „der Politik“ geht aber über die Abschiebep Praxis hinaus und umfasst sowohl den Umgang mit der „Flüchtlingskrise“ der Jahre 2014 bis 2016 als auch die Integration von Migranten in die deutsche Gesellschaft. Dabei bleibt allerdings unklar, was genau mit „Politik“ gemeint ist. Das entstandene „Chaos“ und die schlechte Stimmungslage in Teilen der Bevölkerung in Bezug auf Migration ist den Interviewpartnern zu Folge von der „politischen Ebene“ verschuldet. Integration von Migranten ist die Aufgabe des Staates, und dieser ist der Aufgabe nicht allumfassend gerecht geworden. Der bisherige Umgang der politischen Entscheidungsträger mit Migration ist geprägt von mangelhafter Planung und dem Fehlen von langfristigen Lösungsansätzen, die die Ursachenbekämpfung von Kriminalität und die gesellschaftliche Integration von Migranten aus polizeilicher Sicht erschweren.

„Also ich glaube, [...] da wirklich, wie in vielen anderen Bereichen, baden die Kollegen dann tatsächlich durch Einsätze dann die Probleme aus, die einfach eine vielleicht nicht ganz schlaue Politik verursacht hat, die sich einfach mehr und besser damit hätte beschäftigen müssen, dass die Dinge besser geregelt sind und nicht alles irgendwie in einer Grauzone stattfindet, die ja auch wiederum anderen Kriminalitätsphänomenen Vorschub leistet.“ (IP7)

Als wesentliche Ursache für diese Defizite wird von den befragten Experten aber nicht etwa eine zu große Distanz zwischen der Polizei und der politischen Ebene angeführt, sondern das Gegenteil: zu große Nähe.

„Aber ich glaube, vieles wäre für die Polizei einfacher, wenn wir nicht so politisch wären. Wir sind ja die politischste aller Verwaltungen, die Polizei. Der größte politische Einfluss wird auf die Polizei genommen und das ist ein, ist schon ein Problem.“ (IP11)

„Es ist nach wie vor schwer, aber ich glaube, dass die Polizei das liebste Spielkind der Politik ist. Insbesondere wenn politische Grundrichtungen sich ändern im Landtag, ist die Polizei häufig das Erste, wo Veränderungen stattfinden. Mal positiv [...] oder eben andersrum [...].“ (IP7)

Die Einflussnahme von politischen Entscheidungsträgern auf die Polizei, insbesondere auf ihre Ressourcenausstattung, aber auch auf ihre strategische Ausrichtung, geschieht nach Ansicht der befragten Experten häufiger und unmittelbarer als in anderen öffentlichen Organisationen und Behörden. Dies führt dazu, dass politische Wahlen oder Personalwechsel bei den Spitzenämtern der Innenressorts oftmals auch eine Neuausrichtung der polizeilichen Strategien zur Folge haben. Dies erschwert eine langfristige, stetige, kontinuierliche Organisationsentwicklung in der Polizei und führt zu einer Orientierung an eher kurz- und mittelfristig erreichbaren Zielen. Die angesprochene Nähe der Polizei zur Politik wird auch von der Bevölkerung wahrgenommen, was wiederum dazu führt, dass die Polizei für politische Versäumnisse mitverantwortlich gemacht wird. Politische Krisen können so auch das Vertrauen der Bevölkerung in die Polizei und ihre Akzeptanz erschüttern.

Berücksichtigt man zudem die oben angesprochenen Defizite bei der Ausstattung mit finanziellen, sachlichen und personellen Ressourcen, die den Interviewpartnern zu Folge ebenfalls auf der politischen Ebene zu verantworten sind, dann kommt man nicht umhin festzustellen, dass es in Bezug auf die migrationsbedingten Herausforderungen der Polizei ein wachsendes Spannungsverhältnis zwischen den polizeilichen Bedürfnissen und den politischen Vorgaben gibt. Dieses führt nach Einschätzung der

befragten Experten zu einem gewissen „Leidensdruck“ bei den Polizeibeamten im Umgang mit Migration.

„Also ich sage mal, das ist eigentlich ein bunter Strauß, der notwendig ist, um das Ganze zum Erfolg zu führen. Wir sind nur ein kleiner Bestandteil in dem ganz kleinen eng umgrenzten Feld für das, was wir tun [...]. Also ich denke mal, es ist, es geht nur dann, wenn [...] dann die Politik mitspielt, wenn die Gelder auch da sind, die notwendig sind für solche Dinge, sage ich. Und unterm Strich in allen Bereichen geht es nicht ohne reden, ohne zusammensitzen und ohne im Endeffekt abzustimmen, wer tut was, ne? [...] dann kriegen wir es auch hin, aber [...] im Großen und Ganzen laufen die Dinge auseinander.“ (IP5)

Der Erfolg der Polizei im Umgang mit Migration könnte folglich steigen, wenn es gelänge, dieses „Spannungsverhältnis“ zu reduzieren. Konkrete Ansatzpunkte für eine solche Verbesserung des Verhältnisses zwischen Polizei und Politik sind in den Interviews allerdings nicht erkennbar.

5 Fazit

Wie die bisherigen Ausführungen gezeigt haben, ist die Schnittstelle der Themen Polizei und Migration ein interessantes und ergiebiges Forschungsfeld. Nicht nur spielt die Polizei eine wichtige Rolle bei der Gestaltung einer von Migration geprägten Gesellschaft, sondern sie ist auch auf vielfältige Weise von Migrationsprozessen unmittelbar selbst betroffen. Der vorliegende Beitrag sollte dazu beitragen, dieses komplexe Beziehungsgeflecht zu entwirren und auf diese Weise die in diesem Kontext zweifelsohne existierenden gesellschaftlichen Konflikte zu entschärfen. Im Folgenden sollen die bei der Auswertung und Interpretation der durchgeführten Experteninterviews generierten Erkenntnisse noch einmal systematisch zusammengefasst werden, indem auf die vier in der Einleitung dargestellten Forschungsfragen Bezug genommen wird.

- a) Mit welchen neuen Herausforderungen sah sich die deutsche Polizei aufgrund der Migrationsprozesse der letzten Jahre und Jahrzehnte konfrontiert?

Die größte migrationsbedingte Herausforderung lässt sich aus polizeilicher Sicht sehr eindeutig benennen: Kriminalität. Dies gilt sowohl für die Erfahrungen während der „Flüchtlingskrise“ von 2014 bis 2016, als durch die stark gestiegene Bevölkerungszahl in bestimmten Gemeinden oder

Stadtvierteln in Verbindung mit der prekären Lage der Flüchtlinge auch die Kriminalitätsbelastung anstieg, als auch im regulären polizeilichen Arbeitsalltag, der ebenfalls ganz erheblich von Kriminalität mit Bezug zu bestimmten Migrantengruppen geprägt ist. Eine wichtige Rolle spielt dabei die Wahrnehmung von „geschlossenen Parallelgesellschaften“, denen nur Mitglieder einer bestimmten Ethnie oder Kultur angehören und die für die Polizei schwer zugänglich sind. Aber auch unterhalb der Kriminalitätsschwelle gibt es wichtige Herausforderungen. So führen Sprachbarrieren und kulturelle Unterschiede oftmals zu Missverständnissen und Konflikten, die ein polizeiliches Einschreiten erfordern. Die tägliche Auseinandersetzung mit einer enormen Bandbreite an Nationalitäten und Kulturkreisen stellt eine gewaltige Herausforderung dar, die ein Ausmaß an interkultureller Kompetenz und Sprachkenntnissen erfordert, das nur über einen langen Zeitraum und mit viel Aufwand erworben werden kann. Als problematisch erweist sich zudem das gesunkene Vertrauen der Bevölkerung in den Staat im Allgemeinen und die Polizei im Besonderen. Als wichtige Herausforderung muss aber auch das Spannungsverhältnis zwischen Polizei und Politik angeführt werden, das sich in Bezug auf Migration auf zweierlei Weise manifestiert: zum einen in einer nach Einschätzung der befragten Experten mangelhaften Ausstattung mit finanziellen, personellen und sachlichen Ressourcen, zum anderen in unklaren und unzweckmäßigen migrationspolitischen Entscheidungen, die den polizeilichen Erfolg in diesem Bereich konterkarieren.

- b) Wie haben sich die polizeilichen Organisationsstrukturen und Arbeitsprozesse in den vergangenen Jahren als Reaktion darauf verändert?

Als Reaktion auf die Migrationsprozesse der letzten Jahre und Jahrzehnte haben sich die Organisationsstrukturen und Arbeitsprozesse der Polizei durchaus verändert. So entstanden im Zuge der „Flüchtlingskrise“ neue, netzwerkartige, nicht auf Dauer angelegte Organisationseinheiten, die Personal der Polizei und anderer privater, öffentlicher und zivilgesellschaftlicher Organisation bündelten und zur Lösung von migrations- und integrationsbezogenen Problemen nutzten. Losgelöst von dieser spezifischen Krisensituation entstanden aber auch verschiedene, sehr wohl auf Dauer ausgerichtete, neue Organisationseinheiten, die auf migrationsbezogene Themen fokussiert sind. Bei der Gefahrenabwehr sind dies z. B. auf Bundesebene das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ) und das Gemeinsame Extremismus- und Terrorismusabwehrzentrum (GETZ) oder auf Länderebene die für „ausländische Ideologie“ zuständigen Organisati-

onseinheiten des polizeilichen Staatsschutzes. Einen präventiven Charakter haben beispielsweise die Ansprechpersonen der Berliner Polizei für interkulturelle Aufgaben im Landeskriminalamt. Einen vermutlich noch stärkeren Effekt hatte die Migration allerdings wohl auf die polizeilichen Arbeitsprozesse, auch wenn es aufgrund ihres immateriellen Charakters schwierig ist, diese Veränderungen konkret zu fassen. Es liegt aber auf der Hand, dass Polizeieinsätze bei Gewaltausbrüchen in Asylbewerberunterkünften in den Jahren 2014 bis 2016 nicht ohne eine Veränderung der vorherigen Arbeitsprozesse gelingen konnten, weil es solche Einsätze in dieser Form vorher nicht gegeben hatte. Noch subtiler, aber nicht weniger gravierend waren sicherlich auch die Auswirkungen der Fortbildungen zum Thema interkulturelle Kompetenz oder der Einstellung von Personen mit Migrationshintergrund in den Polizeivollzugsdienst. Die damit verbundenen Prozessveränderungen haben einen langfristigen, inkrementellen Charakter und werden daher oftmals im Arbeitsalltag kaum wahrgenommen. Die in den Interviews dargestellten positiven Auswirkungen dieser Maßnahmen auf den polizeilichen Erfolg im Zusammenhang mit Migration wären ohne solche Prozessanpassungen kaum möglich gewesen.

c) In welchem Ausmaß stießen diese Veränderungsprozesse auf Widerstände in den Polizeibehörden?

Die migrationsbedingten Veränderungsprozesse liefen nicht ohne „Reibungen“ und Widerstände ab. Dies lag vor allem an der grundsätzlich bürokratischen Natur der Polizei als öffentlicher Behörde, die sich durch feste, eher unflexible organisationale Regeln, Prozesse und Strukturen auszeichnet. Hinzu kommt die für den Beruf des Polizeibeamten typische Lebenszeitverbeamtung, die eine eher auf Stabilität und Beständigkeit orientierte „Beamtenmentalität“ fördert. Gleichwohl deuten die erhobenen Daten darauf hin, dass der Widerstand nicht übermäßig stark ausfiel, was darauf zurückzuführen ist, dass die oben geschilderten migrationsbedingten Veränderungsprozesse mit Ausnahme der turbulenten „Flüchtlingskrise“ inkrementell über relativ lange Zeiträume stattfanden und dass die Polizeibeamtenschaft angesichts der unübersehbaren Herausforderungen der Migration sicherlich von der Wandelnotwendigkeit überzeugt waren. Zugleich wurde diese Einsicht allerdings dadurch getrübt, dass die Polizei den Eindruck hatte, bei ihren Bemühungen nicht ausreichend von den politischen Entscheidungsträgern unterstützt zu werden. Der von den befragten Interviews mehrmals hervorgehobene Mangel an Ressourcen, aber auch zahlreiche als inkonsequent und inkonsistent charakterisierte, „nicht ganz schlaue“ migrationspolitischen Entscheidungen dürften sicherlich da-

zu beigetragen haben, dass die notwendigen Wandlungsprozesse nicht immer optimal abliefen.

d) Konnten die Veränderungen mit Erfolg umgesetzt werden?

Die Einschätzung, ob die migrationsbedingten Veränderungen erfolgreich umgesetzt wurden, ist äußerst schwierig und im Rahmen einer solchen qualitativ-empirischen Studie nur sehr eingeschränkt möglich. Die entsprechenden Aussagen der befragten Experten fallen insgesamt recht (selbst-)kritisch aus, so dass man davon ausgehen kann, dass man nicht von einem umfassenden Erfolg ausgehen sollte. So wird im Zusammenhang mit der „Flüchtlingskrise“ an einigen Stellen eine gewisse Überforderung der Polizei deutlich, die sich beispielsweise in misslungenen „Willkommensveranstaltungen“ oder dem Scheitern an Sprachbarrieren manifestierte. Nichtsdestotrotz war die Polizei auch in dieser turbulenten Phase in der Regel in der Lage, auf akute Problemlagen wie Gewaltausbrüche in Migrantenunterkünften schnell und angemessen zu reagieren. Pessimistischer sind hingegen die Einschätzungen des Erfolgs der polizeilichen Maßnahmen im Kontext der von Migranten ausgehenden Kriminalität im Allgemeinen. Hier scheinen die stattfindenden interkulturellen Lernprozesse sowie die Einstellung von Polizeibeamten mit Migrationshintergrund die Probleme zwar abzumildern, aber letztlich ist eine erhebliche Unzufriedenheit insbesondere im Zusammenhang mit der sog. „Clan-Kriminalität“, aber auch mit der Entstehung von „Parallelgesellschaften“, die sich einem polizeilichen Zugang entziehen, unübersehbar. Die in diesem Zusammenhang regelmäßig zu beobachtende unkritische Übernahme von Mediendiskursen verstärkt den Eindruck einer Überforderung, der sicherlich auch durch den an verschiedenen Stellen beklagten Ressourcen- und insbesondere Personalmangel bedingt wird, der nicht ohne negative Auswirkungen auf den Erfolg bleiben kann. Insofern entsteht in Bezug auf den Erfolg der migrationsbezogenen Veränderungsprozesse in der Polizei ein „gemischtes“ Bild.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Migrationsbewegungen der letzten Jahre und Jahrzehnte für die deutsche Polizei eine gewaltige Herausforderung darstellten, die sämtliche Aufgabenbereiche betraf und im Arbeitsalltag von Polizeibeamten mittlerweile allgegenwärtig ist. Die besondere Rolle der Polizei in der Gesellschaft ermöglicht ihr ganz spezifische Einblicke in die vielfältigen Bedingungen und Konsequenzen von Migration. Zuwanderung erhöht die kulturelle Vielfalt in einer Gesellschaft und kann daher als Bereicherung betrachtet werden. Aufgrund ihrer Zuständigkeit für die Kriminalitätsbekämpfung und die Aufrechter-

haltung der öffentlichen Ordnung kommt die Polizei allerdings vor allem mit den negativen Aspekten der Migration in Berührung. Diese Zuständigkeit für die „hässlichen Seiten“ der Gesellschaft ist ein zentrales Wesensmerkmal der Polizei, das die Einstellungen und Haltungen von Polizeibeamten entscheidend prägt. Dass sie angesichts dieser Rahmenbedingungen Migration kritischer als weite Teile der Gesellschaft wahrnehmen und auch eine gewisse Skepsis gegenüber den Chancen der Migration erkennen lassen, ist nachvollziehbar. Gerade vor diesem Hintergrund ist es durchaus erstaunlich, dass die Experten im Rahmen der Interviews zwar nicht zögerten, die „Schattenseiten“ der Migration deutlich zu benennen, dass sie aber an keiner Stelle Zweifel erkennen ließen, dass Migration und kulturelle Vielfalt grundsätzlich positiv zu bewerten ist, dass die gesellschaftliche Integration von Migranten gelingen kann und dass die Polizei einen wichtigen Beitrag dazu leisten kann und sollte. Da nicht davon auszugehen ist, dass die Migrationsströme in Zukunft versiegen und die kulturelle Diversität in Deutschland abnehmen wird, bleibt zu hoffen, dass dieser Eindruck nicht täuscht und dass zukünftige Studien in diesem wichtigen Forschungsfeld zu einer ähnlich positiven Einschätzung kommen.

Literatur

- Bannenberg, B. & Schmidt, R. (2019), Clankriminalität und OK – notwendige Reaktionen des Rechtsstaats, in: Kriminalistik, 73(6), S. 339–345.
- Behr, R. (2010), Licht und Schatten: Diversität für die Polizei, in: Hunold, D., Klimke, D., Behr, R. & Lautmann, R. (Hrsg.), Fremde als Ordnungshüter? Die Polizei in der Zuwanderungsgesellschaft Deutschland, Wiesbaden, S. 145–156.
- Behr, R. (2011a), Das Denken der Anderen: Ethnische Minderheiten in der deutschen Polizei in: Oberwittler, D. & Behr, R. (Hrsg.), Öffentliche und private Sicherheit im Fokus interkultureller Herausforderungen, Hamburg, S. 80–95.
- Behr, R. (2011b), Interkulturelle Kompetenzbildung in der Praxis, in: Hochschule der Polizei Hamburg (Hrsg.), Öffentliche und private Sicherheit im Fokus interkultureller Herausforderungen, Hamburg, S. 80–95.
- Behr, R. (2012), „Die Besten gehören zu uns – aber wir wissen nicht, wer sie sind“: Veränderung von Organisationskultur und Personalmanagement der Polizei im Zeitalter gesellschaftlicher Pluralisierung, in: Möllers, M.H.W. (Hrsg.), Migration: Polizei und Integration, Frankfurt a.M., S. 51–83.
- Behr, R. (2016), Diversität und Polizei – Eine polizeiwissenschaftliche Perspektive, in: Genkova, P. & Ringeisen, T. (Hrsg.), Handbuch Diversity Kompetenz, Bd. 1, Wiesbaden, S. 557–578.
- Brussig, M., Frings, D. & Kirsch, J. (2017), Diskriminierungsrisiken und Diversity-Management in der öffentlichen Arbeitsvermittlung, Baden-Baden.

- Cankaya, S. (2015), Professional anomalies: Diversity policies policing ethnic minority police officers, in: *European Journal of Policing Studies*, 2(4), S. 383–404.
- Decker, C. & Kersten, J. (2015), Minority Police Officers' Contribution to Police-Ethnic Minority Conflict Management, in: *European Journal of Policing Studies*, 2(4), S. 461–481.
- Dekker, S. & Hansén, D. (2004), Learning under pressure: The effects of politicization on organizational learning in public bureaucracies, in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(2), S. 211–230.
- Flick, U. (2014), *Qualitative Sozialforschung: Eine Einführung* (6. Aufl.), Reinbek b. Hamburg.
- Gatzke, W. (1996), Geiselnahmen, Entführungen, Bedrohungslagen, in: Kniesel, M., Kube, E., Murck, M. (Hrsg.), *Handbuch für Führungskräfte der Polizei – Wissenschaft und Praxis*, Essen, S. 427–449.
- Horvath, K. (2017), Migrationshintergrund, in: Miethe, I., Tervooren, A. & Ricken, N. (Hrsg.), *Bildung und Teilhabe: Zwischen Inklusionsforderung und Exklusionsdrohung*, Wiesbaden, S. 197–216.
- Hunold, D. (2008), *Migranten in der Polizei – Zwischen politischer Programmatik und Organisationswirklichkeit*, Frankfurt a.M.
- Hunold, D. (2010), *Polizisten mit Migrationshintergrund: Integration und Exklusion im Berufsalltag*, in: Hunold, D., Klimke, D., Behr, R. & Lautmann, R. (Hrsg.), *Fremde als Ordnungshüter? Die Polizei in der Zuwanderungsgesellschaft BRD*, Wiesbaden, S. 61–98.
- Hunold, D. (2015), *Polizei im Revier – Polizeiliche Handlungspraxis gegenüber Jugendlichen in der multiethnischen Stadt*, Berlin.
- Jacobs, G., van Witeloostuijn, A. & Christe-Zeyse, J. (2013), A theoretical framework of organizational change, in: *Journal of Organizational Change Management*, 26(5), S. 772–792.
- Leenen, W.R. (2005), Interkulturelle Qualifizierungsansätze für die Polizei, in: Leenen, W.R., Grosch, H., Groß, A. (Hrsg.), *Bausteine zur interkulturellen Qualifizierung der Polizei*, Münster u. a., S. 41–62.
- Meier, K.J., Doerfler, C., Hawes, D., Hicklin, A.K. & Rocha, R.R. (2006), The role of management and representation in improving performance of disadvantaged students: An application of Bum Phillips's „Don Shula Rule“, *Review of Policy Research*, 23(5), S. 1095–1110.
- Mor Barak, M.E. & Travis, D.J. (2009), Diversity and organizational performance, in: Hasenfeld, Y. (Hrsg.), *Human services as complex organ.*, Thousand Oaks u. a., S. 341–378.
- Pisecky, T. (2020), *Change Management bei der Polizei – Wie lassen sich Wandelhemmnisse bei Reorganisationsmaßnahmen überwinden?* in: Ritsert, R. & Vera, A. (Hrsg.), *Management und Organisation in der Polizei*, Wiesbaden, S. 135–197.
- Pitts, D.W. (2005), Diversity, representation, and performance: Evidence about race and ethnicity in public organizations, *Journal of Public Administration Research & Theory*, 15(4), S. 615–631.

- Pitts, D.W. (2007), Implementation of diversity management programs in public organizations: Lessons from policy implementation research, *International Journal of Public Administration*, 30(12–14), S. 1573–1590.
- Schedler, K. (1996), Die Kultur der wirkungsorientierten Verwaltung, in: *Verwaltung und Management*, 2. Jg. (1996), Heft 1, S. 14–18.
- Sigel, J. (2009), Berufliche Identität von Polizisten mit Migrationshintergrund, in: Liebl, K. (Hrsg.), *Polizei und Fremde – Fremde in der Polizei*, Wiesbaden, S. 105–151.
- Steinhardt, M., Stiller, S. & Straubhaar, T. (2009), Chancen der Vielfalt – Kosten der Heterogenität, in: Bertelsmann Stiftung, Bundespräsidialamt (Hrsg.), *Familie. Bildung. Vielfalt. Den demografischen Wandel gestalten*, Gütersloh, S. 202–226.
- Strauss, A.L. & Corbin, J.M. (1996), *Grounded Theory: Grundlagen Qualitativer Sozialforschung*, München.
- Sugarman, B. (2010), Organizational learning and reform at the New York city police department, in: *Journal of Applied Behavioural Science*, 46(2), S. 157–185.
- Thomas, V. & Vera, A. (2019), Innovationen in der Polizei: Dynamische Fähigkeiten als Schlüssel zum Organisationserfolg, in: *Verwaltung & Management*, 25. Jg., Heft 5, S. 219–223.
- Treibel, A. (2008), Migration, in: Baur N., Korte H., Löw M. & Schroer M. (Hrsg.), *Handbuch Soziologie*, Wiesbaden, S. 295–317.
- Vera, A. (2014), Interkulturelle Kompetenz und interkulturelles Lernen im Top Management der deutschen Polizei, in: *Die Polizei*, 105(4), S. 97–105.
- Vera, A. (2015), *Organisation und Personalmanagement in der Polizei*, Frankfurt a.M.
- Vera, A. (2019), Von der ‚Polizei der Demokratie‘ zum ‚Glied und Werkzeug der nationalsozialistischen Gemeinschaft‘ – Die Polizei als Instrument staatlicher Herrschaft im Deutschland der Zwischenkriegszeit (1918–1939), Baden-Baden.
- Wellgraf, S. (2008), *Migration und Medien: wie Fernsehen, Radio und Print auf die Anderen blicken*, Berlin, Münster.
- Wendekamm, M. (2015), Die Wahrnehmung von Migration als Bedrohung: Zur Verzeichnung der Politikfelder Innere Sicherheit und Migrationspolitik, Wiesbaden.
- Wetzels, P., Brettfeld, K. & Farren, D. (2018), Migration und Kriminalität: Evidenzen, offene Fragen sowie künftige Herausforderungen für die Kriminologie, in: *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform*, Jg. 101, Nr. 2, S. 85–111.
- Wobbe, T. & Otte, R. (2000), Politische Institutionen im gesellschaftlichen Wandel, Einbürgerung in Deutschland zwischen Erwartungen von Migranten und staatlicher Vorgabe, in: *Zeitschrift für Soziologie*, Jg. 29, Heft 6, S. 444–462.