

Marilena Geugjes,  
Michael Haus,  
Leonie Jantzer,  
Svenja Keitzel,  
Sybille Münch,  
Georgios Terizakis

*Polizei,  
Politik,  
Polis*

Geflüchtete  
und Sicherheit  
in der Stadt

Polizei, Politik, Polis

*Marilena Geugjes* ist PostDoc-Politikwissenschaftlerin an der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit (HöMS).

*Michael Haus* ist Professor für Moderne Politische Theorie an der Universität Heidelberg.

*Leonie Jantzer* war wissenschaftliche Mitarbeiterin im DFG-geförderten Forschungsprojekts »Polizei, Politik, Polis – Zum Umgang mit Geflüchteten in der Stadt« an der Leuphana Universität Lüneburg.

*Svenja Keitzel* ist Humangeographin und hat am Institut für Humangeographie der Goethe-Universität Frankfurt zu Rassismuserfahrungen mit der Polizei promoviert.

*Sybille Münch* lehrt an der Universität Hildesheim und war zuvor Juniorprofessorin und Gastwissenschaftlerin am Zentrum für Demokratieforschung der Leuphana.

*Georgios Terizakis* ist Professor für Politikwissenschaft an der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit (HöMS).

Marilena Geugjes, Michael Haus, Leonie Jantzer,  
Svenja Keitzel, Sybille Münch, Georgios Terizakis

# Polizei, Politik, Polis

Geflüchtete und Sicherheit in der Stadt

Campus Verlag  
Frankfurt/New York

Gefördert durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) – Projektnummer 441835064

Die Open-Access-Publikation dieses Buches wurde durch den Open-Access-Publikationsfonds für Monographien der Universität Heidelberg unterstützt.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Der Text dieser Publikation wird unter der Lizenz »Creative Commons Namensnennung 4.0 International« (CC BY 4.0) veröffentlicht. Den vollständigen Lizenztext finden Sie unter:  
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>



Verwertung, die den Rahmen der CC BY 4.0 Lizenz überschreitet, ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig.

Die in diesem Werk enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Quellenangabe/Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.

ISBN 978-3-593-51902-9 Print

ISBN 978-3-593-45770-3 E-Book (PDF)

DOI 10.12907/978-3-593-45770-3

Copyright © 2024 Marilena Geugjes, Michael Haus, Leonie Jantzer, Svenja Keitzel, Sybille Münch, Georgios Terizakis. Publikation: Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main  
Umschlaggestaltung: Campus Verlag GmbH

Satz: le-tex Xerif

Gesetzt aus der Alegreya

Druck und Bindung: Beltz Grafische Betriebe GmbH, Bad Langensalza

Beltz Grafische Betriebe ist ein Unternehmen mit finanziellem Klimabeitrag (ID 15985–2104-1001).

Printed in Germany

[www.campus.de](http://www.campus.de)

# Inhalt

Einleitung .....	9
------------------	---

## I Konzept

1. Stadt(forschung), Flucht(forschung), Polizei(forschung) – auf dem Weg zu <i>local turns</i> ? .....	17
2. Polizei und (Flüchtlings-)»Krise« .....	21
2.1 Polizei als »Krisenakteur« .....	22
2.2 Krisenbezüge und Krisentypen – Stadt, Flucht, Polizei .....	26
3. Normative Vermittlungs-, Konstitutions- und Lokalisierungslogiken polizeilicher Praxis .....	31
3.1 Normative Vermittlungslogik: Sicherheit und Menschenwürde als Dimensionen polizeilicher Praxis .....	31
3.2 Konstitutionslogiken und Lokalisierungslogiken: eine praxeologische Perspektive unter Verzicht auf einen »Kollektivakteur Polizei« .....	36
4. Methoden .....	65
4.1 Auswahl der Städte .....	65
4.2 Datenerhebung und -auswertung .....	68
4.3 Feldzugang .....	74
4.4 Selbstreflexion .....	76

## II Fallstudien

1. Übergreifende Motive .....	79
2. Baden-Württemberg .....	91
2.1 Mannheim .....	91
2.2 Karlsruhe .....	131
3. Niedersachsen .....	169
3.1 Osnabrück .....	169
3.2 Braunschweig .....	206
4. Hessen .....	247
4.1 Darmstadt .....	247
4.2 Kassel .....	281
5. Zwischenbetrachtungen .....	325

## III Übergreifende Themen: zwischen Staat und Stadt

1. Organisationswandel und Pfadabhängigkeiten: Polizei zwischen Hierarchie und Demokratisierung .....	339
1.1 Die Organisationsentwicklung der Polizei als zunehmende Demokratisierung? .....	339
1.2 Hierarchie, Führung und Generationswechsel: Wandel und Kontinuitäten .....	345
1.3 Behutsame Öffnung trotz hartnäckiger Verweigerung? .....	349
2. Die Beziehung von Polizei zur Stadtpolitik, Öffentlichkeit und Zivilgesellschaft .....	353
2.1 Polizei und lokale Akteure: der Staat in der Stadt .....	353
2.2 Konfrontative Konstellationen von Polizei und lokalen Akteuren .....	356
2.3 Deliberative Beziehung zwischen Polizei und lokalen Akteure .	358
2.4 Arbeitsteilig-neutrale Beziehung von Polizei und lokalen Akteuren .....	360
2.5 Fazit .....	362

---

3. Sicherheit und Grundrechte/Menschenwürde .....	365
3.1 Sicherheit durch den und vor dem Staat .....	367
3.2 Ambivalenzen, Ermessensspielräume, Grenzbereiche .....	372
3.3 Die Sicherheit der <i>anderen</i> .....	378
3.4 Fazit .....	383
4. Polizei und Rassismuskurs .....	385
4.1 Warum Polizeiarbeit ein Freund-Feind-Denken begünstigt ...	388
4.2 Stereotypes Wissen bei der Polizei .....	390
4.3 Fazit: Perspektiven für eine rassismussensible Polizei .....	396
5. Versicherheitlichung von Migration durch polizeiliche Praktiken ..	399
5.1 Angst, (Un-)Sicherheit und Rolle der Polizei .....	399
5.2 Migration im Sicherheitsdiskurs .....	401
5.3 Polizeiliche Sicherheitspraktiken in Bezug auf Migration .....	403
5.4 Fazit: Konsequenzen polizeilicher Sicherheitspraktiken im Kontext der (Flucht-)Migration .....	409
6. Das Globale im Lokalen .....	411
6.1 Globale Diskurse im Lokalen – konzeptionelle Zugriffe .....	413
6.2 Die Polizei anderswo – »nicht zu vergleichen« .....	414
6.3 »So sind wir nicht« .....	417
6.4 Vergleich Herkunftsland/Zielland .....	419
6.5 Fazit .....	421

#### IV Fazit

1. Einleitung .....	425
2. Warum Polizei und Policy? .....	427
3. Begegnungen mit dem Staat .....	429
4. Die Polizei als Wissensanbieter .....	433
5. Warum Polizei und interpretative Analyse .....	435

Literatur .....	437
-----------------	-----

# Einleitung

Die vermeintliche Überlastung von deutschen Kommunen durch Fluchtmigration aus unterschiedlichen Ländern entwickelt sich seit Ende des Jahres 2023 erneut zu einer dominanten Erzählung im öffentlichen und medialen Diskurs. Wissenschaftliche Studien zeigen hingegen, dass Kapazitäten zur Unterbringung vorhanden sind und die Situation lokal sehr unterschiedlich ausfällt (vgl. Bartetzko u. a. 2023). Trotz dieser Einordnungsversuche sind die Folgen des verschärften Diskurses immens: »Schnellere Asylverfahren und Abschiebungen, Leistungskürzungen für Asylbewerber, ein neues System zur Finanzierung der Flüchtlingskosten«<sup>1</sup>, so betitelte die Tagesschau auf ihrer Internetseite die Beschlüsse der Bundesregierung vom Januar 2024. Dieser aus anderen Staaten bereits länger bekannte *deportation turn* (Gibney 2008) steht im scheinbaren Widerspruch zur Einschätzung, dass sich Deutschland auf dem Weg zum »pragmatischen Einwanderungsland« befinde (Faus/Storks 2019) sowie im Kontrast zu den Erinnerungen an die deutsche »Willkommenskultur« und zivilgesellschaftliche Solidarität nach 2015 (kritisch Dinkelaker u. a. 2021). Jenseits des politisierten Diskurses haben die Fluchtmigration seit Ende 2014 sowie ein positiver Migrations-saldo zu einem Bevölkerungswachstum in Deutschland beigetragen, der sich trotz der amtlichen Verteilung von Asylsuchenden nach Königsteiner Schlüssel insbesondere auch in den Städten niederschlägt.<sup>2</sup>

Die gegenwärtigen Debatten sind wesentlich mitgeprägt von den seit dem »Krisenjahr« 2015 thematisierten Herausforderungen. Neben der kommunalen bzw. lokalen infrastrukturellen, logistischen, administrativen und

---

1 <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/migration-asyl-beschluesse-100.html>, Zugriff: 08.05.2024.

2 [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/11/PD22\\_N069\\_12\\_13.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/11/PD22_N069_12_13.html), Zugriff: 09.05.2024.

finanziellen Bewältigung von den durch Zuwanderung ausgelöste Folgen spielen dabei die mit der Aufnahme von Geflüchteten einhergehenden Auswirkungen auf die öffentliche Sicherheit eine wichtige Rolle. In diesem Buch soll es um das Zusammentreffen von lokalen Praktiken und Sicherheitswahrnehmungen in Bezug auf Fluchtmigration gehen. Thema ist die Analyse polizeilicher Handlungsorientierungen im städtischen Raum mit Blick auf Geflüchtete und auf mit Flucht verbundene Themen. Dieses Buch basiert auf dem Forschungsprojekt »Polizei, Politik, Polis – Zum Umgang mit Geflüchteten in der Stadt«, welches von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) gefördert und von 2021 bis 2023 durchgeführt wurde. Es ist Ergebnis einer Kooperation von Wissenschaftler\*innen der Universität Heidelberg, der Leuphana Universität Lüneburg und der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit. Im Laufe des Projekts sind in sechs Städten aus den Bundesländern Baden-Württemberg, Hessen und Niedersachsen polizeiliche Wahrnehmungen der Herausforderungen und der Handlungsmöglichkeiten sowie die verfolgten Sicherheitsstrategien analysiert worden. Diese zunächst herausgearbeiteten polizeilichen Deutungsmuster und Handlungsorientierungen wurden dann in die lokalen Kontexte eingebettet. Schließlich haben wir ermittelt, inwiefern sich von spezifischen städtisch-polizeilichen Umgangsweisen mit Geflüchteten sprechen lässt und wo deren Bruchstellen, Konflikte und Chancen liegen können. Es sind die Praktiken der alltäglichen Polizeiarbeit im Kontext Flucht, die im Projekt im Mittelpunkt stehen.<sup>3</sup>

Mit dem hier verfolgten Forschungsansatz untersuchen wir, inwiefern die Polizei in lokale Praktiken eingebunden und vom städtischen Umfeld geprägt wird. Die Studie leistet damit einen Beitrag zum vertieften Verständnis der Rolle der Polizei in der lokalspezifischen Aushandlung von fluchtbedingter Diversität von Stadtgesellschaften sowie zur Erforschung der Bedeutung von Flucht und Migration für das urbane Regieren.

In den vergangenen Jahren hat die sogenannte »Flüchtlingskrise« nicht nur die mediale Debatte beherrscht, sondern auch zu einer Fülle an Veröffentlichungen in unterschiedlichen sozialwissenschaftlichen Disziplinen geführt, wobei sich eine »lokale Wende« als Muster aktueller Fluchtfor-

---

<sup>3</sup> Erste Ergebnisse sind in unterschiedlichen Zusammenhängen bereits publiziert worden (Geugjes/Jantzer/Keitzel 2022; Geugjes/Terizakis 2022; Geugjes/Terizakis 2024a; Geugjes/Terizakis 2024b; Haus/Geugjes/Terizakis 2024; Haus/Münch/Terizakis 2021; Jantzer/Keitzel/Terizakis 2023; Jantzer/Münch 2023; Münch im Erscheinen).

schung abzeichnet. Das vorliegende Buch schließt an diesen Forschungsstand an, jedoch mit einem anderen Blickwinkel. Es untersucht am Beispiel der Polizei als in eminenter Weise staatliche Vollzugsinstanz, wieweit die These einer »lokalen Wende« der Migrationspolitikforschung trägt. Darüber hinaus macht es deutlich, welche Narrative, Probleme und Selbstverständnisse spezifisch im Kontext lokaler polizeilicher Praxis von Bedeutung sind. Im Mittelpunkt stehen dabei städtische Praktiken im Zusammenhang mit der Aufnahme von Geflüchteten, in denen drei Aspekte miteinander vermittelt werden:

- die Rolle der örtlichen Polizei als staatliche Gewalt vor Ort (»Polizei«),
- die Relevanz stadtpolitischer Strategien im Umgang mit Flüchtlingsfragen (»Politik«) sowie
- die Bedeutung stadtgesehenschaftlicher Akteure, Netzwerke und Diskurse (»Polis«).

Die übergreifende Fragestellung lautet, *in welcher Weise polizeiliches Handeln eine jeweils besondere Logik im städtischen Raum einnimmt und dabei in einem lokal-spezifischen, stadtpolitischen und zivilgesellschaftlichen Kontext eingebettet ist*. Im Projekt wurde zur Beantwortung dieser Frage auf qualitativ-interpretative Verfahren der Datenerhebung und -auswertung zurückgegriffen.

Hintergrund für diese Verbindung von lokaler Politikforschung, Migrations- und Integrationsforschung mit jüngeren Erkenntnissen der Polizeiforschung ist die Beobachtung, dass die öffentliche und politische Thematisierung von Fluchtzwanderung häufig durch einen Sicherheitsdiskurs geprägt ist (wie auch ein an der Universität Bochum abgeschlossenes Forschungsprojekt zu »Flucht als Sicherheitsproblem« aufzeigt, Goeckenjan u. a. 2019). Auch einer breiteren Öffentlichkeit ist mittlerweile die Unterscheidung zwischen »objektiver Sicherheit« und »subjektiver Sicherheit« geläufig. Ersteres schlägt sich vermeintlich in der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) nieder. Zweiteres ist im Sinne einer nicht evidenzbasierten Kriminalitätsfurcht zu verstehen, wobei im Zusammenhang mit steigender Migration um 2015 in verschiedenen Befragungen verbrechens- und terrorismusbezogene Befürchtungen zunahmen (vgl. Supola 2017). Neben der (auch politisch geschürten) Problematisierung von Geflüchteten als Quelle von (gefühlter) Unsicherheit (siehe etwa das weithin rezipierte Gutachten von Pfeiffer u. a. 2018) stellen die Gewährleistung von Sicherheit insbesondere für geflüchtete Frauen in Gemeinschaftsunterkünften (Rabe 2015) sowie die (regional ungleiche) Bedrohung von Geflüchteten durch Hasskrimina-

lität (Entorf/Lange 2019) oft diskutierte und analysierte Fragenkomplexe von Sicherheit dar. Der Umgang mit ambivalenten Unsicherheitslagen und -wahrnehmungen, die internen, oft genderbezogenen Dynamiken in Gruppen geflüchteter Menschen und der Umgang mit Hasskriminalität erfordern komplexe polizeiliche und nichtpolizeiliche Praktiken der Problemerkennung und -bearbeitung. Der Polizei kommt damit in der *urban governance* lokaler Flüchtlingspolitik eine wichtige, wenn auch bislang meist übersehene Rolle zu. Zum einen entstehen zwischen Polizei und Geflüchteten zahlreiche »Begegnungen« (Bielejewski 2023: 133), zum anderen führt ein Diskurs der Versicherheitlichung dazu, dass der Polizei eine besondere Rolle als Sprecherin in der Öffentlichkeit zugeschrieben und sie damit zu einer entsprechend wichtigen Stimme wird (vgl. Münch i. E.).

Die Rolle der Polizei in dieser *urban governance* der Bewältigung von fluchtspezifischen Herausforderungen und der alltäglichen Aushandlung von Diversität (Amin 2002) ist stets im Spannungsverhältnis zwischen zwei grundlegenden Orientierungsdimensionen zu begreifen: der Produktion von Sicherheit einerseits und der Achtung der Menschenwürde andererseits. Erstere bildet den Kernaufgabenbereich der Polizei, Letztere das normative Grundprinzip allen staatlichen Handelns, so auch die Quelle der Menschen- und Grundrechte (siehe Möllers/Lemke 2019). Beide Begriffe müssen jedoch interpretiert und eingeordnet werden. Im Kontext von Städten verdichten sich die mit diesem Spannungsverhältnis verbundenen Momente, werden sozialräumlich verortet und lebensweltlich interpretiert und mit spezifischen lokalen Praktiken vermittelt und bearbeitbar gemacht (vgl. u. a. für einen Überblick zur Relevanz von Städten Barbehön/Münch 2017a). Das besondere Profil unseres Forschungsvorhabens liegt vor diesem Hintergrund vor allem in folgenden Punkten:

Inhaltlich geht es uns um die Fokussierung der Polizei als eine Akteurin im städtischen Kontext. Mit dieser Ausrichtung verbindet sich die Möglichkeit, Forschungsfragen zu formulieren, welche gegenüber gängigen Perspektiven besondere Potenziale aufweisen. Vor allem interessiert uns, inwieweit die Polizei von der Einbettung in einen spezifischen städtischen Kontext geprägt ist und diesen zugleich als »ihre« Stadt mitgestaltet. Die Pole »Staat« und »Stadt« (vgl. Held 2005; Magnusson 2011) können so neuartig aufeinander bezogen werden. Methodisch erfordert dies einen Rückgriff auf interpretative Methoden der Datengenerierung mit ihrem Fokus auf *meaning in context* (vgl. Drisko/Maschi 2015).

Nach einer näheren Verortung der Studie in der Forschungslandschaft unter Bezugnahme auf die Polizei-, die Flucht- und die Stadtforschung wird das eigene Konzept entlang der Darstellung normativer Vermittlungs-, Konstitutions- und Lokalisierungslogiken polizeilicher Praxis entfaltet. Die Erläuterung des methodischen Vorgehens schließt den ersten Teil ab. Im zweiten Teil stehen die sechs Fallstädte im Fokus. Entlang von sieben Unterabschnitten werden Problemwahrnehmungen, Beschreibungen des städtischen Raumes und Verortung von Geflüchteten, Freunde und Feinde, Wissen und Macht, Organisationskulturen und -selbstverständnisse sowie Netzwerke im jeweils lokalen Zusammenhang analysiert. Ein Zwischenresümee rundet den jeweiligen Abschnitt ab. In der Gesamtschau der Fallstudien wird ein stadtübergreifendes Fazit gezogen. Im dritten Teil werden schließlich entlang sechs unterschiedlicher Themenfelder Auffälligkeiten des Materials diskutiert und in einen weiteren Kontext der kritischen Polizei- und Policy-Analyse gesetzt. Diese Darstellung erfolgt gewissermaßen quer zu derjenigen im Rahmen der städtischen Fallbeispiele. Damit wird einer Logik gefolgt, die im Gegensatz zu Teil II nicht die polizeiliche Praxis in einer bestimmten Stadt in den Blick nimmt, sondern allgemeiner auf polizeiliche Praxis in Städten blickt. Die Analyse polizeilicher Praxis wird dabei auf Fragestellungen bezogen, die Anschlussfähigkeit an breitere theoretische Konzepte herstellen, eine zentrale Rolle in Diskursen von Polizeiforschung und Polizeikritik spielen sowie eine konzeptionelle und gesellschaftstheoretische Verortung der Polizei in der Stadt vornehmen. Wir entwickeln in diesem Sinne jeweils thematische Zugriffe und einschlägige Konzepte. Im Anschluss zeigen wir Anknüpfungspunkte in den von uns durchgeführten Interviews auf, um auf dieser Grundlage ein tieferes Verständnis für die Präsenz der Topoi in der polizeilichen Praxis wie auch ein erweitertes Verständnis dieser Themen zu gewinnen. Das Fazit führt schließlich alle Perspektiven zusammen.

Das Schreiben eines Buches und die Erhebung des hierfür nötigen Materials sind ohne die Hilfe zahlreicher Personen nicht denkbar. Unser Dank gilt vor allem den Interview- und Gesprächspartner\*innen aus den sechs Fallstädten, ohne deren bereitwillige und offene Teilnahme an den Einzelinterviews und Gruppendiskussionen das Projekt nicht möglich gewesen wäre. In dieser Publikation wurden die Zitate aller Expert\*innen anonymisiert. Zum einen sollten hierdurch ein freieres Sprechen in den Interviewsituationen ermöglicht und gleichzeitig interne Konsequenzen ausgeschlossen werden. Zum anderen werden unsere Expert\*innen so auch

nach außen geschützt und nicht exponiert. Ein großer Dank gebührt auch den verschiedenen Polizeieinheiten, die Mitgliedern unseres Teams auf Nachtstreifen oder im Büroalltag eine teilnehmende Beobachtung ermöglichen, sowie den verschiedenen Personen, die uns die Zugänge in die Landespolizeien vermittelt haben. Auf diesem Wege sei zudem unseren studentischen Hilfskräften gedankt, allen voran Ramona Huber für die intensive Arbeit am Manuskript, ebenso Donna Hejazi, Celine Strufe, Milan Thié, Lina Abraham, Maite Quensel und Hüsnü Yılmaz. Zudem hat unser Projekt stark durch den Austausch mit unserem Kollegen von der Johannes Gutenberg-Universität Mainz, Jan Beek, profitiert. Ein Dankeschön für Inspiration und Unterstützung an die Kolleg\*innen vom sozialwissenschaftlichen Dienst und von der Polizeiakademie Niedersachsen, insbesondere Astrid Jacobsen und Jens Bergmann. Für die großartige Hilfe bei der Erstellung des druckfertigen Manuskripts danken wir Christina Beermann-Scheffler. Die Open-Access-Veröffentlichung wurde durch das Förderprogramm der Universität Heidelberg ermöglicht. Selbstverständlich sind die Autor\*innen für alle enthaltenen Fehler verantwortlich.

I  
Konzept



# 1. Stadt(forschung), Flucht(forschung), Polizei(forschung) – auf dem Weg zu *local turns*?

Unsere Forschung ist zunächst von der allgemeinen wie auch fluchtpolitik-spezifischen Annahme geleitet, dass der Gestaltungsspielraum städtischer Akteure bei der Implementation und Interpretation von Gesetzen und Vorgaben der Bundes- und Landesregierungen, aber auch bei eigenen politischen und planerischen Initiativen größer ist, als häufig unterstellt wird (Schammann 2015, 2017; Aumüller 2009; Barbehön/Münch 2017a; Hunold u. a. 2023). Dies verweist einerseits auf die in der Implementationsforschung seit Längerem etablierte Beobachtung einer »Gegenimplementation von unten« (Wollmann 1983), die auf »vertikale Variationen zwischen der zentralstaatlichen Steuerungsinstanz und den lokalen Orten der Implementation abstellt« (Barbehön/Münch 2017a: 7), andererseits auf die horizontale Variation zwischen Städten (ebd.). Letztere kann indes nur angemessen in den Blick kommen, wenn Städte als Sozialräume mit spezifischen Praktiken des Umgangs mit kollektiven Problemen verstanden werden, nicht ausschließlich als unterste Politik- und Verwaltungsebene (für eine entsprechende stadttheoretische Perspektive siehe Löw 2008: 25 ff.). Erforderlich ist eine Perspektive urbaner Praxis, die darauf fokussiert, wie unterschiedliche Wertüberzeugungen, Problemsichten und Handlungsansätze vor dem Hintergrund spezifischer Ressourcenzugänge örtlich vermittelt werden.

Dabei spielen sowohl von formalen politischen Institutionen (wie dem Stadtparlament) getroffene kollektiv verbindliche Entscheidungen eine Rolle als auch weichere Formen der wechselseitigen Abstimmung von Handlungsorientierungen und der selbstregulierenden Anpassung an urbane Konstellationen. Beispielsweise kann eine Stadtverwaltung (im Rahmen gesetzlicher Vorgaben) ein von der Vertretungskörperschaft beschlossenes Konzept der Sicherheit im öffentlichen Raum verfolgen, welches etwa bestimmte Vorschriften zur Beleuchtung von Straßen, Plätzen und anderen

Orten vorschreibt. In übergreifenden Stadtentwicklungsprozessen kann dieses zum Gegenstand einer Diskussion beteiligter Akteure werden, die je nach Stadt sehr unterschiedlich ausfallen kann. Im Rahmen von städtischen Sicherheitskonzepten, die von Stadtverwaltung und gesellschaftlichen Akteuren (wie feministischen Gruppen oder Wissenschaftler\*innen) beraten werden, kann Straßenbeleuchtung wiederum als einer unter verschiedenen Gesichtspunkten begriffen werden, der beispielsweise für eine auf die Bedürfnisse von FLINTA\*-Personen ausgerichtete Sicherheitskonzeption durchaus wesentlich ist. Ob eine solche Konzeption greift, hängt nicht zuletzt davon ab, wie verschiedene Akteure und Gruppen darauf reagieren. Sowohl polizeiliches Handeln als auch die institutionalisierte Stadtpolitik sind mit dieser jeweiligen Praxis einer Stadt verwoben, so unsere Annahme.

Wir gehen des Weiteren davon aus, dass städtische Praktiken des Umgangs mit Problemen grundsätzlich durch lokale Diskurse und Akteurskonstellationen konstituiert werden (Barbehön u. a. 2015). Damit schließen wir an interpretative Ansätze der Policy-Analyse an, die die Relevanz von Interpretationen explizit anerkennen und ins Zentrum rücken (Bevir/Rhodes 2006, 2016; Heinelt/Terizakis 2020; Nullmeier 2013; Münch 2016; Barbehön u. a. 2019; Braun 2014; Saretzki 2014). Zentrales Merkmal einer solchen, im weiteren Sinne sozialkonstruktivistischen Politikforschung ist »its focus on meaning-making: it seeks knowledge about how human beings, scholars included, make individual and collective sense of their particular worlds« (Schwartz-Shea/Yanow 2012: 46) und wie durch diese Diskurse und Praktiken in unserem Fall lokale Wirklichkeit konstituiert wird. Im Gegensatz zu neopositivistischen Arbeiten tragen interpretative Autor\*innen nicht die aus der Forschungsliteratur gewonnenen Definitionen und Konzepte oder Theorien ins Feld, um deren Erklärungskraft zu testen, sondern wollen verstehen, wie ein bestimmtes Verständnis »aus dem Feld« zu einem bestimmten Zeitpunkt an einem bestimmten Ort erwächst und so soziale Praxis konstituiert (Schwartz-Shea/Yanow 2012: 18). Ein solches abduktives Vorgehen, das nicht nach Generalisierbarkeit um ihrer selbst willen strebt, sondern für den Kontext sensibel bleibt, scheint uns besonders geeignet, um die lokalspezifische Aushandlung von fluchtbedingter Vielfalt zwischen Polizei, Stadtgesellschaft und Lokalpolitik explorativ zu beleuchten.

Mit diesen konzeptionellen Vorannahmen zur Erforschung von Städten knüpfen wir zugleich an aktuelle Debatten der Migrationspolitikforschung an. Während die Stadtsoziologie und Humangeographie die Thematisierung von Migration im städtischen Kontext bereits seit Jahr-

zehnten bearbeitet, hat die Migrationspolitikforschung diesen Fokus erst seit wenigen Jahren für sich entdeckt und sich den lokalen Varianzen und Handlungsspielräumen konzeptionell angenähert. In verschiedenen Forschungsarbeiten wird eine lokale Wende der Migrationspolitikforschung angebahnt.<sup>1</sup> Wir gehen davon aus, dass auch *polizeiliche* Akteure trotz ihres Status als Vollzugsinstanz staatlicher Gesetze und Ausübende staatlicher Gewalt, in Deutschland noch dazu als Landesbehörde, im städtischen Kontext über einen beträchtlichen Gestaltungsraum verfügen. So entwickelt die Polizei spezifische Strategien der Öffentlichkeitsarbeit, kann sich an Netzwerken und Gremien beteiligen und an Orten wie Schulen für ihre Themen und Sichtweisen sensibilisieren. Zwar sind polizeiliche Handlungspraxen durchaus ein gut untersuchtes Feld (Behr 2010), die Forschung interessiert sich dabei jedoch kaum für konkrete und distinkte lokale Konstellationen (vgl. Lange 2018, Einem 2017), sondern oszilliert im Kontext von Flucht und Migration zumeist zwischen den thematischen Polen »Diskriminierung« und »behördliche Herausforderungen«.<sup>2</sup> Insbesondere im Hinblick auf die

---

1 Kühn und Münch (2019) haben die aktuelle Thematisierung der lokalen Wende rekonstruiert. Wie Schammann (2017: 93–95) überzeugend argumentiert, ist sowohl eine nationale Perspektive auf Migrationspolitik als auch eine konvergenztheoretische Herangehensweise, in der gefragt wurde, ob sich die Migrationspolitik liberaler Demokratien annähere, lange Zeit forschungsleitend gewesen. In Deutschland hätten sich lediglich wenige Einzelfallstudien und zudem solche mit überwiegend deskriptiver Herangehensweise mit der Heterogenität städtischer Implementation von Flüchtlingspolitik befasst. Mit Tobias Eules (2014) Studie zur Auslegung des Aufenthaltsgesetzes durch Ausländerbehörden und Antje Ellermanns (2005) Arbeiten zur Abschiebep Praxis im deutsch-amerikanischen Vergleich bestehen einflussreiche Analysen in der Tradition eines Bottom-up-Ansatzes, der auf die Interpretations- und Handlungsspielräume der lokalen »street-level bureaucracy« (Lipsky 1980) verweist. Zudem haben jüngst verschiedene Autor\*innen das Konzept der Multi-Level-Governance adaptiert und auf die Regulierung von Migration im Mehrebenensystem der EU angewendet (Scholten/Penninx 2016; Oomen/Baumgärtel 2014). Ausgehend von einer Heuristik der »Eigenlogik der Städte« schlussfolgern Barbehön und Münch (2016) in einer vergleichenden Diskursanalyse, dass sich städtische Diskurse hinsichtlich ihrer Konstruktion von Diversität, der Unterscheidung zwischen Gruppen und der Zugehörigkeit zur Stadtgesellschaft erheblich unterscheiden. Auch im Kontext politiktheoretischer Analysen der Stadt finden sich aktuelle Hinweise auf die wachsende Bedeutung von Städten in der Ausgestaltung migrationspolitischer Entscheidungen und Gestaltungsansätze (De-Shalit 2018).

2 So werden Geflüchtete häufig als Opfer polizeilicher Diskriminierung in den Blick genommen und wird diese Diskriminierung aus einer normativen Perspektive kritisiert (Behr 2017, 2019). Die polizeiliche Abwehr des als gefährlich erscheinenden Fremden geht einher mit der Vorstellung der Aufrechterhaltung der »Polizey«, der »guten Ordnung«. Alternativ wird eine behördenzentrierte Perspektive eingenommen, die auf Verbesserung der Verwaltungsabläufe zielt, unabhängig von lokalen Konstellationen und auch hier mit Hinblick auf die Gefahrenabwehr (vgl. Su-

fluchtbedingte Diversifizierung von deutschen Stadtgesellschaften klappt so weiterhin eine Lücke zwischen der Bearbeitung und Deutung von Problemen vor Ort und der Erforschung dieser konkreten Konstellationen. Der Beitrag der Polizei als Teil einer jeweiligen urbanen Praxis des Umgangs mit Sicherheitsfragen bildet somit ein Desiderat. Es sind die Praktiken der alltäglichen Polizeiarbeit im Kontext Flucht, die im Folgenden im Mittelpunkt stehen sollen.

Dabei interessieren wir uns insbesondere für Variationen einer umfassend verstandenen (also neben dem Polizieren auch Prävention, Öffentlichkeitsarbeit oder Kommunikation mit Teilen der Stadtgesellschaft sowie Kontakte mit der Politik einbeziehenden) polizeilichen Praxis in verschiedenen Städten und hierbei insbesondere auf den Umgang mit Geflüchteten<sup>3</sup> – also einer Gruppe, deren Position gegenüber der Polizei typischerweise prekär ist. Dies gilt insbesondere für die Gruppe der Ausreisepflichtigen und irregulären Migrant\*innen (zum Zusammenhang von Vulnerabilität und Deportabilität in Polizeibegegnungen vgl. Clark u. a. 2023), aber auch für diejenigen, die unter die Residenzpflicht in zentralisierter Sammelunterbringung fallen, deren beengte Lebensverhältnisse in den Hochphasen der Migration regelmäßig zu Konflikten im Innern und der Nachbarschaft beitragen.<sup>4</sup> Zugleich belegen repräsentative Befragungen unter Geflüchteten deren grundsätzlich hohes Maß an Vertrauen gegenüber der deutschen Polizei, wenn auch nicht gegenüber der öffentlichen Verwaltung insgesamt (Schmidt u. a. 2020: 597).

---

pola 2017). Die Optimierung der behördlichen Abläufe soll helfen, die Herausforderungen im Zusammenhang mit Geflüchteten zu bewältigen bzw. zu minimieren. Bezeichnenderweise stehen hier die Themen (internationaler) Terror, Gewalt und Kriminalität unter Geflüchteten im Zentrum der polizeiwissenschaftlichen Betrachtungen. Hierdurch entsteht eine Anschlussfähigkeit an Diskurse um »gute und schlechte Migranten« (vgl. Everts 2016; Will 2019), die Migration moralisierend oder nutzenorientiert konzeptualisieren.

<sup>3</sup> Wir halten den Begriff bewusst offen und fassen darunter sowohl solche Personen, deren Schutzstatus bereits bestätigt wurde, als auch solche Personen, deren Asylanträge noch in Bearbeitung oder bereits negativ beschieden worden sind.

<sup>4</sup> So haben sich in Gießen vor einiger Zeit mehrere Polizeibeamte in der Presse zu Wort gemeldet, die die sich verschärfenden Zustände in der hessischen Erstaufnahme beklagten. Allein 2020 seien dort 300 Strafanzeigen aufgenommen worden, die jedoch oftmals im Sande verliefen. Als Ursache werden neben der verlängerten Residenzpflicht von bis zu 18 Monaten die Perspektivlosigkeit und Isolation während der Coronapandemie sowie die Ankunft krimineller Personengruppen genannt, die zuvor in Frankreich auf der Straße gelebt hätten (Bartram 2021).

## 2. Polizei und (Flüchtlings-)»Krise«

Unsere Studie ist im Kontext einer gesellschaftlich weithin als »Krise« oder zumindest »krisenhaft« wahrgenommenen Entwicklung von Fluchtbewegungen angesiedelt. Ohne die gewiss diskussionsbedürftige Diagnose einer solchen Krise unkritisch übernehmen zu wollen, erscheint es doch sinnvoll, danach zu fragen, wie *Krisenwahrnehmungen* und Polizei allgemein miteinander zusammenhängen und was dies für die Logik polizeilicher Praxis bedeutet, um dann eine Kontextualisierung Letzterer im Zusammenhang mit der Fluchtmigration des Jahres 2015 und folgender Jahre vorzunehmen. Dies korrespondiert damit, dass die Erfahrung von »2015 ff.« in der Erhebung von Forschungsmaterial für uns ein zentraler Referenzpunkt war. »Krise« ist sicherlich ein Begriff, mit dem Phänomene als problematisch thematisiert werden. Dies ist konzeptionell insofern von besonderer Bedeutung, als die interpretative Policy-Analyse sich vor allem für Problematisierungen interessiert. In der Art, wie etwas zum öffentlichen Problem gemacht wird, so die Annahme, verbinden sich die Thematisierungen von Handlungsnotwendigkeit, Verursachung und möglichen Lösungen. Das Konzept der Krise macht die Verdichtung und Kulmination einer problematischen Entwicklung deutlich. Der erreichte Wendepunkt macht es unausweichlich, Gefahren ins Auge zu schauen und von der Routine abzuweichen, schließt aber auch nicht aus, dass sich eine Chance für eine grundlegende Verbesserung ergibt. Denn in der Krise zeigt sich, dass die bislang geltende Normalität eben keineswegs so unproblematisch war, wie viele glaubten. In einer abgemilderten Form würde man von einer »kritischen Situation« sprechen. Auch hier schwingt die Vorstellung eines Kipppunktes mit (die Gefahr einer Eskalation, einer Katastrophe, einer Tragödie), doch lässt der Fokus auf die Situation es zu, dass sich mit einer Intervention (oder auch dem Unterlassen selbiger) die Situation wieder normalisiert. Wichtig wird im Folgenden sein, die Polizei

sowohl als Referenzpunkt als auch als Mitgestalterin in der Thematisierung von Krisen und kritischen Situationen zu begreifen und dabei die enge Verknüpfung von Polizei-, Krisen- und Sicherheitsdiskursen im Blick zu behalten.

## 2.1 Polizei als »Krisenakteur«

Ganz allgemein kann die Polizei als »Krisenakteur« schlechthin verstanden werden. *Zum einen* spielt sie eine entscheidende Rolle bei der Bewältigung von als krisenhaft wahrgenommenen und artikulierten Situationen. Ihre genuine Aufgabe, für Sicherheit und Ordnung zu sorgen, verweist auf die Möglichkeit einer fundamentalen Systemkrise. So kann ein drohender Zusammenbruch der »öffentlichen Ordnung« als ultimatives Krisenszenario gelten, welches selbst für hartgesottene liberale Egalitarist\*innen Einschränkungen von Grund- und Menschenrechten einschließlich der ansonsten eingeforderten globalen Bewegungsfreiheit rechtfertigt (für Letzteres siehe bereits den bahnbrechenden Text von Carens 1987). Jenseits dessen ist die Polizei mit der permanenten Aufgabe betraut, notfalls durch die Ausübung von Zwang die Sicherheit der Bevölkerung, aber auch die störungsfreie Funktionsweise gesellschaftlicher Teilbereiche (etwa den Schutz des Eigentums mit Blick auf die Wirtschaft, die Inhaftierung korrupter Politiker\*innen mit Blick auf die Politik) zu gewährleisten. Letzteres macht ihre systemstabilisierende Rolle deutlich, die von denjenigen kritisch ins Licht gerückt wird, die die bestehende Ordnung als fundamental ungerecht betrachten (siehe die Beiträge in Loick/Thompson 2022). Ungeachtet dessen, ob man diese Sicht teilt, erscheint es wichtig, die Rolle der Polizei mit Blick auf vermeintlich kritische Gefährdungen von Normalitäten in den Blick zu nehmen. Denn so lässt sich besser verstehen, dass die Polizei auf vielfältige und ambivalente sowie potenziell kontroverse Weise in Diskurse zur Herstellung von Sicherheit und Ordnung verstrickt ist. Mit dem Diskurs zur Bewältigung der Fluchtbewegungen seit 2015 ist die Polizei zum wichtigen Objekt wie auch Träger eines Diskurses geworden, der stark vom Topos der Sicherheit geprägt ist. Polizeiliche Praxis spielt, so unsere Annahme, auch eine wichtige Rolle in der lokalen Wahrnehmung und Bearbeitung dieser Fragen.

Sowohl das Szenario des Zusammenbruchs der Ordnung als auch jenes des Rechtsbruchs im Einzelnen legen nahe, dass polizeiliche Intervention von der Ausnahme her zu verstehen ist. Polizeiliches Eingreifen ist

»kritisch«, insofern Normalität unterbrochen ist und zwangsbewehrte Entscheidung an ihre Stelle tritt. Welche Normalität genau unterbrochen wird und als wie »kritisch« damit eine polizeiliche Handlungsweise erfahren wird, unterscheidet sich natürlich nach der jeweiligen Normalität als Referenzpunkt und der damit zusammenhängenden Wahrnehmung. Wenn ein Verkehrspolizist an die Stelle der ausgefallenen Ampel tritt, mag dies zwar (heute) recht ungewöhnlich sein und besondere Aufmerksamkeit der Verkehrsteilnehmer erfordern, es stellt aber letztlich kein sonderlich dramatisches Ereignis dar. Die Bundespolizei, die im Zug Personenkontrollen durchführt, macht demgegenüber einen deutlicheren Unterschied zur (inzwischen) gewöhnlichen Erfahrung eines nur durch den Bahnbetrieb behelligten Unterwegsseins und kann entsprechend verunsichern. Es ist aufschlussreich, dass diese Unterbrechung der Gewöhnlichkeit den Fahrgästen oft nur selektiv zugemutet wird, was wiederum Fragen rassistischer Diskriminierung aufwirft. Ein Einsatz zur Befreiung einer Geisel in der Innenstadt oder mit Verfolgungsjagd schließlich ist eine hochdramatische Normalitätsunterbrechung. Aber auch die Entscheidung, den Lärm in der Nachbarwohnung durch das Herbeirufen der Polizei zu beenden, kann subjektiv als eine emotional beanspruchende Sondersituation erfahren werden. Die Polizei ist *ultima ratio* und zugleich in höchstem Maß autoritativ – bereits das harmlose Beispiel mit dem Verkehrspolizisten auf der Kreuzung zeigt dies. Denn obgleich diese Figur selten in Erscheinung tritt, wird uns doch beim Fahrunterricht eingeschärft, dass ein\*e Polizist\*in stets Vorrang vor allen anderen Formen der Verkehrsregelung hat.

Mit dieser Ausgangsreflexion verbinden sich zwei wichtige konzeptionelle Punkte. Erstens lässt sich festhalten, dass polizeiliche Praxis dort eine besondere und eine besonders problematische Qualität annimmt, wo *die Ausnahme zur Regel* wird. Dies trifft dort zu, wo Fragen des Zusammenlebens nur noch durch permanenten Polizeieinsatz geregelt werden zu können scheinen, aber auch dort, wo gesellschaftliche Gruppen Polizeiintervention als permanenten Teil ihres Alltags erfahren.<sup>1</sup> Schließlich wird eine problematische Qualität aber auch sichtbar, wenn die Polizei gar nicht mehr bestimmte Räume aufsucht, weil sie vermeintlich für ihre eigene Sicherheit nicht mehr garantieren kann. Zweitens ist mit der Befugnis zur Ausübung von Zwang zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung

---

<sup>1</sup> Dies wird aktivistischerseits dann etwa als »alltäglicher Ausnahmezustand« problematisiert. Vgl. Kampagne für Opfer rassistischer Polizeigewalt (2016).

und zur Durchsetzung der Gesetze die Praxis des *Eingreifens in Grundrechte* für polizeiliches Handeln konstitutiv – weshalb der Frage, welche Art von Grundrechtseingriffen als verhältnismäßig und verfassungsgemäß gelten kann, in der Polizeiausbildung besondere Aufmerksamkeit gezollt wird (Möllers und Lemke 2019). Gleichwohl gerät die Polizei immer wieder in öffentliche Konflikte, weil sie faktisch Partei (etwa für eine repressive oder deeskalierende Vorgehensweise) zu ergreifen scheint, muss sich fragen lassen, inwiefern von ihr selbst Unsicherheit produziert wird, und wird daran gemessen, ob sie sich im Rahmen der verfassungsgemäßen Ordnung und der Gesetze sowie der Rechtsprechung bewegt oder zu einer eigenlogischen Macht im Staate wird.

Dies bildet zugleich den Hintergrund dafür, dass die Polizei *zum anderen* selbst zum wiederkehrenden Referenzobjekt von Krisendiagnosen im Modus fundamentaler Polizeikritik wird (vgl. Loick 2018). Die aktuellen Diskurse zu Rassismus und Rechtsextremismus in der Polizei sind dafür ein Beispiel (vgl. Hunold/Singelstein 2022). Doch wird die Polizei nicht nur in krisenverstärkender Absicht als integraler Bestandteil rassistischer, sexistischer und klassistischer Herrschaftsstrukturen kritisiert, sondern trägt auch selbst zu Diskursen eines problematischen Autoritätsverlusts bei. Den vielfältigen Thematisierungen einer *Krise der Polizei* in der Öffentlichkeit (mit Blick etwa auf Rassismus und Rechtsextremismus, Gewaltausübung gegen Demonstrant\*innen, Autoritätsverlust und Gewalterfahrungen von Polizist\*innen oder auch Korruption) steht dabei zumindest in Deutschland ein bislang beträchtliches Institutionenvertrauen in die Polizei gegenüber (Derin/Winkler 2021). Wie auch immer sich diese Einstellungen angesichts der aktuellen Diskussionen verändern mögen oder nicht – die Diskurse selbst machen jedenfalls deutlich, dass die Polizei gleichsam ein hochsensibler Sicherheitsbereich der Gesellschaft ist. So reicht es für eine postulierte Krise der Polizei eben schon aus, wenn *einige* Polizist\*innen als rechtsextremistisch einzustufen sind, während »die große Mehrheit« aus zuverlässigen Demokrat\*innen bestehen mag – wobei das Beispiel zugleich verdeutlicht, dass die Wahrnehmung solcher Polizeikrisen historisch stark wandelbar ist. Es steht schließlich zu vermuten, dass die Polizei in früheren Jahrzehnten keineswegs frei von Rechtsextremismus gewesen ist, zumal es deutliche personelle, aber auch strukturelle Kontinuitäten mit dem Nationalsozialismus gegeben hat (siehe etwa für das Saarland die Studie von Heisig 2021). Die Deutung derartiger Phänomene durch die Polizei selbst ist dann nicht nur eine interessante Forschungsfrage, sondern auch ein Politikum. Pocht

die Polizei auf ihre der Kritik entrobene Autorität oder arbeitet sie ihre dunkle Vergangenheit selbstkritisch auf? Hält sie es für normal, dass sie als »Querschnitt der Gesellschaft« eben auch einen gewissen Anteil von Rechts-extremist\*innen in ihren Reihen hat oder sieht sie sich als Institution, die »Vorbildcharakter« haben muss? Wer guckt wo genauer hin oder weg?

In der Doppeldeutigkeit der Polizei als ultimativem Krisenbekämpfungsmittel einerseits und als unaufhebbarer Krisenquelle andererseits spiegelt sich letztlich das hobbesche Paradoxon vom Staat als Befrieder und Bedroher. Die klassische Antwort auf das Paradox ist bekanntlich Verrechtlichung und Demokratisierung – zwei Lösungsansätze, die auch und gerade für die Polizei von besonderer Bedeutung sind. So soll sie zum einen rechtlich möglichst umfassend, verbindlich und transparent reguliert werden, zum anderen als demokratiefreundlich (z. B. bürgernah, diversitätssensibel, kommunikativ) verfasst sein. Die Polizei soll nicht außerhalb des Rechts, sondern auf dessen Grundlagen, nicht über der Gesellschaft, sondern an deren Seite stehen. Es bleibt aber offen, inwiefern so etwas wie eine rechtliche Normierung der Gewaltanwendung und des Eingriffs in Grundrechte mit Ermessensspielraum überhaupt möglich ist; und die »demokratische« Polizei bleibt für jene, die nicht zum Demos gehören oder eine gesellschaftliche Randposition einnehmen, ein durchaus fragwürdiges Versprechen (Loick 2018; Derin/Winkler 2021). Neben spezifischen, mitunter auch dezidiert kriminalisierten Randgruppen (Sexarbeiter\*innen, Drogenabhängige, Arme, *People of Color*) gilt dies etwa auch für Personen, die auf dem Staatsgebiet nur »geduldet« werden oder sich gar illegal dort aufhalten.

Die Polizei ist in der gesellschaftlichen Aushandlung der beschriebenen Spannung nicht bloß passives Objekt. Die kritische Polizeiforschung hat auf den inhärent expansiven Charakter der Polizei verwiesen. Diese strebe beständig danach, ihre Ermessensspielräume wie auch ihre technischen Möglichkeiten auszuweiten (Loick 2018: 18), und nutze ihre Deutungsmacht mitunter öffentlichkeitswirksam (Hall u. a. 1978: 57–60; Rinn/Wehrheim 2021: 256–257; Sabel/Karadeniz 2022: 498). Dabei werde sie zugleich von einem gesellschaftlichen Diskurs getragen, der nach Sicherheit, Risikominimierung und Prävention verlangt. Die Polizei »drängt zunehmend aktiv in Debatten hinein und verfolgt dabei dezidiert eigene Interessen. Polizeigewerkschaften äußern sich zu tagespolitischen Themen, Polizeiaccounts bewerten auf sozialen Medien das Einsatzgeschehen live und Polizeivertreter\*innen werden vor Strafrechtsverschärfungen im Rechtsausschuss

angehört« (Derin/Winkler 2021). Zwar erscheint es voreingenommen, der Polizei stets nur ein Dramatisierungsinteresse mit dem Ziel organisationaler und kompetenzieller Expansion zu unterstellen. Sie kann sich durchaus auch mäßigend und schützend gegenüber Minderheiten in der öffentlichen Kommunikation äußern. Als inzwischen »klassischer« Fall gilt die von der Polizei in Kansas (USA) unterstützte Studie zu den Wirkungen intensiveren Patrouillierens (Kelling u. a. 1974), aus der Erstere den Schluss zog, dass man das Geld besser nicht in Polizeipatrouillen stecken sollte.<sup>2</sup> Doch gilt es zugleich zu bedenken, dass selbst polizeireformerische Diskurse, die etwa eine bessere Ausbildung, mehr Diversität bei den Bediensteten oder erweiterte rechtliche Prüfungen von Polizeihandeln fordern, letztlich zu einer Expansion von Polizei im Sinne von Ressourcen, Präsenz und Aufmerksamkeit führen können (siehe die abolitionistische Kritik am Reformismus bei Akbar 2022: 366). Von polizeilicher (etwa auch polizeigewerkschaftlicher) Seite hat man den Ruf, dass es grundsätzlich »weniger Polizei« bedürfe, jedenfalls bislang selten vernehmen können.

## 2.2 Krisenbezüge und Krisentypen – Stadt, Flucht, Polizei

Mit der beschriebenen Analyserichtung verbinden sich drei (potenzielle) Krisenbezüge, die man als »Krise der Polizei«, »Flüchtlingskrise« und »Krise der Städte« bezeichnen kann. Auf wiederkehrende Arten der Thematisierung einer *Krise der Polizei* wurde im vorangehenden Abschnitt eingegangen. Im Hinblick auf die seit 2014 stark gestiegenen Wanderungsbewegungen an den europäischen Außengrenzen ist seither verbreitet von der »*Flüchtlingskrise*« die Rede. Julia Schulze Wessel (2017: 62) hat die verschiedenen Semantiken dieses Krisenszenarios beleuchtet: Die Krise besteht zum einen in der Unangemessenheit etablierter Flüchtlingsdefinitionen, wenn viele Menschen nicht mehr vor der politischen Verfolgung durch den Staat, sondern vor den Folgen versagender Staatlichkeit (Unsicherheit, Perspektivlosigkeit) fliehen. Zum anderen beschreibt der Krisenbegriff die desolaten Lebensumstände auf der Flucht, wobei sowohl die Lage in den Transitländern, die lebensbedrohenden Routen durch die Wüste und über das Mittelmeer als auch in den Zielländern gemeint ist (»humanitäre Krise« oder »Krise der Flüchtlinge«).

---

<sup>2</sup> [https://en.wikipedia.org/wiki/Kansas\\_City\\_preventive\\_patrol\\_experiment](https://en.wikipedia.org/wiki/Kansas_City_preventive_patrol_experiment), Zugriff: 18.04.2024.

Sehr viel geläufiger sei jedoch eine Begriffsverwendung gewesen, die die Krise der europäischen Flüchtlings- und Migrationspolitik – also des Dublin-Systems, des EU-internen Resettlements oder häufig auch des Grenzschutzes – als Flüchtlingskrise bezeichnet (Schulze Wessel 2017: 64). In ähnlicher Manier wird von Bogumil, Hafner und Kuhlmann (2016) die »Flüchtlingskrise« als Krise und Stresstest der deutschen Verwaltung verhandelt.

Auch im Hinblick auf die *Großstadt* sind Krisendiagnosen und -diskurse seit Jahrzehnten allgegenwärtig (ausführlich Barbehön/Münch 2017a, 2017b; für die USA Weaver 2017), sodass Häußermann und Siebel bereits 1978 (S. 471) angesichts der Omnipräsenz der »Krise der Stadt« fordern, den abgenutzten Begriff durch einen präziseren Befund zu ersetzen. Aktuellere Krisendiagnosen zielen in einem deutschen Kontext seither auf soziale Spaltungstendenzen in Städten (Häußermann 2001) oder die »Krise der europäischen Stadt« angesichts einer abnehmenden sozialen Kohäsion (Wukovitsch 2011). Auch im Feld der lokalen Politikforschung sind Betrachtungen von lokaler Politik und Verwaltung »im Zeichen der Krise« (Haus/Kuhlmann 2013), gerade auch in durch Austerität geprägten Staaten wie in Großbritannien und Südeuropa, keine Seltenheit (Bayırbağ u. a. 2017).

Wie lässt sich »Krise« vor dem Hintergrund dieser Beobachtungen nun konzeptionell fassen? Konzeptualisierungsversuche werden stets zwischen konstruktivistischen (Krise als Frage von gesellschaftlichen Wahrnehmungen und Diskursen) und realistischen (Krise als objektiv kritischer Zustand einer Gesellschaft oder bestimmter Teilbereiche) Auffassungen oszillieren. Verstärkt Letztere das für die Krisensemantik inhärente Motiv der Notwendigkeit von »Entscheidungen«, so hebt Erstere hervor, dass auch Entscheidungsnotwendigkeiten als Konstrukt zu begreifen sind. Wir gehen im Folgenden von einer Unterscheidung von drei Krisentypen aus, die konstruktivistische mit realistischen Aspekten verkoppelt (wobei sich in konkreten Phasen die verschiedenen Typen selbstverständlich überlagern und verbinden können):

- a) *Krise als (drohende) »reale« funktionale Überforderung* im Modus der De-Struktion von Grundlagen gesellschaftlicher Ordnung (»eine kritische Situation/Lage«). Hier könnten Naturkatastrophen, Kriegszerstörungen oder auch technologische Großunfälle (zum Beispiel eine riesige Gasexplosion oder ein nuklearer Super-GAU) sowie Terroranschläge mit weitreichenden Auswirkungen auf Infrastrukturen (etwa ein dauerhafter Zusammenbruch des World Wide Web durch einen Anschlag)

- genannt werden. Auch wenn der Umgang mit der kritischen Lage sicherlich von Diskursen abhängig ist, kann die Existenz der Krise hier schwerlich bestritten werden, insofern sie sich auch auf die materielle Grundlage von Diskursivität selbst (mit Luhmann gesprochen: auf das »Substrat« sozialer Kommunikation, Luhmann 1997: 195–202) erstreckt.
- b) *Krise als (drohender) kommunikativer Stress* im Umgang mit spezifischen Ereignissen (»eine zugespitzte Situation/Lage«). So führen nicht ignorierbare (»reale«) Ereignisse (etwa der Anschlag auf die Türme des World Trade Centers) zu einer zugespitzten Situation, die die eingespielte Kommunikation einer Gesellschaft oder ihrer Teile zu überfordern droht. Nicht das Ereignis selbst gefährdet den Fortbestand der Gesellschaft, doch kann die Kommunikation der Gesellschaft das Ereignis kaum in geltende Schemata und Routinen einordnen und droht so selbstzerstörerische oder zumindest destruktive Eigenschaften zu entwickeln – wobei nicht ausgeschlossen ist, dass es sich am Ende um eine »schöpferische Zerstörung« im Sinne Schumpeters (1993 [1942]) handelt. Kommunikativer Stress produziert gesellschaftliche Polarisierung und das Inbetrachtziehen von Lösungen, von denen nicht klar ist, inwiefern sie die gesellschaftliche Ordnung auf Dauer inkorporieren können.
  - c) *Krise als verdichteter Problemdiskurs* (»ein gravierendes Problem mit ...«). Wenn thematisiert wird, dass die Gesellschaft ein gravierendes Problem mit Rassismus und »Extremismus«, mit der »Integration« von Migrant\*innen oder mit einer grassierenden »Verrohung der Gesellschaft« hat, dann bewegen wir uns in diesem dritten Verständnis von Krise. Zwar gibt es auch hier reale Ereignisse (zum Beispiel ein Vorfall rassistisch motivierter Gewalt oder einen islamistischen Anschlag), aber zu einer Krise werden dieser Ereignisse nur durch die diskursive Verknüpfung mit anderen Ereignissen im Rahmen etablierter Deutungsmuster (»Rechtsextremismus«, »islamistischer Terrorismus«), sodass ein Referenzrahmen für eine Verdichtung des infrage stehenden, die gesellschaftliche Ordnung bzw. das soziale Zusammenleben gefährdenden Problems erzeugt wird (vgl. Laclau/Mouffe 1991).

In erster Näherung können unsere drei Krisenbezüge – Polizei, Flucht, Stadt – nun so in diese Konzeptualisierung eingeordnet werden, dass die »Flüchtlingskrise« vor allem als Krise des Typs B verstanden werden kann. Ein reales Ereignis bzw. eine Reihe von Ereignissen im »langen Sommer der Migration« 2015 hat die gesellschaftliche Kommunikation nicht nur in

Deutschland unter Stress gesetzt. Ob die deutsche Gesellschaft die Aufnahme einer vergleichsweise großen Zahl an Flüchtenden »schaffen« kann oder nicht, war umstritten und hat bis heute den erwähnten Polarisierungseffekt gezeitigt. Dass es aber besonderer systemischer wie auch kultureller Anstrengungen und Überschreitungen von Routinen bedürfe, um »es zu schaffen«, stand weithin außer Frage. In den Interviews mit Polizist\*innen drückt sich diese Sicht darin aus, dass von einer »völlige[n] Überforderung aller staatlichen Strukturen« (Pol BS, Interview 2, Oktober 2021) gesprochen wird (die durch die Polizei – ebenfalls ein wiederkehrendes Motiv – aufgefangen werden musste und auch wurde). Die Thematisierung der »Flüchtlingskrise« ist dabei zugleich mit einer Krise des dritten Typs (C) verkoppelt, insofern migrationsbezogene Gefährdungen der Gesellschaft (»islamistischer Extremismus« oder »arabischer Antisemitismus«, aber zum Beispiel auch die Angst der »Globalisierungsverlierer«) dauerhaft im semantischen Repertoire der Gesellschaft abrufbar werden und für politisch wirkmächtige Szenarien (vom konservativen »Kontrollverlust« bis zu rechtsextremen Variationen des »Volksverrats«) genutzt werden können.

Auch »Krisen der Polizei« lassen sich am ehesten dem Typ C zuordnen. Gewiss bilden einschlägige reale Ereignisse (wie der fragwürdige Polizeieinsatz bei den »Stuttgart 21«- und den Hamburger G20-Protesten [Malthaner/Teune 2023] oder das Versagen bei den Attentaten von Hanau) Anlässe der Reaktualisierung von Krisendiagnosen. Deren Durchschlagskraft hängt allerdings davon ab, das einzelne Ereignis in eine Reihe von Ereignissen einzuordnen, denen strukturelle Ursachen zugeschrieben werden. Von einer »Krise« lässt sich dann sprechen, insofern nicht bloß Kritik artikuliert wird, sondern die Deutung einer strukturellen Bedingtheit wiederkehrender problematischer Ereignisse gesellschaftliche Akzeptanz und gesellschaftliche Resonanz findet. Dann wird etwa artikuliert, dass das »Vertrauen in die Polizei« erschüttert ist. Mit Blick auf Protestbewegungen wie »Black Lives Matter« wird man für die USA davon sprechen können, dass eine Krise der Polizei im Modus eines solchen verdichteten Problemdiskurses »existiert«, während dies für den deutschen Diskurs (noch) sehr viel weniger der Fall zu sein scheint.

Eine besondere Art von Typ-C-Krisenhaftigkeit verbindet sich schließlich mit dem Thema »Stadt«. Denn, dass es eine »Krise der Städte« gibt oder dass Städte »Krisenherde« bzw. »Orte des Krisengeschehens« aller Art sind, hat im Diskurs (»westlicher« Gesellschaften) einen hohen Grad von Selbstverständlichkeit entwickelt. Zugleich scheinen Städte aber auch

einen zentralen Bezugspunkt für Vorstellungen der Krisenbewältigung zu bilden. Sie sind in dieser Hinsicht hochgradig ambivalent, um nicht zu sagen schillernd (vgl. Barbehön/Haus 2021). Dies gilt umso mehr, als die Bearbeitung der »Flüchtlingskrise« in Städten, wie sie im Zeichen einer »lokalen Wende« (siehe oben) thematisiert wird, mitnichten zu einer Addition von migrations- und stadtpolitischen Krisendiagnosen, sondern vielmehr der pragmatische und inkludierende Ansatz vieler Städte weltweit zu einer positiven moralischen Aufladung von »solidarity cities« geführt hat (vgl. Kühn/Münch 2019; Kron/Lebuhn 2018; Kron 2022; Wenke/Kron 2019).

### 3. Normative Vermittlungs-, Konstitutions- und Lokalisierungslogiken polizeilicher Praxis

In diesem Abschnitt soll es um verschiedene Vermittlungslogiken gehen, die sich mit polizeilicher Praxis verbinden und deren Relevanz, Wahrnehmung und spezifische Ausprägung in den Materialanalysen untersucht werden. Wir unterscheiden dabei eine normative Vermittlungslogik, eine polizeiliche Konstitutionslogik und eine Lokalisierungslogik. Die normative Vermittlungslogik betrifft das Verhältnis von Aufrechterhaltung und Herstellung öffentlicher Sicherheit und der Orientierung an der Menschenwürde. Unter polizeilicher Konstitutionslogik verstehen wir den Modus, wie sich Polizei im Spannungsfeld von autoritativen und interaktiven sowie auf sich selbst zentrierten oder vernetzten Verständnissen situieren lässt. Die Lokalisierungslogik schließt daran an, indem sie sich auf die Art richtet, wie sich die Polizei als staatliche Behörde im konkreten Sozialraum einer Stadt orientiert bzw. sich in diesen »einschreibt«. Im Folgenden soll es zunächst um die normative Vermittlungslogik gehen, um im darauffolgenden Abschnitt Konstitutions- und Lokalisierungslogiken zu betrachten.

#### 3.1 Normative Vermittlungslogik: Sicherheit und Menschenwürde als Dimensionen polizeilicher Praxis

Wie bereits erwähnt, gehen wir davon aus, dass in der Thematisierung von Problemen rund um das Thema Flucht im öffentlichen Diskurs wie auch in der lokalen Artikulation solcher Probleme und Austragung entsprechender Konflikte stets die Verbindung und Aushandlung zweier Dimensionen bzw. Leitwerte virulent sind: Auf der einen Seite ist dies die Dimension der »Sicherheit«, auf der anderen Seite die Dimension der »Menschenwürde«. Beide Dimensionen sind ebenso zentral wie interpretationsbedürftig für mo-

derne (liberal-demokratische) Staaten und Gesellschaften (zu verschiedenen Dimensionen und Verständnissen von »Menschenwürde« siehe die Beiträge in Wetz 2011 und Kugelmann 2019; zur Komplexität des Sicherheitsdiskurses Frevel 2016; zum Spannungsfeld zwischen Freiheit und Sicherheit Glaeßner 2016). Für die staatliche Ordnung der Bundesrepublik ist die Menschenwürde gemäß Art. 1 GG Abs. 1 bekanntlich der zentrale normative Bezugspunkt. Aus ihr leiten sich auch die Menschenrechte ab (Abs. 2), die als Grundrechte verfassungsmäßig konkretisiert werden und »unmittelbar geltendes Recht« sind (Abs. 3). Allerdings gelten Grundrechte nicht absolut, sondern können durch allgemeine Gesetze eingeschränkt (Art. 19 Abs. 1), wenn auch nicht in ihrem »Wesensgehalt angetastet« (Abs. 2) werden. Die Wahrung der öffentlichen Sicherheit ist einer der zentralen Gesichtspunkte für die Einschränkung von Grundrechten. Staatstheoretisch lässt sich argumentieren, dass eine funktionierende staatliche Ordnung die Voraussetzung für effektiven Grundrechtsschutz ist.

Da auch Art. 16 GG und völkerrechtlich verbindliche Konventionen zum Schutz von Geflüchteten und deren Rechte auf der Menschenwürde gründen, während die Beschränkung von Zugangsrechten und Teilhabeansprüchen oft mit der Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung begründet wird, könnte sich die Polarität zwischen Sicherheit und Menschenwürde auf den ersten Blick wie folgt darstellen: Die Sicherheitsinteressen der Bürger\*innen und die Stabilität der staatlichen und gesellschaftlichen Ordnung umfassen auf der einen Seite eine menschenwürdige Behandlung von Geflüchteten. Der Schutz, Respekt und die Garantie ihrer Menschenwürde stehen dem auf der anderen Seite gegenüber. »Sicherheit« und »Menschenwürde« sind indes weder an sich bloße Gegensätze, noch können sie kohärent auf die Beziehungen zwischen Aufnahmegesellschaft und Migrant\*innen projiziert werden. Denn erstens setzen grundlegende individuelle Rechte »Sicherheit« voraus bzw. verlangen sie (aus der Sicht bestimmter politischer Theorien und Diskursteilnehmer stellt sie sogar eine Art übergeordnetes Menschenrecht dar, siehe ideengeschichtlich grundlegend Hobbes 1984 [1651]; zum heutigen Diskurs siehe Daase 2010); zweitens haben auch Geflüchtete (und zwar kraft ihrer Menschenwürde) einen Anspruch auf »Sicherheit«; und drittens lässt sich von den Menschen bzw. Grundrechten insgesamt sagen, dass sie eine Form von »Sicherheit« (gegenüber staatlichem Machtmissbrauch, den Widrigkeiten des Lebens und der Funktionslogik gesellschaftlicher Ordnungsformen, etwa der kapitalistischen Ökonomie) garantieren sollen (nämlich eine Sicherheit, die

darauf abzielt, die Voraussetzungen individueller Autonomie zu gewährleisten). Damit ist »Sicherheit« nicht einfach ein Grundrecht neben anderen, sondern einerseits Voraussetzung, andererseits Folge effektiven Grundrechtsschutzes (vgl. Gläßner 2016). Entsprechend kennt das Grundgesetz kein »Recht auf Sicherheit«, während etwa die Charta der Grundrechte der Europäischen Union in Artikel 6 etwas lapidar festhält: »Jede Person hat das Recht auf Freiheit und Sicherheit.«

Sicherheit und Menschenwürde stehen also insofern für einen potenziellen Gegensatz, als zur Wahrung einer beherrschbaren Lage Eingriffe in jene Grundrechte, die sich aus der Menschenwürde ergeben, notwendig erscheinen können. Sie stehen aber auch für ein Komplementärverhältnis, insofern die Sicherheit, um die es normativ geht, immer nur eine im Einklang mit der Menschenwürde stehende sein kann. Zudem verlangt die Menschenwürde, dass Menschen in Sicherheit leben können, um autonom handeln zu können. Beides sind folglich ausdeutungsbedürftige Begriffe, was auch der Begriff des unantastbaren »Wesensgehalts« von Grundrechten verdeutlicht. Das ist im Folgenden mit der »ambivalenten Komplementarität« von Sicherheit und Menschenwürde gemeint. In diesem Sinne wird aber auch deutlich, dass die Komplementarität von Sicherheit und Menschenwürde nicht allein durch repressive Maßnahmen und negative Grenzziehungen staatlichen Handelns, sondern vielmehr erst unter Einbezug produktiver Leistungen des Staates hergestellt werden kann und stets fragil bleibt. Vor diesem Hintergrund wird auch plausibel, dass die Produktion von Sicherheit in konkreten Sozialräumen (wie eben urbanen Räumen) eine je spezifische, von Konflikten und Forderungen begleitete Vermittlung mit der Orientierung an der Menschenwürde impliziert.

Menschenwürde verweist dabei sowohl auf absolute Standards (siehe wieder den »Wesensgehalt« nach GG Art. 19 Abs. 2; beispielsweise widerspricht es der Menschenwürde, gefoltert zu werden) als auch auf komparative Sachverhalte (nicht als Mensch behandelt zu werden, der weniger wert ist als andere oder als Bürger\*in zweiter Klasse, worauf sich bereits Art. 19 Abs. 1 bezieht, wenn er ein *allgemeines* Gesetz bei der Einschränkung der Grundrechte verlangt).<sup>1</sup> Beide Dimensionen sind für polizeiliche Fragen von

---

<sup>1</sup> Zum »Wesensgehalt« können auch Standards gehören, die von der Verfügbarkeit von Ressourcen abhängen. Zum Beispiel würde es die Menschenwürde verletzen, wenn Menschen in der Bundesrepublik Deutschland in Erdlöchern leben müssten, während es grundsätzlich vorstellbar ist, dass Menschen würdig in Erdlöchern leben, nämlich dann, wenn es dafür keine verfügbaren Al-

Bedeutung und sorgen immer wieder für öffentliche Kontroversen. Die erste verweist darauf, dass die Polizei bestimmte Grenzen grundsätzlich nicht überschreiten darf, was etwa mit Blick auf den Einsatz von Brechmitteln im Zusammenhang mit Drogendelikten kontrovers diskutiert wurde (vgl. zur Debatte Aden/Bosch 2022: 735). Die zweite richtet sich gegen die Diskriminierung und Stigmatisierung von Gruppen, also die faktische Produktion von Bürger\*innen »zweiter Klasse« – hier kann als Beispiel die Diskussion darüber genannt werden, ob und bei welchem Umfang die signifikant *häufigere* Kontrolle »nichtweißer« Menschen deren Menschenwürde verletzt (Müller/Wittlif 2023; Cremer 2013).<sup>2</sup>

Die Polizei steht als staatlicher Akteur und Verkörperung des staatlichen Gewaltmonopols mit dem Auftrag, dieses zur Befriedung gesellschaftlicher Verhältnisse einzusetzen, zunächst ganz allgemein in dieser ambivalenten Komplementarität von Sicherheit und Menschenwürde. Im Rahmen der Bindung aller polizeilichen Gewalt an Recht und Gesetz übernimmt es zwar zunächst der Gesetzgeber (wiederum im Rahmen der Verfassung), die Ambivalenz durch Rechtsnormen zu bewältigen. Er definiert, flankiert vom Rechtswesen, die Notwendigkeiten in der Produktion von Sicherheit und die Zumutbarkeiten mit Blick auf den Respekt vor der Würde eines jeden Menschen. Politiktheoretisch kann man dies als in der »Gouvernementalität« moderner Gesellschaften angelegt betrachten (Foucault 2004; Lemke 2003). So legitimieren sich Letztere über den Respekt vor dem gleichen Wert und der damit verbundenen gleichen Freiheit der Individuen (siehe Dworkin 2011) und zugleich über das Versprechen der Sicherheit. Entsprechend bildet die Produktion von *Sicherheit* den Kernaufgabenbereich der *Polizei*, die Achtung der *Menschenwürde* hingegen das normative Grundprinzip *allen* staatlichen Handelns, vor allem als Quelle der Menschen- und Grundrechte (siehe Möllers/Lemke 2019; Glaeßner 2016: 57 f.). Beide Begriffe müssen jedoch, wie bereits erwähnt, interpretiert und kontextualisiert werden. Im Kontext von Städten verdichten sich die mit diesem Spannungsverhältnis verbundenen Momente, werden sozialräumlich verortet und lebensweltlich interpretiert und mit spezifischen lokalen Praktiken vermittelt und bear-

---

ternativen gibt, es sich um eine übliche Praxis handelt und sie damit erfolgreich ihr Überleben sichern.

2 In der polizeikritischen Diskussion findet sich entsprechend sowohl das Argument, dass die Differenz im Vergleich zur Mehrheits- bzw. Dominanzgesellschaft zu dieser Entwertung gleicher Bürgerschaft führt, als auch das Argument, dass eine besonders intensive Kontrollpraxis in sich eine entwürdigende, »polizeistaatliche« Erfahrung darstellt.

beitbar gemacht (vgl. u. a. für einen Überblick zur Relevanz von Städten Barbehön/Münch 2017a).

Die *Polizei* (d. h. für Deutschland im Wesentlichen die landespolizeilichen Einheiten) ist, so unsere Annahme, als lokaler Akteur an urbanen Aushandlungsprozessen um die Vereinbarkeit der Dimensionen »Menschenwürde« und »innere Sicherheit« beteiligt (vgl. Terizakis u. a. 2020), während sie zugleich dem Staat als Träger des Gewaltmonopols und Quelle einer einheitlichen Rechtsordnung sowie der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle verantwortlich ist (vgl. Kugelmann 2019). Die Polizei soll streng auf der Grundlage von Gesetzen handeln und muss doch zugleich Strategien der Beförderung von Sicherheit entwickeln, die nicht eindeutig aus gesetzlichen Normen abgeleitet werden können (vgl. Behr 2008; 2019). Es obliegt der Polizei, »das allgemeine Gesetz in einer konkreten Situation zur Anwendung zu bringen. Hierfür muss sie sowohl das Recht als auch die Situation eigenständig interpretieren; sie muss vor Ort aufgrund ihrer eigenen Einschätzung und ihres eigenen »Erfahrungswissens« entscheiden« (Loick 2018: 18) und verfügt damit über eine beträchtliche »Definitions-macht« (Feest/Blankenburg 1972). Wie Howe (2019: 147–148) mit Blick auf die präventive Polizeiarbeit konstatiert, steht insbesondere diese einer Standardisierung entgegen, da sie »explorativ«, »vergleichsweise unabhängig« und »mit relativ viel Spielraum« vonstattengehe. Sie liege aufgrund fehlender Richtlinienkompetenz oftmals »zwischen und quer zu den Hierarchien«. Zudem muss sie gegebenenfalls repressive Mittel einsetzen und ist doch – wie alle staatliche Gewalt – an die Menschenwürde gebunden, was sie in ihrer Arbeit auch reflektieren muss (Trappe 2017). Sie ist gegenüber lokalen Kontroversen als staatliche Verwaltung politisch neutral und doch eingebunden in städtische Formen der Politikproduktion. Während die Thematisierung von »police discretion« und der Rolle der Polizei als »street-level« insbesondere auch im Vergleich lokaler Communitys schon seit den 1960er Jahren zu den Klassikern US-amerikanischer Polizeiforschung gehört (Wilson 1968), stoßen wir in einem deutschen Kontext in eine bestehende Forschungslücke vor (doch siehe inzwischen Scheffer 2017b; Brauer u. a. 2023).<sup>3</sup>

Wir gehen vor diesem Hintergrund davon aus, dass Städte gesellschaftliche Räume einer spezifischen Gouvernementalität darstellen (Magnusson 2011). Die staatliche Logik rechtlicher Normierung zur Bewältigung der am-

---

<sup>3</sup> Zur Kontinuität und Heterogenität der Polizei im Vergleich der Bundesländer siehe Frevel/Hermann 2008.

bivalenten Komplementarität von Sicherheit und Menschenwürde wird dabei nicht aufgehoben, sondern durch eine urbane Logik vermittelt. Der territorialen Logik des »Staates«, welche mit Gerd Held (2005) so beschrieben werden kann, dass sie Gesellschaften durch eine klare Innen-/Außengrenze sowie rechtliche und soziale Homogenisierung nach innen integriert, steht die großstädtische Integrationslogik gegenüber, bei der offene Grenzen mit verdichteter sozialer Heterogenität einhergehen (vgl. Barbehön/Haus 2021; Berking/Löw 2008).

Insbesondere gehen wir von der Relevanz folgender Vermittlungsdimensionen aus, die dann auch die Brücke zur lokalen Verräumlichung polizeilicher Praxis schlagen, die im nächsten Abschnitt thematisiert wird: (1) der Vermittlung von gesetzlichen Normen, verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechungspraxis und urbaner Aufmerksamkeitsökonomie mit Blick auf Sicherheitslagen und mutmaßlichen Gefährdungen der Menschenwürde; (2) der Vermittlung »objektiv nachweisbarer« und »subjektiv gefühlter« Unsicherheit in der Bestimmung angemessener und effektiver Sicherheitsstrategien; (3) der Vermittlung von »Durchsetzungsansprüchen« staatlicher Vorgaben und gestaltbaren »Durchsetzungschancen« aufgrund gegebener stadtgesehlicher Praktiken; (4) der Vermittlung von Kommunikation der »eigenen« Position mit der Fähigkeit zum »Dialog« mit der Stadtgesellschaft. Es liegt auf der Hand, dass diese Vermittlungslogiken zeitlichen Veränderungen unterliegen und sich somit örtlich spezifische Geschichtlichkeiten herausbilden.

### 3.2 Konstitutionslogiken und Lokalisierungslogiken: eine praxeologische Perspektive unter Verzicht auf einen »Kollektivakteur Polizei«

Eine Analyse von Polizei im städtischen Raum (mit besonderem Blick auf den Umgang mit Geflüchteten) könnte als Frage nach der Polizei in einer Stadt im Sinne eines mehr oder weniger autonomen »Akteurs« verstanden werden. Politikwissenschaftliche Forschung neigt in der Regel zu dieser Art der Konzeptualisierung. Hat ein solcher Akteur Autonomiegrade, so könnte die Analyse weiter ihren Weg gehen, kann er diese in der Stadt verschieden nutzen (er wählt etwa Option A oder B, weil dies zu seinen Freiheitsgraden gehört; beispielsweise eine »repressive« oder »präventive« Strategie im Um-

gang mit bestimmten Sicherheitsproblematiken). Die »Outputs« von Entscheidungen dieses Akteurs können sich entsprechend unterscheiden und sind im Prinzip messbar (die eine Polizei setzt Knüppel ein, die andere redet gut zu). In Verbindung mit den Entscheidungen anderer mehr oder weniger autonomer Akteure sowie der wechselseitigen Abstimmung von Handlungsweisen in einem lokalen Setting ergeben sich so lokal spezifische Ergebnisse. Handlungsspielräume werden evident nachweisbar, wenn sich die polizeispezifischen Handlungsweisen (Outputs) unterscheiden und einen Unterschied zwischen den kollektiven Handlungsergebnissen sowie Effekten in der Gesellschaft (Outcomes) bewirken.

So plausibel und fruchtbar dieser Analyserahmen zunächst erscheint (und so fruchtbar er sich in der Forschung durchaus erwiesen haben mag), bei näherem Hinsehen weist er doch eine Reihe von Fragwürdigkeiten auf. Zunächst einmal kann festgestellt werden, dass sich zwar möglicherweise von der Unterschiedlichkeit der Handlungsergebnisse auf das Vorhandensein von Handlungsspielräumen und deren Nutzung schließen lässt. Jedoch kann von der Abwesenheit solcher Unterschiede nicht umgekehrt auf das Fehlen von Handlungsspielräumen geschlossen werden. Auch »autonome« Akteure *können* gleichförmig handeln. Sie können sich in ihren Handlungen an Standards aller Art (etablierten Verfahren, anscheinenden »besten Lösungen« oder »Alternativlosigkeiten«, Expertendiskursen, Moden etc.) orientieren, an denen sich auch andere orientieren. Autonomie kann also, muss aber nicht zu Verschiedenheit von Ergebnissen führen. Doch selbst die Beobachtung von Unterschieden ist noch kein stichhaltiger Hinweis auf das Vorhandensein von Handlungsspielräumen, denn die Unterschiede können schlicht der Unterschiedlichkeit der Rahmenbedingungen geschuldet sein. So könnte die Gefährdungslage eine andere sein, sodass andere Vorgaben greifen. Auch könnte sich die politische Programmierung unterscheiden oder könnten sich die Unterschiede spezifischen Zufällen verdanken. Nur wenn alle möglichen »Kontextvariablen« »konstant« gehalten werden könnten, wären Variationen als Indikator für Handlungsspielräume sinnvoll. Entscheidend ist aber auch dann, wie stark plausibilisiert werden kann, dass Unterschiede sich Entscheidungen verdanken und dass diese Entscheidungen auch »autonom« getroffen wurden. Ob eine solche Plausibilisierung geleistet werden kann, mag hier dahingestellt bleiben – sie wäre jedenfalls sehr viel aufwendiger und komplexer als eine Betrachtung von Outputs als »Variablen«.

Ein weiterer (und weitergehender) Einwand lautet indes, dass die Rede von der Polizei als »Akteur« grundsätzlich problematisch ist. Die Akteursqualität der Polizei ist alles andere als selbstverständlich: Sie impliziert, dass sich die mannigfaltigen Handlungen einzelner Personen mit Polizeibezug, polizeiliche Strategien und Zielorientierungen oder auch Sicherheitsdispositive als ›Handlungsqualität‹ verstehen lassen. Dabei bliebe es fraglich, die Stadtbezogenheit polizeilichen Handelns durch eine Stilisierung »der Polizei« zu einem einheitlichen Akteur zu erhellen, anstatt sie gerade in der komplexen Vielgestaltigkeit, der stets prekär bleibenden Kohärenz und der mitunter fließenden Grenzen von Polizei zu suchen. Statt einer handlungstheoretischen Reflexion auf die Polizei als »Kollektivakteur« (etwa nach dem Vorbild von Scharpf 2000) wollen wir im Folgenden vier Zugänge zum Phänomen »Polizei« herausarbeiten, die eine Antwort darauf geben, was *polizeiliche Praxis* im Kern ausmacht, und damit zugleich eine spezifische Analyseperspektive nahelegen (Abb. 1). Die Frage ist in der Folge nicht mehr, »wie viel« Handlungsspielraum Polizei vor Ort »hat« und ob sie ihn »nutzt«, sondern wie ein Gefüge von Akteuren, Diskursen und Materialitäten eine spezifisch lokal-städtische Logik polizeilicher Praxis konstituiert. Wir sprechen im Folgenden von (vier) »Dimensionen« und »Perspektiven« polizeilicher Praxis.

Der Praxisbegriff stellt bekanntlich die wechselseitige Verwobenheit von sozialem Handeln und konstituierenden Bedingungen heraus und ist offen für Reflexionen zur Formung des Forschungsgegenstands durch Beobachtungsstandpunkte. Ausgehend von der Annahme, dass sich Sicherheitsbedürfnisse und -bedeutungen in Praktiken widerspiegeln (Stolle 2011) und darin implizites, aber auch kollektives Wissen (Reckwitz 2016) enthalten ist, legen wir im Folgenden eine kulturtheoretisch-praxeologische Perspektive zugrunde (siehe auch Bürger/Gadinger 2008). Uns interessieren dabei insbesondere die Involviertheit und das implizite Wissen der Akteure, aber auch dessen Kontextualisierung in übergreifenden Diskursen (Reckwitz 2016) – wie etwa dem Versicherheitlichungsdiskurs der Migration. Wir setzen dabei nicht voraus, dass es unmittelbar zugängliche und beobachtbare »Praxis« gibt, die bloß »interpretiert« und »rekonstruiert« werden muss, sondern explizieren verschiedene Sphären polizeilicher Praxis bzw. des »Polizierens«. Diese eher politikwissenschaftliche Herangehensweise der problemorientierten und theorieinformaten Konzeptualisierung unterscheidet sich offenkundig von klar »ethnographischen« Ansätzen der Polizeiforschung.

Die vier Zugänge stehen deshalb sowohl für bestimmte »Perspektiven« der Polizeiforschung (und entsprechende Literaturstränge) als auch für »Dimensionen«, also reale Ausprägungen polizeilicher Praxis (auf die sich die entsprechende Forschung schwerpunktmäßig richtet). Diesen Ausprägungen kommt jeweils eine innere Konstitutionslogik zu, in denen sich Ziele, Mittel und Formen der Selbstbeobachtung und Kommunikation miteinander verbinden. Sie schließen sich nicht gegenseitig aus, stehen aber in einem gewissen Spannungsverhältnis zueinander, sodass es nicht möglich erscheint, dass in ein und derselben Hinsicht die vier Ausprägungen gleichermaßen intensiviert werden können. Selbstverständlich kommen in den vier Zugängen spezifische Handlungsqualitäten in den Blick – doch geht keiner der vier Zugänge von der Polizei als kohärentem Kollektivakteur aus. Vielmehr geraten jeweils spezifische solcher Qualitäten in den Blick, nicht zuletzt in Verkettung von unterschiedlichen Personen bzw. Rollen und Funktionen sowie menschlichen und nichtmenschlichen Entitäten. Zusammengenommen lässt sich so von Idealtypen im Sinne Webers sprechen. Die idealtypischen (Re-)Konstruktionen können folglich sowohl als Orientierungsfolien für empirische Analysen verwendet werden (Wo finden sich reale Ausprägungen des jeweiligen Idealtypus? Inwiefern wird die Praxis tatsächlich durch ein Ineinandergreifen der verschiedenen Aspekte geprägt, die als idealtypischer Zusammenhang [re]konstruiert wurden?) als auch für strukturierte Forschungs- und Theorieanschlüsse dienen (Wie lassen sich Ausprägungen polizeilicher Praxis zu Forschungsströmungen zuordnen? Welche Konzepte bieten Theorien mit argumentationslogischer Nähe zu dem jeweiligen Idealtypus für ein tieferes Verständnis und die kriteriengeleitete normative Reflexion polizeilicher Praxis?).

Die vier idealtypischen Verständnisse von polizeilicher Praxis – Polizei als *Staatlichkeit*, als *Institution*, als *Gouvernementalität* und als *Governance* – lassen sich systematisierend entlang zweier Dimensionen anordnen: In der Dimension »Logik des Regierens« kann die polizeiliche Praxis entweder als »autoritativ« oder »interaktiv« gefasst werden; in der Dimension »Logik der Abgrenzung« entweder als »zentriert« oder »dezentriert« (Haus u. a. 2021, siehe auch Haus 2010a). »Autoritativ« bedeutet, dass Polizei als eine die Gesellschaft beherrschende Instanz auftritt, während »Interaktivität« eine nichthierarchische Beziehung zur Gesellschaft impliziert. »Zentriert« ist polizeiliche Praxis, wenn die Grenze zwischen polizeilichem Bereich und nichtpolizeilichem Bereich klar gezogen ist. Demgegenüber wird diese Grenze bei »dezentrierter« Praxis verwischt, indem entweder nichtpolizei-

liche Akteure in eine polizeiliche Logik gezogen werden oder polizeiliche Akteure sich als gesellschaftliche Akteure unter gesellschaftlichen Akteuren verstehen.

Wie erwähnt, stehen diese vier idealtypischen Verständnisse polizeilicher Praxis sowohl für Ausprägungen realer Praxis als auch für bestimmte Perspektiven der Polizeiforschung. Die entstehende Vierfeldermatrix lässt sich also zugleich dafür verwenden, Beiträge zur Polizeiforschung und Diskursstränge zum Thema »Polizei« auf eine innovative Weise zu systematisieren, was im Folgenden auch ansatzweise getan werden soll. Inhaltlich kann die Polizei mittels der vier Zugänge in gesellschaftlichen Krisendiskursen verortet werden, damit kann zugleich das polizeiliche Krisenbewältigungshandeln konzeptualisiert werden. Wir werden deshalb darauf eingehen, inwiefern die polizeiliche Konstitutionslogik stets »kritisch« ist, d. h. auf kritische Situationen (Probleme, Krisen, unerfüllte Erwartungen) zurückgreift und zugleich derartige Situationen produziert. Konzeptionell liegt die Pointe der vier Typen polizeilicher Praxis und der verbundenen Konstitutionslogiken jedoch vor allem darin, spezifische *Lokalisierungslogiken* zu erhellen. Mit Lokalisierungslogik ist im Kern gemeint, dass sich die jeweilige polizeiliche Praxis aufgrund der ihr eigenen Konstitutionslogik auf spezifische Weisen in den lokalen städtischen Raum einschreibt. Zugrunde gelegt wird dabei ein soziales Raumverständnis, wonach Raum als durch soziale Praxis überformte Materialität zu verstehen ist. Im Folgenden werden wir in diesem Sinne bei der Darstellung des jeweiligen Verständnisses polizeilicher Praxis die damit einhergehende Lokalisierungs- oder Einschreibungslogik von Polizei in den städtischen Raum berücksichtigen.

### 3.2.1 »Staat«: Freunde und Feinde, Gut und Böse, Recht und Unrecht (autoritativ/zentriert)

Als autoritative, zentrierte Polizeipraxis verstehen wir Polizei als Form der *Souveränitätsausübung des Staates und im Staat*. Was sie dazu befugt, wie sie sich selbst beschreibt, aber auch welche Sicht Dritte (etwa die Polizeiforschung) auf sie haben, hängt eng damit zusammen, welcher Sinn dem Staat zugeschrieben wird. In einem liberalen Verständnis steht die Polizei für das legitime Gewaltmonopol des Staates, welches ihr auf Rechtswegen und zur Durchsetzung der Rechtsordnung übertragen wird (in diesem Sinne Bäuerle 2013; kritisch Loick 2018: 17). Die Rechtsordnung beruht

		Logik des Regierens	
		Autoritativ (Repression, Othering, Rechtsdurchsetzung)	Interaktiv (Prävention, Wertbezug, Zusammenarbeit)
Logik der Abgrenzung	Zentriert („hier die Polizei, dort die Gesellschaft“)	<b>Staat</b> (Staat vor Ort, bürokratische Herrschaft)	<b>Institution/ Organisation</b> (Polizei/Umwelt)
	Dezentriert (Polizei nur zu verstehen als eingebettet in Netzwerke)	<b>Gouvernementalität</b> (Polizei als integriert in Sicherheitsdispositive)	<b>Governance</b> (Polizei als vernetzter Akteur)

Abbildung 1: Vier idealtypische Verständnisse von polizeilicher Praxis

Quelle: eigene Darstellung

dabei selbst auf dem Prinzip gleicher individueller Freiheitsräume, deren Verträglichkeit miteinander sicherzustellen primäre Aufgabe des Rechts ist. Dass es ohne ›Ordnung‹ keine ›Rechtsordnung‹ gibt, markiert für die liberale Sichtweise eine Art Grenzfall, in dem Ermessensspielräume ein beträchtliches Ausmaß annehmen mögen, aber stets legitimerweise nur zur Sicherung bzw. Wiederherstellung der Rechtsordnung unter Wahrung der Verhältnismäßigkeit der Mittel genutzt werden dürfen – ansonsten begeht die Polizei Macht-›Missbrauch‹. Ermessensspielraum und Befugnis zum Einsatz physischen Zwangs können aus liberaler wie liberalismuskritischer Perspektive als definierende Merkmale von Polizei gefasst werden (Fassin 2018: 135 im Anschluss an Brodeur 1984).

Ein wirkmächtiger Mythos *liberalen* Staatlichkeitsdenkens ist, dass die Gesellschaft bereits im vorstaatlichen Zustand so etwas wie eine effektive Rechtsordnung besitzen kann, sodass der Staat (und damit Vollzugsorgane wie die Polizei) »nur« eingerichtet werden muss, weil ab einem bestimmten Entwicklungsstand die Selbstorganisationskräfte der Gesellschaft nicht mehr zufriedenstellend funktionieren (so bereits Locke gegenüber Hobbes). Zugleich wird damit die Grundlage des Staates moralisiert: Weil einzelne Gesellschaftsmitglieder sich als nicht rechtsfähig erweisen, bedarf es eines Staates, der sie bekämpft und der die Rechtschaffenen schützt. Bei Locke wird entsprechend formuliert, dass ohne »die Verderbtheit und Schlechtigkeit entarteter Menschen [...] keinerlei Notwendigkeit vor[läge], daß sich die Menschen von dieser großen und natürlichen Gemeinschaft trennen sollten

[...]« (Locke 1977 [1689]: 280). Ohne Bösewichte kommt also auch das liberale Staatsdenken nicht aus. Für eine etatistische Staatskonzeption im Anschluss an Hobbes ist ohnehin klar, dass alle als potenzielle Bösewichte zu betrachten sind, aber auch gleichermaßen zur friedlichen Koexistenz gebracht werden können, wenn der Staat seine unwiderstehliche Überlegenheit verdeutlicht. Auch bei Hobbes erscheint der Staat jedoch als Erfindung freier und gleicher Menschen, die ihr Sicherheitsdilemma (einzig) durch seine Einrichtung, faktisch meist seine Akzeptanz, lösen. Hobbes markiert so die Grenzen zwischen Liberalismus und Liberalismuskritik. Auch er dringt auf Berechenbarkeit polizeilichen Handelns durch Gesetzesbindung.

In dezidiert *liberalismuskritischer* und damit meist verbunden polizeikritischer Lesart besteht der tatsächliche Sinn des Staates demgegenüber letztlich in einer antagonistischen Logik der Freund-Feind-Unterscheidung (im Sinne von Mouffe 2007: 17–22, die dabei bekanntlich u. a. an Carl Schmitt anschließt): Nach der ›linken‹ oder ›gesellschaftskritischen‹ Variante (die heute in der Polizeiforschung gegenüber einer ›rechten‹ Variante der Liberalismuskritik dominiert) ist der polizeilichen Praxis dabei eine repressive Logik der Verfolgung der ›Feinde‹ in einer an der Oberfläche ›liberalen‹, in ihren Tiefenstrukturen aber kapitalistisch, rassistisch oder sexistisch geprägten Gesellschaft eingeschrieben (Loick 2018; Loick/Thompson 2022). Die Polizei agiert gleichsam am Rande der »guten« (= dominanten) Gesellschaft im Modus der permanenten Entscheidung über den Ausnahmezustand, mit der die rational-legale Herrschaft auf den Kreis der (für die gesellschaftliche Ordnung) »Ungefährlichen« eingegrenzt wird. Die Grenzziehung beruht nur vordergründig auf »moralischen« Gründen, letztlich auf politischen Entscheidungen und strukturellen Machtasymmetrien, die Privilegien und Benachteiligungen reproduzieren. Dabei kann die Polizeikritik zum einen auf das Motiv der Polizei als »bewaffneter Arm« des (ungerechten) Staates, zum anderen auf jenes des »Staates im Staate« zurückgreifen (vgl. wieder Fassin 2018: 135).

Beide Perspektiven schließen sich für Fassin nicht aus, da auch die sich gegenüber formalen Institutionen und rechtlicher Kontrolle des Staates entziehende Polizei eine gewaltförmige Praxis entwickeln kann, die die dem Staat tiefenstrukturell zugrunde liegenden gesellschaftlichen Machtverhältnisse spiegelt. Dies ist aus jener Sicht etwa dann der Fall, wenn die verselbstständigte Polizei Maskulinitätsnormen kultiviert, Obdachlose drangsaliert oder ethnische Minderheiten schikaniert. Die bereits am Rande Stehenden werden der Repression unterzogen. Umgekehrt werden privilegierte Schich-

ten doppelt von der Polizei geschützt: Nicht nur »vor der Gesellschaft« (der Benachteiligten), sondern auch »vor dem Gesetz« (wie Fassin am Verzicht auf den polizeilichen Eingriff bei Joints rauchenden *weißen* Mittelschichtsjugendlichen beobachtet). Eine Entgegensetzung der Perspektiven »bewaffneter Arm« und »Staat im Staate« führe hingegen zu verkürzten Diagnosen: Während es die zweite nahelegt, dass Probleme der Polizei auf einzelne »schwarze Schafe« zurückzuführen seien, suggeriert die erste, dass die Polizei die »Drecksarbeit« des Staates zu verrichten habe (Fassin 2018: 136). Nach Brodeur stellt die staatliche Politik der Polizei hingegen einen »grauen Check« aus, das heißt (zwar keinen »Blankocheck«, aber) eine inhaltlich hinlänglich unbestimmte Vollmacht, von der beide Seiten wissen können, was sie bedeutet, ohne dass Dritte sie konkret für die Inhalte verantwortlich machen können. Ergebnis sei eine »stillschweigende Übereinkunft zwischen Staat und Polizei, [die es] jenem erlaubt, seine Entscheidungen auszusprechen, ohne sie auszusprechen, während sie dieser ermöglicht, sie zu verstehen, ohne dass dies offen zu Tage tritt« (Fassin 2018: 136).

Die rechte (wie erwähnt: wissenschaftlich periphere, aber gesellschaftlich durchaus präsente) Variante der Liberalismuskritik richtet sich heute weitgehend darauf, dass die Polizei nur vordergründig weltanschaulich »neutral« sei, in Wahrheit aber in eine linke Kampagne der Umerziehung der Gesellschaft bzw. des ethnisch definierten »Volkes« eingespannt sei. Gemäßigt-konservative bis Law-and-Order-Diskurse kritisieren zumindest die Zweckentfremdung der Polizei für »gesellschaftliche« Belange und »Wunschvorstellungen« und verlangen eine Rückkehr zum staatlichen Kerngeschäft der Herstellung von Sicherheit und Ordnung. Die Polizei, so heißt es, mache »keine Sozialarbeit«. <sup>4</sup> Auch der Topos einer gegenüber Linksextremismus nachsichtigen Polizei ist bei Konservativen wie Rechts-extremen verbreitet.

Mit Blick auf polizeiliche Praxis als »Krisenhandeln« wird unter der Perspektive von Staatlichkeit die *Krise als Angriff auf den Staat*, seine äußere Überlegenheit und innere Homogenität sowie die damit korrespondierende gesellschaftliche Ordnung und Normalität, verstanden. Polizeiliche Copingstrategien zielen folglich darauf ab, die die Handlungsfähigkeit und Homogenität des Staates infrage stellenden Phänomene bzw. subversiven oder anomischen Subjekte zu unterdrücken, auszugrenzen oder zu tabui-

---

<sup>4</sup> <https://www.abendblatt.de/region/stormarn/article107849558/Polizei-macht-keine-Sozialarbeit.html>, Zugriff: 08.05.2024

sieren. Der Staat »behauptet« sich gegenüber der in den Naturzustand zurückfallenden (Stadt-)»Gesellschaft« bzw. den »Individuen«, indem er ihr/ihnen seine »Ordnung« auferlegt. »Anomische« Bereiche der Gesellschaft und damit des städtischen Sozialraums werden identifiziert und als Gefährdung der Ordnung bekämpft, was voraussetzt, dass bestimmte Individuen, Gruppen und Räume als Feinde identifiziert und repressiven Praktiken unterzogen werden. Die Antwort auf die Krise als Angriff des Staates lautet: mehr Staat, also mehr Polizei. Polizeistrategien wie »Zero Tolerance« liegen ebenfalls auf dieser Linie, indem sie den Beginn der Anomie auf einen frühen Kippunkt legen und polizeiliche Praxis darauf programmieren, den Anfängen des Ordnungsverfalls zu wehren. Es dürfen keine rechtsfreien Räume geduldet werden, noch nicht einmal in der Entstehung befindliche. Die staatskritische Analyse stellt heraus, dass dies bereits im Falle des »Vorbilds New York« mit einer »Kriminalisierung der Armen« einhergeht (Belina 2017; siehe zu »Zero Tolerance« als Bestandteil einer »revanchistischen Stadtpolitik« sowie der Rezeption in verschiedensten Städten Smith 2007).

Dies verweist bereits auf die der »staatlichen« Logik eigene »Lokalisierungslogik«. Die Polizei ist nicht nur »alltagsweltliche« Staatsgewalt (die vor allem von denen alltäglich erfahren wird, die nicht zu den »Freunden« gehören, sondern als gefährlich erscheinen), sondern auch »*Staat vor Ort*«. Einerseits manifestiert sich in ihr (ultimativ gewaltförmige) Staatlichkeit in einem lokalen Raum, andererseits »liest« die Polizei den lokalen Raum »staatlich« und schreibt ihm eine staatliche Logik ein. Sie ordnet Räume (einer Stadt) und mit ihnen verbundene Menschen in eine Alltagspraxis von Souveränitätsausübung ein. Wiederum in liberaler Lesart unterscheidet sie »rechtssichere« und »rechtsunsichere« Räume, im Extremfall »Gefahrengebiete« und »rechtsfreie« Räume (die natürlich legitimerweise nicht existieren dürfen, da »das Recht« überall zu herrschen hat). Indem Polizei zum Beispiel raumspezifisch (stadtviertelspezifisch, ortsspezifisch) Räume mit staatlichem Handeln (Streife fahren, schutzbedürftige Gegenden sichern, Personen kontrollieren) überzieht, markiert sie Nähe oder Ferne zur Rechtsordnung und passt die »notwendigen« Mittel daran an. Die Polizei »räumt« im wahrsten Sinne des Wortes »auf«.

Liberalismuskritisch betrachtet, strukturiert und festigt Polizei so auf spezifische Weise im lokalen Sozialraum die Freund-Feind-Codierungen oder die Klassenverhältnisse, welche dem Staat eingeschrieben sind (Fassin 2018). Sie schützt die sozialräumlich codierten »Freunde« vor den »Feinden«

der Gesellschaft und hilft dabei, qua sozialräumlicher Verdrängung und Konzentration den gesellschaftlichen Raum von dem außergesellschaftlichen Raum abzugrenzen (Künkel 2013). Damit macht sie sich allerdings auch angreifbar. So erscheinen die Abgrenzungsprobleme letztlich nicht lösbar: Mit den »Übeltätern« werden eben auch immer »Unschuldige« oder »Opfer« der Repression unterzogen, etwa bei systematischer Kontrolle und Überwachung von Stadtteilen. Die Verdrängung von Marginalisierten aus einem Stadtteil löst keine Probleme, sondern verlagert sie. Außerdem wird die Grenze zwischen noch rechtsstaatlichen und schon polizeistaatlichen Praktiken zunehmend fließend, etwa wenn es um »konsequente« Bekämpfung von Drogenhandel geht (siehe dazu etwa die polizeikritische Forschung in den USA zum »war on drugs« und einer allgemeinen *War-on-Crime*-Rhetorik seit den 1960er Jahren; vgl. Vitale 2022: 247–251). Indem polizeiliches Krisenhandeln unter den Vorzeichen von Staatlichkeit dieser Art von Kritik Angriffsflächen schafft, ist staatliche Krisenpraxis zugleich Wegbereiter für Polizeikritik im Namen der Ausgeschlossenen. Im kollektiven Widerstand der zu potenziellen Staatsfeinden gemachten Gruppen (mit etwas Hilfe womöglich von den Freund\*innen aus den schon immer staatskritischen städtischen Bewegungen) wird die Nichtneutralität der Polizei in einer Gesellschaft der Ungleichen öffentlich sichtbar. Indem das angekündigte »Aufräumen« faktisch nicht eingelöst wird, öffnet sich eine weitere Flanke für Kritik und Selbstkritik, gerade angesichts begrenzter Ressourcen. Es ist von daher nachvollziehbar, dass die Polizei vor Ort selbst nicht unbedingt eine Freund-Feind-Logik favorisiert, sondern Kontrollwünsche einflussreichen Stimmen aus der Stadtgesellschaft zuschreibt (Künkel 2013: 194). Allerdings überleben Mythen der Staatlichkeit – etwa die Annahme, »Zero Tolerance« sei tatsächlich ein erfolgreicher Ansatz polizeilicher Sicherheitsproduktion gewesen, den man nur wollen müsse, um zu denselben positiven Ergebnissen zu gelangen – hartnäckig staatskritische Wellen der Kritik. In diesem Spannungsfeld »handelt die lokale Polizei Bedarfe des Polizierens aus« (Künkel 2013: 194).

### 3.2.2 »Gouvernementalität«: Wissen und Macht, Normalitäten und Anomalien, Überwachung und Disziplinierung (autoritativ/dezentriert)

Die an Foucault und die Governmentality-Forschung anschließende Perspektive auf polizeiliche Praxis sieht diese als eine Technologie des »Polizierens« (*policing*) bzw. nach Foucault als Teil eines »heterogenen Ensembles« von Elementen, die zusammen eine Technologie des Regierens und entsprechende »Sicherheitsdispositive« hervorbringen (siehe Lemke 2001). Brodeur (2010) hat vom »policing web« gesprochen – eine kontextspezifisch je besondere netzwerkförmige Form der Verknüpfung heterogener, aber durch das »Polizieren« verbundener Akteure. Eine weitere fruchtbare (in der Polizeiforschung indes noch wenig präsenste) Perspektive ist in diesem Zusammenhang die Akteur-Netzwerk-Theorie, wonach gesellschaftliche Praxis als eingebettet in Netzwerke aus menschlichen und nichtmenschlichen Elementen bzw. Handlungsträgern zu verstehen sei (Callon/Latour 1981). Nach diesem Verständnis ist Polizeiarbeit vor allem eine Frage von miteinander verwobenen Diskursen, Formen der Wissensproduktion, Technologien und Materialitäten.

Gouvernementale Polizeipraxis ist so zwar »autoritativ«, weil sie Macht über die Subjekte erzeugt und Grenzen des Hinnehmbaren hierarchisch bestimmt. Um Gefahren von der Gesellschaft abzuwehren, werden Normalzustände bzw. Schwankungsbreiten des Tolerierbaren der Verhaltensweisen von Gruppen, Individuen und Orten definiert. Die zu regierenden »Subjekte« werden durch versicherheitlichende Diskurse als solche hervorgebracht, etwa durch die Bildung von Kategorien, auf deren Grundlage dann Wissen produziert und für problematisierende Lagebeurteilungen sowie darauf gerichtete Strategiekonzepte nutzbar gemacht wird. Als Abziehbild geraten somit Anomalien auf den Schirm der Polizei, die diese vermeintlich »evidenzbasiert« erhebt und Strategien entwickelt, um sie zurückzudrängen. Repressive und präventive Ausprägungen polizeilicher Praxis werden hier bis zur Ununterscheidbarkeit verdichtet (wenn etwa öffentliche Plätze videoüberwacht werden). Für die Polizei mag es sich etwa bei der Videoüberwachung um eine präventive Maßnahme handeln, weil damit Straftaten im Vorfeld (vermeintlich) verhindert würden. Im Sinne eines Rechts auf unkontrollierte Bewegungsfreiheit im öffentlichen Raum handelt es sich indes um eine repressive Maßnahme.

Hier zeigt sich eine gewisse Nähe zur ebenfalls autoritativen Staatslogik. In der polizeikritischen Forschung werden beide Perspektiven entsprechend oft zusammengezogen, um den repressiven Charakter der Polizei bzw. des »Polizierens« besonders zu unterstreichen. Allerdings werden die Spezifitäten der Gouvernamentalitäts-Perspektive deutlich, wenn man berücksichtigt, dass die so »auf den Schirm« geratenden Gefahren (anders als in der staatlichen Logik) nicht einfach unterdrückt oder beseitigt werden können – sie müssen erst einmal modelliert und standardisiert werden, um dann Strategien der Intervention zur Zurückdrängung des Anormalen zu entwickeln. Diese Strategien sind wiederum darauf angewiesen, heterogene Elemente miteinander zu kombinieren – so etwa modernste Geoinformationssysteme, Kriminalstatistiken, Überwachungssysteme, das *local knowledge* von Einsatzkräften, die Beschaffenheit bestimmter Räume, rechtliche Vorgaben zur Behandlung von Daten oder zur Regulierung von Entscheidungsverantwortung, insofern immer noch Personen (nicht Maschinen) für Entscheidungen rechtlich verantwortlich zu machen sind. Gegenwärtige Entwicklungen der KI konstituieren ein neuartiges Feld des *predictive policing* (Egbert 2018, 2020; Egbert/Leese 2020).

Die polizeiliche Praxis ist somit nicht auf die Organisation Polizei und ihrer Mitglieder beschränkt, sie umfasst menschliche wie nichtmenschliche Elemente, die außerhalb der Organisation/Institution – zum Teil Tausende Kilometer entfernt – angesiedelt sind (siehe Creemers 2019 am Beispiel Geoinformationssysteme und NYPD). Deshalb ordnen wir sie der »dezentrierten« Ausprägung zu. Einigen Elementen – wie etwa der Polizeilichen Kriminalstatistik – mag innerhalb einer Logik des Polizierens eine im Vergleich zu anderen zentrale Bedeutung zugeschrieben werden (im Sinne eines unhintergehbaren Indikators), was aber nicht bedeutet, dass sie in irgendeiner Weise für die polizeiliche Praxis »den Ausschlag geben« oder diese »erklären« könnten. Vielmehr sind auch diese »objektiven« Grundlagen sozial konstruiert und abhängig von polizeilicher Praxis. Oft wird dabei übersehen, dass die Polizei das vermeintlich objektive Wissen, auf dem sie ihr Handeln basiert, selbst (wenn auch nicht allein) mit hervorbringt. Dies zeigt sich gerade an der Polizeilichen Kriminalstatistik (Derin und Singelstein 2019). Denn nicht zuletzt wird dort, wo mehr kontrolliert wird, in der Regel auch mehr zur Anzeige gebracht. Was folgt, ist eine Art selbsterfüllende Prophezeiung, welche oft mit »objektiver« Statistik verwechselt wird.

Unter governamentalitätstheoretischen Gesichtspunkten ist eine Krise dahingehend zu begreifen, dass *normale Verhältnisse ins Wanken geraten* und

*Verunsicherung um sich zu greifen scheint.* Auch hier bedeutet »Krise« für die polizeiliche Praxis sowohl Gefährdung als auch Chance: Anomalien stören die eingespielten Konfigurationen und werfen die Frage auf, ob die polizeiliche Praxis in einer liberalen Gesellschaft – die ein Freiheitsversprechen mit einem Sicherheitsversprechen verknüpft, sodass alle, die nicht »aus dem Rahmen fallen«, frei und sicher leben können – noch produktiv funktioniert. Gerät diese Balance ins Wanken, sind auch die in das Netzwerk integrierten Elemente (damit natürlich auch die Polizei als Organisation) infrage gestellt. Zugleich *nutzt* Verunsicherung dem versicherheitlichenden Netzwerk – denn sie eröffnet neues Terrain für Sicherheitstechnologien und darauf bezogene Praktiken (zum Beispiel Abhörpraktiken oder Überwachungstechnologien). Insofern hat polizeiliche Praxis nicht nur ein Interesse daran, Evidenz für die erfolgreiche Herstellung von Sicherheit, sondern ebenso Evidenz für wachsende Unsicherheit zu produzieren – bis hin zur Akzeptanz von »subjektiver Sicherheitsgefährdung«, die mit den szientistischen (bei näherem Hinsehen jedoch selektiven und *gebiasten*) Wissensgrundlagen der Polizeilichen Kriminalstatistik »objektiv« häufig in Widerspruch steht. Hinzu kommt, dass die heterogenen Elemente des Versicherheitsnetzwerks ganz unterschiedlich von einer »Krise« betroffen sein können – was für die Polizei(organisation) hochgradig Organisationsstress erzeugen mag, kann für ein Softwareunternehmen die Chance für einen lukrativen Auftrag mit sich bringen. Das im engeren Sinne polizeiliche Krisencoping wird versuchen, Wissensgrundlagen anzupassen und (technologische) Systeme zu innovieren und zu optimieren, ohne das Netzwerk komplett zusammenbrechen zu lassen. Es wird versuchen, Sicherheitswahrnehmungen, Normalitätserwartungen und Evidenzen anzupassen und zu »managen« und Erfolgskriterien neu zu bestimmen.

Unter einer Gouvernementalitätsperspektive kann *Lokalisierung* polizeilicher Praxis als stadtspezifische Konfiguration heterogener Elemente mit lokalem wie translokalem Raumbezug verstanden werden. Die örtlichen Polizeistellen fungieren als Knotenpunkte. So werden etwa das Wissen über Gefahren, entsprechende Statistiken und dafür durchgeführte Befragungen, Geoinformationssysteme und andere computer- und netzbasierte Technologien zu einer Logik des lokalen Polizierens verknüpft. *Big Data* wird in sozialräumlicher Weise zum Einsatz gebracht, um Gefährdungs-

prognosen zu treffen (Egbert/Leese 2020).<sup>5</sup> Zum polizeilichen Netzwerk gehören etwa auch ortsspezifische Überwachungspraktiken (zum Beispiel bestimmter Plätze oder Gebäude mithilfe von Videokameras), Akteure und Diskurse mit lokalem Bezug (etwa ein städtisches Amt für Statistik oder Stadtentwicklung, das Befragungen zur subjektiven Sicherheit der Bevölkerung durchführt; oder private Sicherheitsfirmen, die in bestimmten Hinsichten weitere, in anderen Hinsichten engere Handlungsmöglichkeiten als die Polizei haben). Lokalisierte polizeiliche Praxis bedeutet also, dass ein mit dem lokalen Raum verknüpftes Netzwerk aus menschlichen und nicht-menschlichen Elementen lokalbezogene Effekte der Gouvernamentalität produziert. Dies beinhaltet lokales Wissen über Gefahren, problematische Tendenzen, Grenzen zwischen dem Normalen und dem Anormalen<sup>6</sup> und das mit Individuen, Gruppen und Orten verbundene Risiko. In Diagnosen wie der »Neoliberalisierung« wird Gouvernamentalität als einer stark einheitlichen und staatlich gelenkten Logik verhaftet gesehen und so deutlich in die Nähe von »Staatlichkeit« in einer gesellschaftskritischen Perspektive (s. o.) gerückt (vgl. die Beiträge in Eick u. a. 2007).

### 3.2.3 Institution/Organisation: institutionelle Binnenkultur und Signale nach außen (interaktiv/zentriert)

Als ebenfalls zentriert, also von der gesellschaftlichen Umwelt klar unterschieden, dabei aber in ihrer Funktionslogik interaktiv, kann die polizeiliche Praxis im Verständnis von »*Polizei als institutionalisierte Organisation*« gelten. Die Polizei ist Institution, insofern ihr eine bestimmte institutionelle Logik eingeschrieben ist, die man mit der klassischen Unterscheidung von March und Olsen (1989) als Zusammenspiel von »Logik der Angemessenheit« (*logic of appropriateness*) und »Logik der Folgekalkulation« (*logic of consequentiality*) begreifen kann. Mit der Logik der Angemessenheit ist gemeint, dass eine Organisation bestimmte normative Erwartungen erzeugt und ihren Mitgliedern vermittelt, wie mit Situationen umzugehen ist, ohne den Sinn und die

---

<sup>5</sup> Zur raumbezogenen Wissensproduktion durch die Polizei siehe etwa das jüngst abgeschlossene DFG-Projekt KORSIT (<https://www.dhpol.de/korsit>).

<sup>6</sup> In einer extremen Form wird diese Grenzziehung in der US-amerikanischen Polizei mit der »thin blue line« visualisiert, mit der die Polizei das Abrutschen der Gesellschaft ins gewalttätige Chaos verhindern (Derin/Winkler 2021).

Mission der Organisation sowie die jeweilige Rolle zu verletzen. Demgegenüber meint die Logik der Folgenkalkulation, dass Organisationen materielle Anreize positiver und negativer Art verwenden, um erwünschtes Verhalten zu erzeugen und Effektivität und Effizienz sicherzustellen. Dies gilt zunächst organisationsintern, indem die Organisationsmitglieder das Selbstverständnis der Organisation internalisieren sowie Standards des angemessenen Verhaltens ebenso wie des sich erfolgreich an die Anreizstrukturen Anpassens erlernen. Es gilt aber auch im Kontakt mit der gesellschaftlichen Umwelt, insofern dieser vermittelt wird, mit was für einer Organisation sie es zu tun haben (zum Beispiel mit einer sich als »professionell« oder »bürgerlich« verstehenden), welche Erwartungen sie aus Sicht der Organisation haben können (zum Beispiel räumliche Präsenz, technologische Modernität) und wie sie selbst in ihren Publikumsrollen behandelt werden (zum Beispiel als »Untertan« oder »Kundin«).

Die Polizei ist Organisation insofern, als auf der Basis einer jeweils klar definierten Mitgliedschaft und qua Differenzierung von Positionen und Rollen kollektive Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit sowie Rechtsfähigkeit hergestellt werden. Qua Organisation sind Handlungen der Polizei zuordenbar (oder nicht) und bestimmte Rollenträger\*innen können verantwortlich gemacht werden (oder nicht). Unter dem Zugang von polizeilicher Praxis als Handeln einer institutionalisierten Organisation stehen vor allem die Dynamik der Interaktion von Umwelterwartungen und Binnenlogik sowie die Konstruktion polizeilicher Wirklichkeit in Form von Normen, Wahrnehmungen und Wissen im Fokus. Polizeisein konstituiert »Identität« ebenso wie »Image«. Im Anschluss an die Rekonstruktion einer Organisationskultur (so etwa der »Cop Culture« bei Behr 2008) kann kritisch reflektiert werden, ob die kulturelle Binnenlogik den Werten der Gesellschaft entspricht. Dabei ist eine organisationstheoretisch informierte Perspektive sich zugleich der Beharrungstendenzen von Organisationen bewusst. Veränderungen sind meist nur langfristig erreichbar, oft verlaufen Reformen im Sande. Insofern ist ein Auseinanderfallen von Rhetorik, formalem Entscheiden und realem Handeln oder organisationelles »Heucheln« (Brunsson 1989) erwartbar.

Empirische Sozialforschung und Medienöffentlichkeit betonen regelmäßig das hohe Vertrauen, welches die Polizei in Deutschland als Institution genießt. So wird sie in Vertrauensrankings gegenwärtig zusammen mit

der Ärzteschaft auf Platz 1 gesehen.<sup>7</sup> In den vergangenen zwei Jahren wurden freilich kontroverse Debatten zur Verfasstheit der Institution Polizei in der Öffentlichkeit breit geführt, etwa nachdem immer mehr Fälle von Chats mit rechtsextremen Inhalten unter Polizeibeamt\*innen bekannt wurden, die (übergreifende) Organisation Polizei aber eine weithin geforderte »Rassismusstudie« verweigerte (Geugjes und Terizakis 2022). Einige Landespolizeien starteten interne Projekte und Programme, um zu signalisieren, dass sie Extremismen in den eigenen Reihen nicht duldeten, wie beispielsweise »NICHT BEI UNS!« in Baden-Württemberg<sup>8</sup>, »Polizeischutz für die Demokratie« in Niedersachsen oder die Einstellung wissenschaftlicher Mitarbeiter\*innen an den hessischen Polizeipräsidiolen. Vor allem nach außen hin können solche Bemühungen als Versuch gelesen werden, die Binnenkultur der Polizei (wieder) an den gesamtgesellschaftlichen Diskurs anschlussfähig zu machen, um somit der Polizei als Institution (wieder) mehr Legitimation und Vertrauen zu verschaffen. Unsicherheit und Angst sollen also durch eine interne Logik der Angemessenheit (March/Olsen 1989) und eine externe Logik der Vertrauensbildung (Brunsson/Olsen 1993) absorbiert werden, bei der die Polizei sich als Verkörperung gesellschaftlicher Werte zeigt. Insgesamt beziehen sich reformistische Positionen im Polizeidiskurs überwiegend auf die Reform der Institution Polizei im Sinne ihrer konkreten Organisationsbildungen. Dies gilt etwa für Ansätze der Professionalisierung und Schulung und solche der Diversifizierung sowie von *good leadership*.

*Krisentheoretisch* lässt sich die Logik (lokaler) polizeilicher Praxis dann so verstehen, dass eine Krise von der Organisation Polizei als Gefährdung oder auch als Chance für *die Legitimität der Organisation* verstanden wird. Um ihr zu begegnen, muss die Polizei besser kommunizieren oder sich ändern – oder beides. Einer Krise der Organisation selbst (»Rassismus in der Polizei!«) kann etwa mit der Mobilisierung von Gegennarrativen (»zunehmende Gewalt gegen Einsatzkräfte!«, vgl. Derin/Winkler 2021), dem Versuch der Überzeugung vom Gegenteil (»das sind bloß Einzelfälle, die bereits strikt geahndet werden!« oder auch Verweis auf die berühmten »schwarzen Schafe«, die es immer gebe, vgl. Jaschke 1997: 191–192) oder (von der Sache her überzeu-

7 Siehe etwa <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1283706/umfrage/vertrauen-in-institutionen-in-deutschland/>, Zugriff: 18.04.2024.

8 <https://www.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemitteilung/pid/kampagne-nicht-bei-uns-startet-1/>, Zugriff: 08.05.2024.

gender, aber auch kostenreicher und ungewisser) mit Initiativen der Selbsttransformation begegnet werden. Letzteres erfordert eine Unterbrechung von Routinen, die für starke Irritation im Selbstverständnis der Institution sorgen kann, weil man darauf etwa in der Ausbildung oder den beruflichen Routinen »nicht vorbereitet« worden ist.

Das Krisencoping der Polizei als Organisation beinhaltet also Integrations- und Legitimitätsstrategien nach innen und außen (meist je unterschiedlich). Die eigene Legitimität wird durch Andocken an eine gesellschaftliche Krise oder Adressieren der in der Gesellschaft thematisierten Polizeikrise zu erhöhen versucht, möglichst ohne die interne Funktionslogik zu gefährden. Positiv kann sich die Polizei dadurch präsentieren, dass sie unermüdlich präsent und 24/7 erreichbar ist – im Gegensatz zu anderen Zweigen der öffentlichen Verwaltung, die an Öffnungszeiten und Feierabende gebunden sind bzw. diese priorisieren. Mit Kritik umzugehen, ist herausfordernder. Da echte Veränderungen dauern, helfen zunächst einmal offizielle Entscheidungen und normativ getränkter »talk«, also Worte und symbolische Handlungen, anstelle einschneidender Verhaltensänderungen (vgl. Brunsson 1989). Die Polizei zeigt sich als »Freund und Helfer«, als »Bürgerpolizei«, als offen für »Diversität« (in Ausbildung, Sprache, Querschnittsstrategien etc.), sie betreibt »Stresstraining«, unternimmt »Kommunikationsoffensiven« oder befürwortet »Rassismusstudien« (oder versucht zu begründen, warum all das doch überflüssig sei). Sie bietet (meist nicht verpflichtende) Weiterbildungsseminare für interkulturelle Kompetenzen an und versucht zumindest teilweise mit dem aktuellen anti-rassistischen Gesellschaftsdiskurs mitzuhalten. Wie auch unsere Interviews zeigen, werden die gesellschaftlichen Signale innerhalb der Black Box Polizei indes durchaus wahrgenommen und mit der innerorganisatorischen Erfahrung abgeglichen – etwa als Gefälle zwischen einem elaborierten Rassismusdiskurs und einem hinterherhinkenden Verständnis der Kolleg\*innen.

In einer lokalistischen Perspektive kann der translokale Krisendiskurs durchaus von der Organisation insofern produktiv genutzt werden, als man begründet, warum die Polizei »in *dieser* Stadt« doch ganz anders (eben: legitim) tickt. Eine Krise in der Umwelt der Organisation der Polizei bietet hingegen Möglichkeiten, sich als Krisenbewältiger zu gerieren und dadurch auf höhere Legitimität (und vielleicht auch mehr Ressourcen) zu hoffen. Die Stadt wird als Bühne genutzt, während die Polizei selbst zeigt, dass sie »verstanden hat«.

Das leitet zur spezifischen *Lokalisierungslogik* polizeilicher Praxis unter dem Blickwinkel »Institution/Organisation« über. Zentral ist hier die Beobachtung der lokalen Umwelt durch polizeiliche Organisation(en) vor Ort mit Blick auf Erwartungen und Erwartungserwartungen der polizeilichen Aufgabe sowie auf eigene Interessen von Bedeutung. In Interaktion mit ihrer gesellschaftlichen Umwelt sondiert das polizeiliche Organisationssystem die gesellschaftliche Bewertung der Angemessenheit und Wirksamkeit polizeilichen Handelns und mögliche Konsequenzen für Organisationshandeln. Sie versucht sich, als »gute Polizei« darzustellen und zu legitimieren, ohne zu große Konflikte mit den internen Routinen und Komplexitätserfordernissen zu erzeugen.

So kann sie etwa professionelle Rollen für »Präventions-« und »Diversitätsbeauftragte« einrichten, ohne damit den kompletten »Apparat« über den Haufen werfen zu müssen. Eine spezifische Form der Sichtbar- und Ansprechbarkeit im Kontext von Flucht stellt etwa das Info-Mobil der Polizei Braunschweig dar: Die damit betrauten Beamt\*innen hörten sich phasenweise Sorgen der Anwohner\*innen der Landesaufnahmebehörde (LAB) an und beruhigten diese. Da Polizei als Teil des Staates mit einer spezifischen *mission* institutionalisiert ist (hier berühren sich der staatslogische und der institutionelle Zugang zu polizeilicher Praxis offensichtlich, ohne aufeinander reduziert werden zu können), hat der Abgleich mit translokalen Erwartungen staatlich-politischer, medialer oder auch kriminologischer Provenienz ebenfalls eine zentrale Bedeutung. Lokale Räume können unter dieser Perspektive sowohl als Gelegenheitsstrukturen für Bewährung der Organisation Polizei im städtischen Raum (Pionierleistung »Frankfurter Weg«!, vgl. Heinrich 2020) als auch als symbolische Referenzpunkte für externe Legitimierung (»so ist Köln nun mal!«) dienen. Die Nutzung dieser Gelegenheitsstrukturen bildet zusammen mit der je spezifischen Organisation-Umwelt-Kommunikation den Kern für die Lokalisierung der Polizeipraxis.

### 3.2.4 Governance: soziale Netzwerke, Kooperationen und partnerschaftliche Beziehungen (interaktiv/dezentriert)

Die vierte Perspektive auf polizeiliche Praxis sieht diese als interaktiv und dezentriert. Sie fokussiert im Einklang mit der Policy-Analyse auf Polizei als »Governance-Akteurin« und versteht sie als Teil eines mehr oder weniger stabilen und institutionalisierten Akteursnetzwerks (Pierre 2000,

1999), welches sich auf die Bearbeitung gesellschaftlicher Probleme richtet. Diese Probleme sind, wie auch steuerungstheoretisch plausibilisiert werden kann, in ihrem konkreten Gehalt nicht vorab definiert bzw. objektiv bestimmbar, sondern ihre Interpretation ist Teil der Interaktion innerhalb des Netzwerks. In Bezug auf das Thema Fluchtmigration beispielsweise ist die Polizei in zahlreichen Städten mit verschiedenartigen Akteuren in der Stadt vernetzt, die das Thema gemeinsam bearbeiten – und die von Stadt zu Stadt die Problemhaftigkeit des Themas unterschiedlich definieren, was wiederum verschiedene Maßnahmen legitimiert, aber auch Verpflichtungen der Beteiligten und Betroffenen jeweils unterschiedlich definiert. Auch gegenüber der Bevölkerung zeigt sich die »governancialisierte« (vgl. Bornemann/Haus 2019) Polizei als dialogbereite, nahbare, vertrauenswürdige Organisation, richtet zunehmend Fußstreifen und »Polizeiläden« mitten in der Stadt ein, diskutiert und erklärt sich auf Social-Media-Kanälen (was unter institutionentheoretischen Vorzeichen auch als Ausdruck einer institutionellen Legitimierungspraxis begriffen werden kann, siehe oben zu Organisation/Institution).

Die Polizei kooperiert darüber hinaus mit Schulen und Vereinen, sitzt in Stadtteilrunden und Gremien und führt wie im Fall Hessen Veranstaltungen in Geflüchtetenunterkünften durch, um zu berichten, wie Polizei in Deutschland arbeitet, und so um Verständnis zu werben und das Kapital jeder Art von sozialer Netzwerkbildung, *Vertrauen*, zu hegen und zu pflegen. Auf der Ebene der Polizeipräsidien bestehen mehr oder weniger institutionalisierte Kontakte zur Stadtpolitik, wo die Polizei zum Akteur der *urban governance* wird.

*Krisenszenarien* werden unter dem Leitgesichtspunkt Governance als Ausdruck *neuer gesamtgesellschaftlicher Herausforderungen* verstanden. Dabei gilt es, diese Herausforderungen in durch soziale Akteursnetzwerke und Öffentlichkeiten handhabbare Probleme zu übersetzen. So können sich Governance-Strategien etwa auf ein Stadtviertel beziehen, in dem ein sicheres Zusammenleben »gemeinsam« zu befördern und eine Krise »gemeinsam« zu stemmen ist. Für die polizeiliche Praxis kommt es dann darauf an, mit den anderen Akteuren des Netzwerks zu gemeinsamen Krisendefinitionen zu kommen, diese in die gewachsene Kooperationskultur und die durch sie adressierten »Probleme« einzuordnen. Krisen können wiederum als Produktion von kommunikativem Stress wirken (insofern organisationsintern und organisationsextern neue Handlungsorientierungen auszuhandeln sind), sie können aber auch zu Entlastungen der und Energiezufuhr für die Governan-

ce-Praxis führen. Letzteres ist der Fall, wenn gordische Knoten der Interaktion unter Verweis auf kriseninduzierte Notwendigkeiten zerschlagen werden – etwa dadurch, dass die Polizeipräsident\*innen nun ein für alle Mal entscheiden, dass die polizeilichen Präventionsbeauftragten in alle wichtigen Entscheidungen der einzelnen Abteilungen einzubeziehen sind; oder wenn Staat und Kommune nun Gelder bereitstellen, die Verteilungskämpfe zwischen Interaktionspartnern relativieren und einträchtiges Handeln erleichtern sollen. Ein charakteristischer Umgang mit Krisen im Sinne von Governance besteht jedenfalls darin, die Krise als ›unser aller‹ Krise zu rahmen und die Thematisierung der Krise mit dem Versuch der Ressourcenmobilisierung in verschiedenen Bereichen der Gesellschaft zu verknüpfen zu trachten.

Polizei als Teil von Governance ist, so wird deutlich, in sich bereits sehr stark auf *lokalräumliche* Bezüge hin konzeptualisiert.<sup>9</sup> Bewusste Governance-Konzepte polizeilicher Praxis haben ihren Ursprung dabei zwar nicht unbedingt in lokalen Settings, sondern werden auch durch staatliche Programme initiiert, die auf eine lokale bzw. städtische Umsetzung ausgerichtet sind (vgl. für einen deutsch-britischen Vergleich Frevel/Rogers 2016). Die Governance-Konstellationen selbst spiegeln aber jeweils eine spezifische sozialräumliche Kooperationsdynamik wider. Die von Scheffer u. a. rekonstruierte Praxis eines »polizeilichen Kommunitarismus« (Scheffer 2017b) entspricht dabei in verblüffender Weise den von Peter John (2001) herausgearbeiteten Dimensionen eines Wandels von »local government« zu »local governance«. Im Anschluss an John können besonders langwierige und effektive (dann aber auch meist exklusivere) Formen der Kooperation auch als *urban regimes* bezeichnet werden, im Falle einer polizeilichen Beteiligung in solche stabilen Koalitionen könnte daran anschließend von »urban security/policing regimes« gesprochen werden.

Als Governance verstanden, steht also das Problem von Sicherheit in der Stadt als »gesamtgesellschaftliche Aufgabe« im Mittelpunkt polizeili-

---

<sup>9</sup> Bzw. umgekehrt: »Governance« trägt aufgrund der dem Konzept innewohnenden Dezentrierungslogik bereits ein Moment in sich, auf Lokalisierung zu drängen. Grundsätzlich kann es aber natürlich auch nicht auf städtische Räume, sondern nationalgesellschaftliche oder transnationale Zusammenhänge gerichtete Governance-Praxis geben, an der Polizei beteiligt ist. Beispiele sind Treffen mit staatlichen Repräsentanten zur Erörterung von Sicherheitsproblemen (die eine Nähe zu »Staatlichkeit« und »Gouvernementalität« aufweisen) oder auch Gesprächsrunden zur Überwindung rassistischer Prägungen der Polizei unter Beteiligung entsprechender sozialer Verbände (etwa des Zentralrats Deutscher Sinti und Roma und wissenschaftlicher Antiziganismus-Expert\*innen).

cher Praxis. Im städtischen Kontext werden vor dem Hintergrund einer historisch gewachsenen und durch Praktiken und Diskurse gestützten Kooperationskultur spezifische Netzwerke unter besonderer Beteiligung der Polizei gebildet. Die Polizei selbst bildet dabei eine nicht mehr klar von anderen Bereichen abgrenzbare Praxis aus – in ihren präventionsbezogenen Tätigkeiten scheint sie etwa nicht mehr grundsätzlich von Formen der Sozialarbeit, in ihren bildungsbezogenen nicht mehr klar von pädagogischen Bereichen abgrenzbar (Negal 2019; Pütter 2022). Aktivitäten sind dann auch »Tee trinken, Quatschen, Schlendern, Theater spielen, Flugblätter verteilen, Fahrräder kodieren etc.« (Scheffer 2017a: 23) bzw. »coffee with cops«<sup>10</sup> oder die Wiederentdeckung des ›Schutzmannes‹ vor Ort in Form einer scheinbar absichtslos flanierenden Polizeiarbeit im Viertel (wie beispielsweise im ›Problemviertel‹ Darmstadt-Kranichstein), die »lokalen Wissens« bedarf und dieses auch mit erzeugt und vernetzt (Howe 2016). Innerhalb der *Organisation* Polizei (vor allem den großen, in Städten angesiedelten Polizeipräsidien) sind mit Prävention und Vernetzung beauftragte Personen häufig als Bearbeiter\*innen von Schnittstellen zwischen Teilen der Organisation tätig (Howe 2019). Auf der politischen Ebene repräsentieren die Leitungen die Organisation Polizei in Netzwerken mit übergreifender Regulierungsfunktion für die Stadtgesellschaft. Polizeiliche Praxis ist in der Governance-Ausprägung als sowohl organisationsextern als auch organisationsintern hochgradig durch Interaktivität, Multifunktionalität und damit einhergehender Hybridität gekennzeichnet.

### 3.2.5 Die vier Dimensionen polizeilicher Praxis im historischen und funktionalen Zusammenhang: Entwicklungen und Bezüge

In welcher Beziehung stehen die vier Dimensionen polizeilicher Praxis zueinander? Historisch lässt sich davon ausgehen, dass Staatlichkeit und Governmentalität als Grundverständnisse polizeilicher Praxis dominiert haben, und zwar seit der Neuzeit korrespondierend mit den Leitvorstellungen von »Souveränität« und »guter Policy« (für diese beiden Quellen siehe Süßmann 2007: 24–29). Während im Souveränitätsparadigma die staatliche Macht als unwiderstehlich und damit als zur Befriedung einer von Konflikten durchzogenen Gesellschaft in der Lage und legitimiert behauptet wird,

---

<sup>10</sup> Vgl. [https://gemeinsamsicher.at/coffee\\_with\\_cops.html](https://gemeinsamsicher.at/coffee_with_cops.html), Zugriff: 08.05.2024.

betont der Diskurs zur »guten Policy« vor dem Hintergrund von Urbanisierung und Industrialisierung die Herstellung von »Sicherheit« durch umfassende aktive Regulierung durch den Staat, gerichtet auf die produktive Anleitung der Gesellschaft und gegründet auf systematischer Wissensproduktion (vgl. Loick 2018: 12–15). Nach Foucault steht der Begriff »Polizei« bzw. »Policy« vom 17. Jahrhundert an für »die Gesamtheit der Mittel [...], durch die man die Kräfte des Staates erhöhen kann, wobei man zugleich die Ordnung dieses Staates erhält« (Foucault 2004: 451). Polizei wird dabei zunächst als Gesamtheit obrigkeitlicher Aufgabenwahrnehmung verstanden, nicht als eine spezifische Institution. Während aus der ersten, souveränitätstheoretischen Perspektive der Staat nicht nur über, sondern auch außerhalb der Gesellschaft steht und gleichsam wie ein Gott in diese interveniert, schreibt sich der Staat in der zweiten, gouvernementalitätstheoretischen Perspektive gleichsam in die Gesellschaft ein, indem er sie mit Normierungen, Techniken und Wissensregulierung arbeitend umgestaltet. Er greift dabei auf andere Bereiche (Wissenschaft, Kirche, Schulen, Städtebau etc.) zurück und dringt zugleich regulierend (nicht beherrschend) in diese ein.

Im liberalen Staatsdenken werden die beiden Perspektiven so miteinander verbunden, dass die Ausübung von Souveränität als Schutz individueller Autonomie begriffen wird (gleiches Recht für alle!), während die »gute Policy« an einen gesellschaftlichen Interessenpluralismus zurückgebunden und auf Modelle des Gleichgewichts und der gesellschaftlichen Selbstorganisation (wie Märkte, Öffentlichkeiten) sowie Zielgrößen öffentlich beschlossener Politiken ausgerichtet wird. Die »Polizei« im nun sich durchsetzenden, inhaltlich verengten, aber institutionell verallgemeinerten Sinne wird zur letzten und zugleich zwangsintensivsten Instanz im Rahmen staatlicher Aufgabenwahrnehmung. Ihre Aufgabe verschiebt sich von der Wahrung der »öffentlichen Ordnung« immer stärker in Richtung der Wahrung der »öffentlichen Sicherheit«. Das bedeutet, »Polizei« bzw. »Policy« ist nicht mehr als die direkte Kontrolle sämtlicher Bereiche, in denen gesellschaftliche Wohlfahrt produziert wird. Sie sichert den rechtlichen Ordnungsrahmen für autonome gesellschaftliche Ordnungsbildung.<sup>11</sup> Sie

---

11 Siehe dazu das Brokdorf-Urteil des BVerfG, in dem zustimmend der NRW-Innenminister zitiert und auf das Polizeigesetz verwiesen wird: »Danach umfaßt der Begriff der »öffentlichen Sicherheit« den Schutz zentraler Rechtsgüter wie Leben, Gesundheit, Freiheit, Ehre, Eigentum und Vermögen des Einzelnen sowie die Unversehrtheit der Rechtsordnung und der staatlichen Einrichtungen, wobei in der Regel eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit angenommen wird, wenn eine strafbare Verletzung dieser Schutzgüter droht. Unter »öffentlicher Ordnung«

wird zu einer spezifischen Organisation im Rahmen der staatlichen bzw. allgemeiner öffentlichen Verwaltung.

Diese Entwicklung, bestehend in einer Ausdifferenzierung als klar abgegrenzte Organisationseinheit im Rahmen der allgemeinen staatlichen/öffentlichen Verwaltung bei gleichzeitiger Fokussierung, hochgradiger Verrechtlichung (Polizeigesetze) und Binnendifferenzierung wie Intensivierung ihres Aufgabenprofils im Zusammenhang mit der Liberalisierung von Staat und Gesellschaft, kann als Voraussetzung für die Herausbildung sowohl von »Institutionen(politik)« als auch von »Governance« verstanden werden (Haus 2010b). In ihr spiegelt sich die allgemeine Entwicklung hin zu einer »Organisationsgesellschaft« (Schimank 2001; Jäger/Schimank 2006), die wiederum als eine Ausprägung funktionaler Differenzierung zu verstehen ist. Die Wahrnehmung unterschiedlicher gesellschaftlicher Funktionen kann letztlich nur durch spezialisierte Organisationen erfolgen. Institutionenpolitik meint die öffentliche Thematisierung von Polizei als einer spezifischen Institution, die die Frage aufwirft, wie »zeitgemäß« sie ist, ob sie etwa zu einer »liberalen«, »demokratischen« oder »sozial ausgewogenen« Gesellschaft »passt«, welche Werte sie hat, wie ihre Funktionslogik (auch jenseits formalisierten Rechts) tatsächlich aussieht, wie sie ihre »Mission« versteht und wie sie ihren institutionellen Sinn öffentlich vermitteln kann (»being for its mission« und »making sense«, so Offe [1996]). Institutionenpolitik wird stets sowohl von »oben« (etwa durch Polizeigesetze und Ernennung von Polizeipräsident\*innen) also auch von »unten« (durch die verschiedenen Rollenträger und die sich historisch herausbildenden Routinen und Selbstverständnisse, Leitbilder und Strategiekonzepte etc.) betrieben.<sup>12</sup>

Mit Liberalisierung, Demokratisierung und immer umfänglicheren kulturellen Anerkennungskämpfen steht die Polizei unter dem Anspruch, an sich selbst als Institution zu arbeiten, sich zu reformieren, zu transformieren und zu öffnen. Zugleich wird von ihr effektives Handeln verlangt: Sie soll Verbrechen konsequent verfolgen und Unsicherheitslagen bekämpfen. Diese Spannung muss durch komplexere Formen der Selbstbeschreibung

---

wird die Gesamtheit der ungeschriebenen Regeln verstanden, deren Befolgung nach den jeweils herrschenden sozialen und ethischen Anschauungen als unerlässliche Voraussetzung eines geordneten menschlichen Zusammenlebens innerhalb eines bestimmten Gebiets angesehen wird« (BVerfGE 69, 315; Hervorhebungen durch die Verf.).

12 Vergleich mit Blick auf die institutionelle Gestalt der kommunalen Selbstverwaltung Haus 2005, mit Blick auf die Transformation des Regierens und der Staatlichkeit allgemein Haus 2010b.

und Rollenausbildung sowie der Selbststeuerung bewältigt werden. So ist es zunehmend interpretationsoffen (aber auch Gegenstand von Definitionsbemühungen), was es bedeutet, ein »guter Polizist« und schließlich auch eine »gute Polizistin« zu sein. Die Institution muss das *role-making* der Organisationsmitglieder unterstützen und zugleich eine kohärente Form der Selbstbeschreibung und Operationsweise in Abgrenzung zu, aber mit Responsivität gegenüber ihrer gesellschaftlichen Umwelt wahren und beständig erneuern. Krisenhafte Probleme der Funktionserfüllung geben stets Anlass zu Reorganisationsversuchen (Olsen 1997). Stets neue Leitbilder der Verwaltungs-»Modernisierung« verlangen nach einer »Neuerfindung« (Osborne/Gaebler 1992) von öffentlichen Organisationen. Das Problem ist nur, dass die Aufgabentüchtigkeit sich nicht nach zweckrationalistischen Schemata – Rationalitäts-»Mythen«, wie Meyer und Rowan (1977) sagen würden – von außen steuern lässt. Im Innern wiederum ist die Macht von »Reformern« stets begrenzt, weil in einer Organisation keine Person unbegrenzte Kompetenzen und allumfassendes Wissen besitzt. Reformen stellen sich deshalb bei näherem Hinsehen als kulturelle Kämpfe um Normen, Symbole, Weltanschauungen, Theorien und Legitimität oder kurz: um die Gestaltung von Präferenzen und Glaubensüberzeugungen dar (Brunsson/Olsen 1993). Institutionen haben in diesem Kampf ihre eigenen »Abwehr- und Verdauungsmechanismen«, um Zumutungen der Umwelt zu begegnen (vgl. Røvik 1996: 150, der eine »natural rejection perspective« für plausibel hält).

Der Zugang von polizeilicher Praxis als »Governance« baut auf den genannten Entwicklungsschritten auf. In einer funktional differenzierten Gesellschaft, in der auch eine immer größere Zahl und Vielfalt von Organisationen mit relativer Autonomie gegenüber ihrer Umwelt bestehen, können sich Organisationen über Interaktion mit Akteuren aus ihrer Umwelt koordinieren, um gemeinsam Probleme zu definieren, ein gemeinsames Verständnis der damit verbundenen Ursachen und Herausforderungen zu entwickeln und übergreifende Lösungsstrategien zu entwerfen. Governance steht für »neue« Formen der kollektiven Problembearbeitung jenseits staatlich-hierarchischer Steuerung (Rhodes 1996). Der seit den 1990er Jahren intensiv diskutierte Wandel von »Government« (hierarchischen Steuerungsansätzen) zu »Governance« (netzwerkartigen Steuerungsansätzen) ist dabei – gerade auf der lokalen Ebene – eingebettet in eine komplexe Transformation von Steuerungsphilosophien, Institutionen und Verfahren sowie politischen Rollen und Verantwortlichkeiten

(John 2001). Mit der Ausweitung der Staatlichkeit hin zur Ausbildung eines umfassenden Wohlfahrtsstaates ist die Umsetzung politischer Programme immer vielgestaltiger, anspruchsvoller und abhängiger von verschiedenen institutionellen Mechanismen und beteiligten Organisationen geworden. Dies wirft systematisch die Frage auf, wie demokratische Gesellschaften sich noch effektiv regieren können (Haus/Heinelt 2005).

Ein Steuerungsverzicht erscheint indes gerade angesichts immer neuer Herausforderungen (heute etwa KI) sowie ständig neuer »Krisen« illusorisch. Neben der Sorge für demokratische, effiziente und effektive Institutionen/Organisationen (also »Institutionenpolitik« und »Institutionenpflege« im obigen Sinne; vgl. Rothstein 1998) ist die Mobilisierung von Lösungspotenzialen in der Interaktion in Netzwerken (eben »Governance«) eine mögliche Reaktionsweise auf die Gleichzeitigkeit von wachsenden Steuerungserwartungen und abnehmender staatlicher Steuerungsfähigkeit. Freilich sollte diese Entwicklung nicht allein von der »Output«-Seite her, also von der Problembearbeitung her, verstanden werden. Sie betrifft eben auch den Wandel des Demokratieverständnisses, also die »Input«-Dimension. Gegenüber Institutionen der repräsentativen Demokratie eröffnet die »Netzwerkdemokratie« Formen der Selbstrepräsentation. Zugleich wird von der staatlichen Verwaltung immer stärker erwartet, dass sie Vorgaben nicht einfach »stur« umsetzt, sondern »zum Dialog bereit« ist, Ziele kreativ anpasst und weiterentwickelt beziehungsweise selbst Lösungsansätze für gesellschaftliche Herausforderungen entwickelt und aus Erfahrungen lernt. Auch die Polizei sieht sich heute mit dem Anspruch konfrontiert, dass sie nicht einfach staatliche Gesetze »blind durchsetzt«, Technologien des Polizierens perfektioniert oder sich als gut funktionierende Organisation gibt – sie soll auch erklären, kennenlernen und vermitteln.

Als »Staat« vor Ort wird von der Polizei erwartet, dass die staatlichen Sicherheitsgarantien gleichmäßig verwirklicht werden und die Einheitlichkeit der Rechtsordnung gewahrt wird. Polizeikritische Ansätze zielen darauf ab, Rechtssicherheit zu befördern und Machtmissbrauch durch die Bindung des Staates an das Recht (auch in diesem Bereich) zur Geltung zu bringen. Gouvernamentalitätsorientierte Ansätze streben nach »intelligenterem«, von »Ideologie befreitem« Polizieren in der Loslösung polizeilicher Praxis von der persönlichen Integrität einzelner Beamt\*innen. Institutionenorientierte Ansätze zielen auf eine neue Binnenkultur der Polizei ab. Governance-Ansätze schließlich empfehlen eine stärkere Einbindung der Polizei in gesellschaftliche Interaktionen. Governance-Ansätze können dabei unterschied-

lichste Ausprägungen aufweisen und auch mehr oder weniger stark staatskritisch, gouvernementalitätskritisch und institutionenkritisch aufgeladen werden. In den »Defund-the-Police«-Diskursen etwa wird die Abschaffung der Polizei als »Staat vor Ort« und ihre Neuerfindung als (stadt)gesellschaftlicher Akteur unter (stadt)gesellschaftlichen Akteuren gefordert. Hier wird selbst eine klare Abgrenzung der Organisation Polizei von ihrer gesellschaftlichen Umwelt infrage gestellt. In den real existierenden Formen von Polizei in westlichen Demokratien ist »Governance« freilich stets im Kontext von »Staatlichkeit«, »Gouvernementalität« und »Institution/Organisation« zu sehen. Dabei interagiert wiederum nicht »die Polizei« als Kollektivakteur mit der gesellschaftlichen Umwelt, sondern verschiedene Personen/Rollen-träger repräsentieren die Polizei in bestimmten Umgebungen. Damit werden die Grenzen zwischen Polizei und Umwelt (ohne aufgehoben zu werden) in der Praxis fließend, die Rollen hybridisiert. Polizeibeamt\*innen haben dann etwa Teil an »pädagogischer Praxis«, während Schulen teilhaben an »polizeilicher Praxis«. Governance unter Beteiligung einer nach wie vor mit hoheitlichen Kompetenzen und Befugnis zur Gewaltanwendung auftretenden Polizei kann stärker managerialistische oder nachbarschaftlich-kooperative Formen annehmen.

Wie eingangs betont, sind die vier Dimensionen polizeilicher Praxis als Idealtypen zu verstehen. In der Realität lässt sich fragen, in welchem Maße sich die idealtypischen Zusammenhänge tatsächlich und ob sich noch andere Funktionslogiken (zum Beispiel Korruption) finden lassen bzw. eine relevante Analyserichtung darstellen. Dass die vier Dimensionen relevant sind, lässt sich staats-, gesellschafts- und steuerungstheoretisch begründen und zeigt sich darin, dass gesellschaftswissenschaftliche Polizeiforschung auf sie zurückgreift. Zusammen ergeben die vier Zugänge in einer analytischen Verwendung sicherlich ein vollständigeres Bild des Forschungsgegenstands Polizei, freilich um den Preis erhöhter Komplexität. Wie ebenfalls bereits erwähnt, stehen die vier Dimensionen zugleich in einer gewissen Spannung zueinander, zumindest wenn es um Ansätze für die Optimierung polizeilicher Praxis geht. Eine staatliche Logik des kompromisslosen Durchsetzens von Ordnungsvorstellungen ist nicht ohne Weiteres kompatibel mit der Vorstellung, dass Sicherheitsproduktion eine Frage technologischer Perfektionierung und der Verwissenschaftlichung ist, und beides steht wiederum in deutlichem Gegensatz zu einer Institution, die ihr Selbstverständnis öffentlich weiterentwickeln oder »auf Augenhöhe« mit der Gesellschaft über gemeinsame Problemverständnisse sprechen

soll. Der idealtypische Charakter der vier Perspektiven bedeutet zudem, dass es a) in der Wirklichkeit Phänomene gibt, die je nach zugrunde gelegter Perspektive anders einzuordnen sind – so können telekommunikative Technologien, etwa polizeiliche Mailkommunikation, sowohl als eine Komponente des Sicherheitsdispositivs und der Vernetzung von menschlichen und nichtmenschlichen Handlungsinstanzen als auch als eine Möglichkeit, mit den »Partnern« in der Stadt im vertraulichen Kontakt zu bleiben, gesehen werden –, und dass es b) Grenzbereiche gibt, in denen die Logiken polizeilicher Praxis verbunden sind bzw. miteinander verkoppelt werden – so kann ein Runder Tisch nicht nur das Forum sein, in dem die Polizei sich *face-to-face* mit ihren Partnern im Stadtteil austauscht, sondern auch ein Ort, an dem sie sich als Staatsmacht geriert, neue Wissensquellen für die Sicherheitsarchitektur erschließt oder an ihrer institutionellen Legitimität arbeitet.

### *Konzeptioneller Rahmen für Fallanalysen*

Mit Blick auf die Analyse tatsächlicher polizeilicher Praxis lassen sich noch einmal überblicksartig einschlägige Aspekte nennen (siehe Tabelle 1). In Vorgriff auf das Methodenkapitel (I.4) sei an dieser Stelle darauf verwiesen, dass die Ausführungen nicht den Stellenwert eines starren Theorierahmens besitzen, der dann im Feld getestet würde. Wie Rządtki (2022) unterstreicht, ist die Aufarbeitung des Forschungsstandes ein umstrittener Prozess in interpretativer Forschung. Die klassische Grounded Theory verlangt sogar, dass die Forschenden die relevante Literatur erst dann berücksichtigen, wenn sie die Daten generiert und analysiert haben. Dieser rein induktive Ansatz wird jedoch mittlerweile als unrealistisch und in seiner reinen Form unerwünscht abgelehnt (Thornberg/Dunne 2019). Im Gegensatz dazu betont die konstruktivistische Grounded Theory ausdrücklich die Balance zwischen konzeptioneller Ausrichtung und Offenheit für das, was sich aus den Daten ergibt. Die folgenden Ausführungen sind Teil des abduktiven Vorgehens, des »back-and-forth between theory and lived experience« (Kurowska/Bliesemann de Guevara 2020: 1212), das interpretative Forschung in der Politikwissenschaft auszeichnet:

»Researchers in interpretive modes more commonly begin their work in an abductive logic of inquiry, with puzzles or a sense of tension between expectations and prior observations, grounded in the research literature and, not atypically, in some prior knowledge of the study setting« (Yanow/Schwartz-Shea 2014: xviii).

<p>Staat</p>	<p>Polizei ...</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Unterscheidet zwischen Freunden und Feinden des Staates und der bestehenden Ordnung bzw. der dominanten gesellschaftlichen Sichtweise.</li> <li>– Bekämpft das Verbrechen und die Gesetzlosigkeit, setzt Recht durch.</li> <li>– Räumt auf, zeigt Härte, greift durch.</li> <li>– Bannt das Chaos, in letzter Instanz mit allen Mitteln.</li> <li>– Beansprucht Autorität, möglichst ohne Diskussion.</li> <li>– Bildet eine Phalanx mit anderen staatlichen Instanzen, sodass der Staat mit aller Konsequenz handelt.</li> <li>– Erhofft sich von der Politik eindeutige Entscheidungen und vor allem weitreichende Kompetenzen.</li> <li>– Hält sich aus dem gesellschaftlichen und politischen »Gewimmel« heraus.</li> </ul>
<p>Institution</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Verkörpert allgemeingültige bzw. gesellschaftlich verbreitete Werte oder behauptet dies zumindest.</li> <li>– Grenzt sich als eigenständig von anderen Organisationen ab und kommuniziert ihre Sichtweise in die Umwelt.</li> <li>– Gibt sich modern, tolerant, kosmopolitisch, bürgernah etc. und sendet entsprechende Signale aus.</li> <li>– Thematisiert sich, reformiert sich, arbeitet an sich selbst.</li> <li>– Gibt historische und aktuelle Gutachten und Forschung in Auftrag.</li> <li>– Versteht sich als Vorbild oder Vorreiter für gesellschaftliche Verbesserungen, Unterstützer und Partner derer, die für die gute Gesellschaft eintreten.</li> <li>– Hält sich ans Recht, behandelt ihr Gegenüber korrekt, professionalisiert sich durch rechtliche Schulung, Antidiskriminierungsfortbildung etc.</li> <li>– Bildet aber faktische Organisationskultur aus, die mit den proklamierten Werten nicht immer übereinstimmen (»Cop Culture«).</li> <li>– Wird durch diese von außen nicht durchdringbare Identität geprägt.</li> <li>– Leugnet entsprechend, dass sie dunkle Seiten aufweist.</li> </ul>

Gouvernementalität	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Baut auf technische Informationssysteme, Statistiken, komplexe Modelle und mathematische Berechnungen.</li> <li>– Sieht Polizeiarbeit als Frage von Professionalität (Kompetenzen, Techniken, Ausrüstung, Wissen) und Diskursmacht (Rationalisierung der Ängste, Forderung besserer Ausstattung).</li> <li>– Versucht durch Beobachtung und Überwachung an die dunklen Bereiche heranzukommen, allerdings nur innerhalb des Rahmens eines Interesses am erfolgreichen »Polizieren« (Produktion entsprechender Zahlen und Statistiken).</li> <li>– Konstruiert Kategorien von Gruppen, modelliert Netzwerke des Verbrechens und der Verbrechensbekämpfung und berechnet Wahrscheinlichkeiten ihres Verhaltens bzw. von Effekten.</li> <li>– Managt und erzieht durch Subjektivierungs- und Anreizmechanismen riskante Gruppen.</li> <li>– Versteht sich als Teil eines weitreichenden Sicherheitsdispositivs, stimmt sich auf Impulse ab und bildet entsprechende Routinen aus.</li> <li>– Unterscheidet zwischen subjektiver und objektiver Sicherheit, will aber zu beidem beitragen und Sicherheit im Diskurs definieren.</li> </ul>
Governance	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Sieht sich als Teil einer (Stadt-)Gesellschaft mit vielfältigen Akteuren und Formen der Selbstorganisation.</li> <li>– Berät und definiert Sicherheitsprobleme und Lösungsstrategien mit anderen sozialen Akteuren.</li> <li>– Kooperiert, klärt auf, lernt, wirbt um Vertrauen und versucht zu verstehen.</li> <li>– Versteht »Sicherheit« als »gesamtgemeinschaftliche Aufgabe«, die es »gemeinsam anzugehen« geht, und »Prävention« als Arbeit an kriminalitätsvermeidenden sozialen Rahmenbedingungen.</li> <li>– Versucht, in der Stadtgesellschaft sichtbar zu sein, um an gesellschaftlicher Kommunikation teilzunehmen und für Akteure ansprechbar zu sein.</li> <li>– Eignet sich soziale Tätigkeitsfelder an (Pädagogik, Sozialarbeit, Theaterarbeit, Medienarbeit).</li> <li>– Versucht Autonomie von Kooperationspersonen und Kohärenz der Polizei vor Ort miteinander zu vermitteln.</li> </ul>

Tabelle 1: Ausprägungen der vier Typen in polizeilicher Praxis

Quelle: eigene Darstellung

## 4. Methoden

Wie in unseren konzeptionellen Vorannahmen bereits deutlich geworden ist, verortet sich unser Vorhaben erstens in der interpretativen Policy-Analyse mit ihrem sozialkonstruktivistischen Interesse an der Konstitution von Wirklichkeit durch Praktiken und Diskurse. Die genutzten Methoden sind somit nicht hinreichend als »qualitativ« (in Abgrenzung zu »quantitativ«) benannt. Politikwissenschaftler\*innen bewegen sich methodologisch gesehen vielmehr in einer dreiseitigen Welt, die aus quantitativ-positivistischen, qualitativ-positivistischen und qualitativ-interpretativen Methoden besteht (Yanow 2003; Nullmeier 2019). Für Letztere gilt:

»Any type of data in interpretive research, whether coming from a mass survey, the analysis of documents or an ethnographic interview, should be treated as evidence of meanings embedded in action« (Kurowska/Bliesemann de Guevara 2020: 1214).

Die Methode als »Werkzeug« stellt aus dieser Sicht eine irreführende Metapher dar, da sie voraussetzt, dass der\*die Forscher\*in ein klares Produkt vor Augen hat, das durch den Einsatz des Werkzeugs hergestellt werden sollte. Interpretatives Forschungshandeln entfaltet sich hingegen im Hin- und Herbewegen zwischen dem Theoretischen und dem Empirischen, dem Abstrakten und dem Konkreten (ebd.). Zweitens ist die Untersuchung als ein idiographischer Vergleich verschiedener deutscher Städte angelegt, deren Auswahl im Folgenden zunächst begründet werden soll.

### 4.1 Auswahl der Städte

Vor dem Hintergrund unserer interpretativen und zugleich der Policy-Analyse verpflichteten Forschungshaltung besteht eine wesentliche Aufgabe darin, Problematisierungen und Praxis in ihrem (historischen, politischen

und kulturellen) Kontext zu untersuchen (vgl. Schmidt 2000: 165; Loseke 2003: 168; Hajer und Versteeg 2005: 176). Dieser Kontext ist für uns zunächst die Stadt.

Bereits in seiner klassischen Abhandlung über die Hermeneutik vertrat Taylor (1971) die Auffassung, dass der Kontext (oder das *field of meaning*) bei der Interpretation eine zentrale Rolle spielt. Insbesondere Harold Lasswell, der als Begründer der Policy Sciences gilt und beispielsweise von Torger-son (2024) für die interpretative Policy-Analyse beansprucht wird, stellte die »kontextuelle Orientierung« in den Mittelpunkt seines Projekts.

Dabei strebt die interpretative Policy-Analyse keine »Erklärung« von Praktiken und Diskursen durch den Kontext an (vgl. Ulbert 1997: 11) oder fasst den Kontext als »unabhängige Variable« bzw. etwas, was möglichst »konstant gehalten« werden müsste. Stattdessen wird danach gefragt, wie spezifische Deutungsmuster in einer Gesellschaft oder »interpretativen Gemeinschaft« – wie hier der Polizei vor Ort – strukturiert oder eingebettet werden können, während sie zugleich die Gesellschaft selbst strukturieren (vgl. Hajer 2010). Ein Argument, eine Erzählung oder eine Praktik ergeben Sinn im Rahmen einer Gemeinschaft und ihrer dominanten Diskurse oder eben auch nicht (Fischer 2003: 159): »There are people and interests behind narratives who bring narratives into the world. But these individuals give birth to narratives only within the confinements of the available discursive possibilities« (Fischer 2003: viii). Anstatt also den Kontext zu essenzialisieren, wird er als Handlungsrepertoire (Ulbert 1997) oder selbst als Diskurs begriffen (Hajer/Versteeg 2005). Äußerungen müssen plausibel oder überzeugend sein, nicht unbedingt wahr (bzw. Wahrheitskriterien hängen von sozialen Regeln ab). Dabei ist es der (diskursive) Kontext, der die Geltungsgrundlage kommunikativen Handelns und damit die Chancen der Verständigung in modernen demokratischen Gesellschaften sichert. In eine ähnliche Richtung argumentiert Clarke (2012) als zentrale Autorin der Grounded Theory im Lichte der interpretativen Wende, wenn sie sich gegen einen Dualismus von Situation und Kontext ausspricht zugunsten eines umfassenderen Situationsbegriffs.

Zur Analyse, in welcher Weise polizeiliches Handeln gegenüber Geflüchteten eine jeweils besondere Logik im städtischen Kontext annimmt und dabei in stadtpolitische Strategien und zivilgesellschaftliche Praktiken und Diskurse eingebettet ist, haben wir zunächst je zwei Städte in drei Bundesländern identifiziert. Die Auswahl der Bundesländer Hessen, Baden-Württemberg und Niedersachsen erfolgte aufgrund bestehender Vor-

arbeiten im Rahmen verschiedener abgeschlossener Forschungsprojekte sowie in erster Linie vor dem Hintergrund – unterstellter – privilegierter Feldzugänge über die Landespolizeien sowie aufgrund der Präsenz unserer Hochschulstandorte.

»Polizei ist Ländersache« (Frevel/Groß 2008: 67), dementsprechend unterschiedlich ist der jeweils landespolizeiliche Kontext in den drei Bundesländern, dessen lokalspezifische Ausdeutung im Rahmen des Projektes untersucht werden soll: In Baden-Württemberg gibt es beispielsweise seit 2018 im Innenministerium den Sonderstab »Gefährliche Ausländer«, in Niedersachsen erwarteten wir zu Projektstart eine Politisierung durch das neue Polizeigesetz, wie es auch in anderen Bundesländern die polizeilichen Eingriffsmöglichkeiten erweitert hat (vgl. Kretschmann 2019). Zugleich ist bekannt, dass es eine »polizeipraktische Ausgestaltung des Rechts« gibt, so der Untertitel eines Sammelbandes (Hunold/Ruch 2020), die, so unsere Prämisse, durch den städtischen Kontext geprägt ist.

Für die drei Bundesländer wurden je zwei Städte ausgesucht, im einzelnen Mannheim und Karlsruhe, Darmstadt und Kassel sowie Braunschweig und Osnabrück. Sie zeichneten sich dadurch aus, dass sie einen guten Feldzugang versprachen und entweder einen landesweiten Anlaufpunkt für die Unterbringung von Geflüchteten darstellten und/oder durch eine Migrationsvorgeschichte ein potenzieller Ankunftsart für (anerkannte) Geflüchtete sind (»Arrival Cities« nach Saunders 2013).

Braunschweig und Karlsruhe (mit Außenstelle in Mannheim) verfügten über eine Landeserstaufnahmeeinrichtung (LEA oder LAB in Niedersachsen) nach Paragraph 22 Asylgesetz, die jeweils auch einer Außenstelle des Bundesamtes für Migration und Geflüchtete (BAMF) zugeordnet ist. Geflüchtete Personen halten sich hier während der Bearbeitung ihres Asylanspruchs auf, verlassen die Städte aber potenziell nach Annahme des Antrags bzw. maximal sechs Monaten, da diese Standorte von der langfristigen Aufnahme anerkannter Asylberechtigter ausgenommen sind. Dabei war aus der Forschung bekannt, »dass [...] die Einrichtung großer Sammelunterkünfte Konflikte im Lagerinneren und Vorurteile vor Ort weiter schüren« (Schader u. a. 2018: 97). Es stand zu erwarten, dass die Polizei in diesen Kontexten insbesondere als Mittlerin in Erscheinung tritt. Anders stellt sich die Situation in Darmstadt, Kassel, Mannheim und Osnabrück dar: Diese Städte beherbergen zwar sogenannte bedarfsorientierte Erstaufnahmeeinrichtungen bzw. Außenstellen, nehmen aber darüber hinaus Asylberechtigte nach Königsteiner Schlüssel auf (bzw. konnten dies im Falle Mannheims

zwischenzeitlich durch ein »LEA-Privileg« vermeiden) und haben eine große Zahl schon lange in der Stadt lebender Geflüchteter (und auch darüber hinaus einen die Stadt prägenden, großen Anteil an Bewohner\*innen mit Migrationshintergrund) vorzuweisen. Zudem haben sie Integrationskonzepte mit Bezug zu Geflüchteten erstellt und verstehen sich – gemäß der auf Webseiten zugänglichen Selbstauskünfte der Städte – als Großstädte mit Migrationsgeschichte.

Ein Vergleich dieser sechs Städte soll idiographisch beleuchten, inwiefern die Politiken der jeweiligen Landesregierungen im Kontext von Stadtgesellschaft, lokaler Migrations- und Flüchtlingspolitik und Umgang polizeilicher Akteure mit Geflüchteten Eingang in spezifische städtische Praktiken finden. Ebenso können beobachtete Unterschiede zwischen Städten zu den jeweiligen Diskursen und überkommenen Akteurskonstellationen sowie lokalen Traditionen im Umgang mit Migrations- und Flüchtlingsfragen in Beziehung gesetzt werden. Es handelt sich somit um einen Vergleich, der darauf zielt, die untersuchten Fälle durch eine »individualisierende« (Tilly 1984: 81) bzw. »kulturalistische« (Hantrais 1999: 95) Logik zu erfassen.

## 4.2 Datenerhebung und -auswertung

Die Datengenerierung erfolgte für jede unserer sechs Fallstädte in drei Arbeitspaketen, die im Folgenden vorgestellt werden. In einem ersten Schritt wurden Daten zur Rekonstruktion der Deutungen und Interpretationen lokal- und fluchtspezifischer Herausforderungen durch die Polizei in den ausgewählten Fallstädten generiert. Die Materialerhebung erfolgte für alle Fälle analog und möglichst synchron. Im Rahmen einer Dokumentenanalyse wurde zunächst für alle Untersuchungsstädte für den Referenzzeitraum 2014 bis 2019 ein Dokumentenkorpus erhoben, das die in Polizeiveröffentlichungen identifizierten fluchtspezifischen Herausforderungen umfasst. Einbezogen wurden unterschiedliche Textformen wie Presseerklärungen, Twitter-Einträge sowie Internetangebote, wie sie in unseren Städten von der Polizei im Zuge der gestiegenen Fluchtzuwanderung erarbeitet wurden. Da in einem interpretativen Verständnis auch Zahlen und Statistiken als Bedeutungsquelle gelesen und nach den Strukturmustern der Kategorienbildung befragt werden (Yanow 2007: 407), fallen auch die Erhebung und Auswertung von Kriminalitätsstatistiken in dieses Arbeitspaket, wenn beispielsweise das Merkmal »Flüchtlingsstatus« nach 2015 als neues Dis-

tinktionsmerkmal der Statistiken aufgenommen wurde. In Anlehnung an Carol Bacchi (2009), wonach Policy-Dokumente geronnene Problematisierungen enthalten, interessierten uns im Kontext dieses Arbeitsschrittes auch jüngere Policy-Veränderungen, die wie etwa einige neue Landespolizeigesetze mit der »abstrakten Gefährdungslage« an die ältere Figur des ausländischen »Gefährders« explizit und implizit auf Geflüchtete als Begründung der Veränderung des polizeilichen Aufgabenzuschnitts abheben (für eine wissenssoziologische Betrachtung des »Gefährders« siehe bereits Kretschmann 2017). Der Schwerpunkt lag aber dezidiert auf dem jeweils städtischen Material.

Trotz eines einheitlichen Vorgehens variieren die Umfänge der so erhobenen Materialien aufgrund einer sich unterscheidenden Kommunikationspraxis der untersuchten Polizeien vor Ort, die losgelöst vom Bundesland auftrat. Die Zahl der erhobenen Polizeimeldungen und Kriminalstatistiken rangiert von 74 und 88 in Osnabrück und Darmstadt bis zu 150 in Mannheim und 203 in Kassel, mit Braunschweig (105) und Karlsruhe (133) im Mittelfeld. Hinzu kamen polizeiliche Social-Media- und Webseiteneinträge, die im Umfang, je nach Öffentlichkeitsstrategie der entsprechenden Dienststelle, ebenfalls unterschiedlich ausfielen. Ferner wurden, falls auffindbar und vorhanden, weitere Dokumententypen wie polizeiliche Flyer und Poster in das Korpus aufgenommen, in Braunschweig existiert zudem eine umfangreiche Buchpublikation, die vom Leiter einer Sonderkommission verfasst wurde (vgl. Küch 2016, siehe unten).

Neben der Dokumentenanalyse speist sich dieses Modul aus erzählgenerierenden Interviews im Polizeikontext, die für die vorliegende Publikation einen besonderen Stellenwert einnehmen. Diese Form der Triangulation dient in einem interpretativen Forschungsdesign wie unserem nicht der Überprüfung von aus der Dokumentenanalyse gewonnenen »Fakten«, sondern soll im Gegenteil die Komplexität und Dichte der Daten erhöhen (vgl. Schwartz-Shea/Yanow 2012: 84–89). Die Interviews fanden themenzentriert und erzählgenerierend statt (Friebertshäuser/Langer 2010; Herz u. a. 2015). Gegenüber stärker leitfadengestützten Interviews birgt dies den Vorteil, offen für das implizite und explizite Wissen der Interviewten zu sein. Das Projekt folgt damit dem hermeneutischen Strang interpretativer Policy-Analyse und verortet Bedeutung in den Intentionen, Beweggründen, Überzeugungen oder Wünschen der Akteure (Braun 2014: 85).

Während wir zunächst von vier Polizeiinterviews pro Stadt ausgegangen waren, entwickelte sich die tatsächliche Zahl je nach Standort sehr eigendy-

namisch. Da uns die Zugänge zu den Interviewpartner\*innen offiziell eröffnet werden mussten (siehe unten) und sich aus ersten Gesprächen teilweise weitere Gesprächsanlässe im Schneeballprinzip ergaben, führten wir sieben Interviews in Kassel, Darmstadt und Braunschweig, acht in Osnabrück (mit insgesamt zehn Personen), zehn in Karlsruhe und elf in Mannheim. Die narrativen, teils mehrstündigen Interviews wurden mit Polizeibeamt\*innen unterschiedlicher Dienstgrade geführt, vom Streifendienst bis zu leitenden Beamt\*innen im Präsidium, um die polizeiliche Perspektive auf Flucht und Migration in »ihrer« Stadt zu rekonstruieren. Die Gespräche wurden in der Regel von zwei Projektbeteiligten als Einzelinterviews geführt, aufgezeichnet, transkribiert und in MAXQDA eingespeist.

Das zweite Arbeitspaket generierte Daten zur Einbettung fluchtbezogener polizeilicher Praxis in den städtischen Kontext der *urban governance* der Migration und Integration. In der Rekonstruktion der lokalspezifischen Diskursordnung und Akteurskonstellation haben wir unser Korpus um die lokale Medienberichterstattung sowie weitere stadtpolitische Dokumente erweitert. Für den Referenzzeitraum 2014 bis 2019 wurden dabei für die sechs Fallstädte zum einen kommunalpolitische Dokumente zur Aufnahme Geflüchteter sowie Integrationskonzepte und Ähnliches gesammelt. Ein besonderer Fokus lag hierbei auf Fragen zur Sicherheit und Menschenwürde, wie sie sich beispielsweise in der Frage nach Unterbringung und Prävention im Umfeld von Sammelunterkünften, aber auch bezüglich des Schutzes solcher Unterkünfte niederschlugen.

Im Rahmen einer Medienrecherche in allen Städten wurden mithilfe einer Stichwortsuche im genannten Zeitraum die jeweiligen Lokalzeitungen nach fluchtbezogener polizeilicher Praxis und lokalen Integrationsdiskursen durchsucht. Die Stichwortsuche erfolgte in den Onlinearchiven der entsprechenden Zeitungen bzw. im Fall der Braunschweiger Zeitung musste ein Zugang über ein Printarchiv geschaffen werden. Bei den Tageszeitungen handelt es sich um folgende Erzeugnisse: die *Badischen Neuesten Nachrichten* und der *Mannheimer Morgen*, die *Hessische Niedersächsische Allgemeine* und das *Darmstädter Echo* sowie die *Braunschweiger Zeitung* und die *Neue Osnabrücker Zeitung*. Falls vorhanden, wurden weitere lokale Medienerzeugnisse wie etwa in Osnabrück die online verfügbare *Hasepost* gesammelt. Durch die zeitlich eingegrenzte Auswahl wurden für Karlsruhe 163 Artikel, 208 zu Mannheim, 282 zu Osnabrück, 342 Artikel zu Darmstadt, 482 zu Kassel und 526 Zeitungsartikel zu Braunschweig zusammengetragen.

Als weitere Methode der Datenerhebung wurden in allen Städten erzählgenerierende Interviews mit nichtpolizeilichen Akteuren geführt, die im Rahmen der vorliegenden Veröffentlichung ebenfalls einen großen Raum einnehmen. Um eine Vergleichbarkeit zwischen den bearbeiteten Städten zu gewährleisten, wurden hier pro Stadt möglichst Akteure mit analogen Funktionen angesprochen. Zugleich achteten wir darauf, die im Zuge der lokalen Dokumentenanalyse identifizierten Personen aus Verwaltung, Zivilgesellschaft und Lokalpolitik, die für unser Themenfeld ortsspezifisch herausstachen, idiographisch erfassen zu können. In Mannheim wurden so vier Interviews, in Karlsruhe, Kassel, Darmstadt fünf Interviews geführt. In Braunschweig wurden fünf, in Osnabrück sechs Interviews geführt, wobei in zwei Fällen zwei Personen am Gespräch teilnahmen.

Zudem kamen ethnographische Verfahren der teilnehmenden Beobachtung (Spittler 2001; Schöne 2005; Oester 2008) zum Einsatz, die durch Beobachtungsprotokolle und Feldnotizen verschriftlicht wurden. Da Praktiken nur unmittelbar zugänglich vorkommen und Wissen oft implizit ist, kann die Ethnographie »Bedeutungs- und Relevanzproduktionen im kulturellen und institutionellen Geschehen« (Negnal 2019) rekonstruieren. Solche Beobachtungen sind in der Polizeiforschung auch deshalb gängig, als »talk« und tatsächliches (Kontroll-)Verhalten (»action«) belegtermaßen auseinanderklaffen können (Bergmann/Jacobsen 2021: 51). Neben verschiedenen Vertreter\*innen der interpretativen Policy-Analyse wie Hulst (2008) und Yanow (2009) war hier insbesondere Dörte Negnal (2019) für unser Projekt anschlussfähig: Am Beispiel der polizeilichen Kriminalprävention zeigt sie auf, wie in routinisierten Handlungsvollzügen Kulturinhalte, Auf- und Entladungen von Gegenständen in ihren praktischen Vollzügen und Bedeutungsgenerierungen interpretiert werden können.

Auch diese Datengenerierung erfolgte zwar bezüglich des Umfangs zwischen den Städten vergleichbar, wurde aber ebenso an die Besonderheiten vor Ort angepasst. In Braunschweig hat eine Projektmitarbeiterin zwei Tage lang die Sonderkommission ZERM begleitet, in Osnabrück wurde zweitägig die in der Landesaufnahmebehörde angesiedelte Sondereinheit flankiert. Die Polizei Mannheim ermöglichte zwei Mitarbeiterinnen die Hospitation auf einem Innenstadtrevier in einer Nacht von Freitag auf Samstag. In Karlsruhe wurde die Teilnahme der Polizeipräsidentin bei einer Podiumsdiskussion zum Auftakt der Internationalen Wochen gegen Rassismus beobachtet. Bei der Polizei Darmstadt hat eine Mitarbeiterin eine Nachtschicht der zivilen Operativen Einheit während eines großen Volksfestes begleitet

und in Kassel fuhr eine Mitarbeiterin eine Nachtstreife auf dem Innenstadtrevier mit. Damit ist zugleich eingeräumt, dass es sich aufgrund der kurzen Dauer der Aufenthalte im Feld eher um eine ethnographische Flankierung des ansonsten überwiegend textbasierten Korpus handelt.

Leitfragen von Prainsack und Pot (2021: 95) dienten uns als Vorbereitung auf die Beobachtungssituationen. Zugleich wurden verschiedene Suchbewegungen, abstrahiert als »Wissen und Sprache«, »Praktiken und Routinen« sowie »Materialität«, aus der Institutionenethnographie erschlossen (vgl. Waal 2009; Niccolini 2009; Schwartz-Shea/Yanow 2009). Von besonderer Relevanz waren der Blick auf »Verdichtungsstellen« als Orte und Situationen, in denen verschiedene Perspektiven aufeinandertreffen und die Polizei mit anderen Akteuren interagiert, sowie eine Sensibilität für das »Schweigen im Diskurs«. Gemeint sind Aspekte, die insbesondere in den Polizeinterviews unerwähnt geblieben waren.

In einem dritten Arbeitspaket führten wir Gruppendiskussionen mit lokalen »Realgruppen« (bestehend z. B. aus Mitgliedern von Ratsausschüssen, Präventionsnetzwerken, aber auch aus Mitgliedern lokaler Netzwerke, Flüchtlingsinitiativen sowie Polizist\*innen). Hierdurch wurden in Ergänzung zu den geführten Interviews nicht nur Deutungsmuster der Akteure erhoben, sondern zugleich die Interaktionen und Dynamiken untereinander in den Blick genommen. Impulsfragen speisten sich aus den im Zuge der Arbeitsmodule 1 und 2 bereits erworbenen Feldkenntnissen, wobei die Gruppengespräche auch der Validierung der Forschungsergebnisse dienten. Zum Auftakt einer jeden Gruppendiskussion legten wir den Teilnehmenden jeweils zwei Fotos aus der lokalen Medienberichterstattung zur sogenannten Flüchtlingskrise vor, die für uns emblematisch für den städtischen Diskurs standen. Dieses Vorgehen erwies sich als sehr zielführend, da die Teilnehmenden darüber schnell in ein von uns wenig gelenktes, natürliches Gespräch einstiegen. Wir gehen davon aus, dass wir damit nicht nur situationsabhängige und interaktionsbedingte Aushandlungsprozesse einfangen konnten, sondern vielmehr den »konjunktiven Erfahrungsraum« zu rekonstruieren vermochten, der in der Kommunikation lediglich aktualisiert wird (vgl. Bohnsack 2021: 115).

Obschon wir mit ähnlichen Gruppengrößen pro Stadt geplant hatten, gestaltete sich die Organisation sehr unterschiedlich bzw. es mussten zuweilen sehr kurzfristige Absagen in Kauf genommen werden. Die Zahl der Teilnehmenden am Gruppengespräch mit der Dauer von etwa anderthalb Stunden pro Stadt differierte daher von vier Teilnehmenden in Kassel und Mann-

heim, fünf in Darmstadt, sieben in Osnabrück und zehn Personen in Karlsruhe und Braunschweig. Die Gruppengespräche wurden aufgezeichnet und das Audiomaterial transkribiert.

Die Kodierung unserer generierten Daten aus Interviews, Dokumenten- und Medienanalyse und Gruppendiskussion erfolgte über die Software MAXQDA. Das Programm dient der inhaltlichen Gliederung des Materials, dem leichteren Wiederfinden von Textstellen und ermöglicht verschiedene selektive Suchvorgänge beispielsweise nach Begriffsvorkommen oder gemeinsam auftretenden Codes. Die theoriegeleiteten Codes speisten sich zu Beginn der Auswertung aus den Untersuchungsdimensionen einer Narrativ- und Frameanalyse. In Anlehnung an die der Policy-Analyse immanenten Vorstellung von Politik als gesellschaftlich verbindliche Lösung von Problemen fragen beide nach den strukturierenden Eigenschaften des Diskurses. Neben der Konstruktion von Kausalität und der Zuschreibung bestimmter Rollen an verschiedene Akteursgruppen gehört die explizite oder implizite Herstellung einer zeitlichen Abfolge zur wesentlichen Eigenschaft eines Narrativs (vgl. Fischer/Gottweis 2012: 12). Die Kraft der Narrative besteht darin, verschiedene Elemente, Ereignisse oder Personen erzählerisch zu verknüpfen und beispielsweise durch die Benennung einer Problemursache nur ein begrenztes Set an Handlungsvorgaben plausibel erscheinen zu lassen (Gadinger u. a. 2014: 25). In Anlehnung an Deborah Stones »*Causal Stories*« (1989) und das Kodierschema einer Critical-Frame-Analyse nach Verloo und Lombardo (2007) greift die MAXQDA-Struktur die Dimensionen »Diagnose« und »Prognose« des Problems, Rollenzuschreibungen (»Akteure«) und Erzählgenres auf und wurde im weiteren Verlauf am Material weiterentwickelt.

Während diese ersten Codes eine in der interpretativen Forschung etablierte Praxis zur Vorstrukturierung des Materials darstellen, wurde die Datenauswertung im Projektverlauf abduktiv weiterentwickelt. Die Auswertungsdimensionen, die auch die Struktur unserer Fallstudienkapitel durchziehen, umfassen dabei unter anderem die bereits genannten Problemwahrnehmungen sowie die Beschreibungen des städtischen Raums und die Verortung der Geflüchteten darin. Aus der Literatur ist bekannt, dass Polizei differenziell handelt und dementsprechend auch auf ihr Gegenüber reagiert (Loick 2018: 18). Während bestimmte Personen je nach Situation und Ort etwa als »Gefahr« für die öffentliche Sicherheit und Ordnung wahrgenommen werden, werden andere als unschuldig sowie schützenswert eingeordnet. Diese Muster treten auch in unserem Kor-

pus zutage und werden als weiterer Code erfasst. Zudem umfassen die Codes polizeiliche Organisationskulturen und Selbstverständnisse sowie Netzwerke, in denen Polizei vor Ort agiert.

### 4.3 Feldzugang

Die interpretative Methodenliteratur beschreibt den Weg in die Organisation, auch jenseits der Polizeiforschung, »als Überschreitung einer häufig gut gesicherten Grenze« (Froschauer/Lueger 2024: 95). Dass gerade »der wissenschaftliche Zugang zum Feld Polizei insbesondere für externe Polizeiforscher\*innen, also solche, die nicht an Verwaltungs- oder Polizeihochschulen forschen, nicht selten problematisch« ausfällt, ist seit Längerem bekannt (Praunsmändel u. a. 2022: 303, zu Forschungszugängen auch Jacobsen/Bergmann 2022; Kemme/Taefi 2022; zu den dabei entstehenden Missverständnissen siehe Zurawski 2023: 19). Dies ist insbesondere in den letzten Jahren auch durch eine Reihe von Anfragen in Landesparlamenten beleuchtet worden. Ebenso hat sich bereits in der Vergangenheit deutlich gezeigt, dass sich Polizei nicht grundsätzlich dem wissenschaftlichen Zugang von außen verschließt, sondern immer wieder auch Fürsprecher\*innen in Innenministerien und der Polizei selbst Türen öffnen, selbst für sozialwissenschaftliche Projekte, die es, so ein Befund, im Vergleich zu rechtswissenschaftlichen oder eher technischen Fragestellungen dabei schwerer haben (Praunsmändel u. a. 2022: 304). Wie von Geugjes und Terizakis (2022) bereits andernorts analysiert, war uns von Anbeginn klar, dass in einer stark hierarchisch strukturierten Organisation wie der Polizei die Zustimmung von »ganz oben« erforderlich war. In diesem Fall bezog sich dieses »ganz oben« nicht auf die Ebene der Polizeipräsident\*innen, sondern auf die der Innenministerien der Länder, an die wir in Hessen und Niedersachsen trotz unserer Verbindung zur Hessischen Hochschule der Polizei (HöMS) verwiesen wurden, als wir um Kooperation für unsere Studie baten. Nach wiederholten Nachfragen seitens der Ministerien über den Forschungszweck erhielten wir nach einem knappen halben Jahr schließlich die erforderlichen Genehmigungen. Diese Erfahrung lässt die Frage aufkommen, ob die zögerliche Bereitschaft der Polizei zur Zusammenarbeit mit Forschung eher ein politisches als ein polizeiliches Problem ist (ebd.).

Die Erfahrungen in Baden-Württemberg waren völlig anders gelagert. In unserer ersten Fallstadt Mannheim genügten eine Vermittlungsperson

und zwei vorbereitende Gespräche, um vom damaligen Polizeipräsidenten eine Liste mit potenziellen Interviewpartner\*innen aus seinem Präsidium zu erhalten. Diese Liste wurde entsprechend unseren Wünschen erweitert (Einblick in die Prävention, Polizist\*innen von sogenannten »Brennpunktrevieren« etc.) und die Koordination der Interviews mit den einzelnen Personen verlief reibungslos und zeigte Offenheit und Interesse. In Mannheim führten wir innerhalb weniger Wochen nach dem ersten Kontakt mehr Interviews durch als erwartet. Der Polizeivizepräsident in der zweiten baden-württembergischen Fallstadt Karlsruhe kontaktierte uns dann und sicherte die Unterstützung des Präsidiums für unser Projekt zu, noch bevor wir offiziell um Unterstützung baten. Auch hier konnten wir die ersten Interviews zügig durchführen. Offenbar hatte es eine Kommunikation zwischen Mannheim und Karlsruhe bezüglich unserer Studie gegeben (Geugjes/Terizakis 2024a).

Endlich im Feld angekommen, konnten wir uns nach unserer Wahrnehmung in allen Fallstädten relativ frei bewegen. Zum Zeitpunkt der Projektbewilligung waren Skandale um rechte Chatgruppen verschiedener Landespolizeien, Vorwürfe des *racial profiling*, eine transnationale Debatte um Polizeigewalt und die Ablehnung einer Studie zu Polizeirassismus durch das Bundesinnenministerium medial allgegenwärtig. Obschon unsere Forschungsfrage eine andere war, hatten wir zunächst befürchtet, dass unsere polizeilichen Interviewpartner\*innen mit Verschlussheit oder sozialer Erwünschtheit auf unser Gespräch reagieren würden. Stattdessen hatten wir den Eindruck, dass sich alle Interviewpartner\*innen mit großer Offenheit auf unser Forschungsanliegen einließen, sich trotz wiederholt kolportierter hoher Arbeitsbelastung viel, teilweise sehr viel Zeit für unser Interview nahmen und vereinzelt den Eindruck erweckten, das Gespräch als ein willkommenes Ventil zu nutzen. Auch späteren Kontaktaufnahmen, etwa zur Planung der teilnehmenden Beobachtung oder der Gruppendiskussionen, begegnete die jeweilige Polizei vor Ort überwiegend mit großer Kooperationsbereitschaft. Die polizeilichen Interviewpartner\*innen wurden zwar für uns ausgesucht und unterlagen somit einer gewissen Steuerung »von oben«. Dabei schienen jedoch durchaus unser Forschungsinteresse ausschlaggebend gewesen zu sein sowie das Bemühen, verschiedene Bereiche der Polizei abzudecken, die laut Binnenperspektive gerade auch für die Hochphase der Fluchtzuwanderung um 2015 sprechfähig waren.

## 4.4 Selbstreflexion

Aus der Polizeiforschung ist bekannt, dass Polizist\*innen oftmals ein Erzählmonopol zukommt, das davon herrührt, dass »police are often the first actors with official status to respond to scenes of conflict and the ones who can effectively structure both what is happening and what has happened« (Bielejewski 2023: 134; bei Hall 1978: 164 ist die Rede vom »primary definer«). Auch unser Projekt geht von der Annahme aus, dass im Zuge eines versicherheitlichenden Diskurses um Fluchtmigration der Polizei eine erhebliche Deutungsmacht zukommt und die Polizei über ihren engeren Aufgabenbereich hinaus in eine Sprecherrolle versetzt wird. Dennoch teilen wir die Einschätzung von Beek u. a. (2023), wonach die sehr diversen Praktiken, Diskurse und Deutungen der Polizei in der externen, qualitativen Forschung über die Polizei schon aufgrund habitueller Berührungängste selten in den Blick geraten. Durch die Interviews mit den Polizist\*innen und der Erhebung des Polizeimaterials im Zuge der Dokumentenanalyse haben wir nach unserer Einschätzung ein belastbares Korpus zur Rekonstruktion der polizeilichen Interpretationen und Konstruktionsleistungen generiert. Obschon es aus einer interpretativen Forschungshaltung nicht darum geht, Deutungsleistungen zu entlarven, hat sich durch unsere Methodentriangulation in Form von Gruppendiskussionen und Medienanalyse gezeigt, dass einige Themen in den Polizeiinterviews in den Hintergrund gerieten, die sich dann beispielsweise in den Gruppendiskussionen Bahn brachen. Bei diesen Blindflecken ging es etwa um die Frage, ob die Stadt ein Problem mit rechtsextremen Protesten habe, die sich auch gegen die Ankunft Geflüchteter richteten.

Durch unsere Methoden der Datenerhebung sind zudem sehr viel stärker die Interpretationen von und das Sprechen über fluchtbedingte Diversität in den Fokus geraten, wohingegen die Praktiken eher eine nachrangige Rolle spielen. Damit verbunden ist der Umstand, dass wir den Blickwinkel und die Erfahrungen der Geflüchteten bewusst ausgespart haben. Sie zu würdigen und angemessen zu analysieren, erfordert aus unserer Sicht eine besondere Herangehensweise, die im Rahmen unseres Projekts nicht zu leisten war. Die Erfahrungen mit rassistischen Differenzierungen (Keitzel 2024) und eine Rekonstruktion des Sicherheitsverständnisses von Geflüchteten sind gleichwohl Gegenstand individueller Dissertationen (vgl. Jantzer 2024), die mit unserem Projekt verbunden sind, sowie Thema eines Kapitels (III.5).

## II Fallstudien



# 1. Übergreifende Motive

Beim Ansprechen des Themas Fluchtmigration stellen viele polizeiliche Interviewpartner\*innen bereits von sich aus die Verbindung zur sogenannten »Flüchtlingskrise« 2015 und folgend her bzw. schildern auf entsprechende explizite Frage ausführlich ihre Sichtweise. Der Gesprächsanlass bringt die Polizist\*innen dazu, in einer Weise über die aus den diesbezüglichen Erfahrungen resultierenden Konsequenzen für ihre polizeiliche Arbeit zu sprechen, die sich in den Fallstädten gleicht. Außerdem sind im Material Narrative und Wissensbestände zum Thema Geflüchtete und Integration zu finden, die ebenfalls in allen Fallstädten genannt werden. Diese übergreifenden Deutungsmuster sollen im Folgenden vorgestellt und anhand von Materialstellen anschaulich gemacht werden. In den Kapiteln zu den einzelnen Fallstädten wird diese Darstellung vorausgesetzt und der Fokus entsprechend auf die spezifisch lokale Färbung der übergreifenden Motive bzw. auf weitere Deutungsmuster gelegt. Außerdem werden diese übergreifenden Deutungsmuster auch im dritten Teil dieses Buches aufgegriffen, vertieft und reflektiert.

Eine *erste* übergreifend geteilte Erzählung ist die eines mit der Lage 2015 verbundenen beunruhigenden *Kontrollverlusts*. Dieser hat weniger mit der Wahrnehmung eines Zusammenbruchs der Ordnung als solcher zu tun als mit dem Umstand, dass Geflüchtete nicht korrekt registriert worden seien, dadurch eine systematische Erfassung des Aufenthaltsortes bzw. der Identität nicht gegeben war, woraus künftige Gefahren (bis hin zu Terrorismus) und materielle Schäden (vor allem Ausnutzen von Unterstützungsleistungen) resultieren. Dies berührte insofern den direkten Aufgabenkreis der Polizei, als die Aufgabe der Identitätssicherung zu dieser Zeit überwiegend beim BAMF (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge) und der Polizei lag, während erst mit der Fluchtmigration aus der Ukraine nach 2022 diese

Aufgabe regelmäßig auf die Ausländerbehörden übergang (Schlee u. a. 2023: 15). Ein erheblicher Teil geflüchteter Personen hätte sich vor dem Hintergrund der fluchtbedingten Verwaltungsüberforderung nicht oder mehrfach registrieren lassen. Für die Verhinderung von Mehrfachregistrierungen wäre laut Polizei eine systematische Dokumentation von Fingerabdrücken erforderlich gewesen, dies sei jedoch nicht erfolgt. Die drastische Formulierung lautet, dass hier ein »Behördenversagen« vorgelegen habe (Pol OS, Interview 1, September 2021), die milde, dass es zwar richtig gewesen sei, dass »die Humanität [...] erste Priorität hatte«, dabei »aber elementare Grundregeln unseres Einwanderungsmanagements außen vor gelassen worden [sind]« (Pol MA, Interview 5, Juni 2021). In jedem Fall habe dies dazu geführt, dass die aus Sicht der Polizei zentrale Frage nicht mehr zuverlässig beantwortet werden kann: »Wer kommt eigentlich zu uns? Und wie können wir sicherstellen, dass keine Verbrecher [...] die Flucht nutzen, um hier bei uns unterzukommen?« (GS OS, Juni 2023). Auch Terrorismusgefahr könne nicht ausgeschlossen werden, wenn nicht klar sei, wer ins Land komme und wo die Person sich aufhalte (Pol MA, Interview 4, Juni 2021). Es habe dafür die Tür geöffnet, dass Asylbewerber\*innen unter gefälschten Identitäten mehrere Straftaten begingen (TB BS, März 2023) oder durch Mehrfachregistrierung den Sozialstaat ausnutzten (Pol OS, Interview 8, Dezember 2021). Bereits die Kommunikation falle schwer, wenn man nicht wisse, »wen hat man da tatsächlich vor sich« (Pol DA, Interview 3, Oktober 2021). Diese Erzählung eines Ordnungsverlustes ist dabei vor allem eine Kritik am semiprofessionellen Agieren anderer staatlicher Behörden und kein Generalverdacht gegenüber den Geflüchteten.

Ein hiermit nicht selten in Verbindung gebrachtes zweites übergreifendes Motiv ist das von der *Polizei als einer letzten Ordnungsinstanz* gerade in Situationen des Zusammenbruchs allgemeiner staatlicher Strukturen. Bereits unter Normalbedingungen gelte: »Die Polizei ist halt immer die letzte Instanz, wenn man nicht mehr weiß. [...] Dann rufen die Leute bei uns an« (ebd.). Während andere Behörden in der Flüchtlingskrise irgendwann in den Feierabend gegangen seien und die Probleme liegen gelassen hätten, sei die Polizei noch da gewesen und habe weggeräumt, was unbearbeitet geblieben war. In den Worten eines\*r Braunschweiger Polizist\*in: »Also das war eine völlige Überforderung aller staatlichen Strukturen. Das konnte gar nicht funktionieren. [...] Wie bei ganz vielen Themen, wenn keiner mehr weiterweiß, wird die Polizei gerufen. Als letzte behördliche Einrichtung« (Pol BS, Interview 2, Oktober 2021).

Während diese besondere Stellung polizeilicherseits durchaus als identitätsstiftend angenommen wird, zeigt sich die Kehrseite als »letzter Staat im Staate« in einem *dritten* Motiv. Nicht nur die Infrastrukturen waren aus der Sicht der Polizei überlastet, es ergab sich auch eine gravierende *Überlastung des Personals* in Form von Mehrarbeit bzw. Auflösung geregelter Arbeitszeiten und -routinen und damit einhergehender Folgen. Weniger die Fluchtzuwanderung an sich, so der Tenor, als der in einer ohnehin schon angespannten Personalsituation entstehende Mehraufwand war ein großes Problem: »Wir haben als Polizei kein Problem mit diesen Flüchtlingen [...]. Nur ist es so, dass eine Menge Arbeit damit einhergegangen ist. [...]. Insgesamt ist unsere Arbeitsbelastung sowieso über die Jahre gestiegen. Abseits dieses Themas« (Pol OS, Interview 5, Oktober 2021). Andere betonen stärker den Kontrast zu der Zeit davor: Man habe »ja lange in einer Komfortzone gelebt« und habe sich »plötzlich von heute auf morgen in einer Panikzone« wiedergefunden« – eine Zeit, die auch als »die chaotische Phase« innerhalb der Polizei erinnert werde (Pol KS, Interview 7, Dezember 2021). Man sei »gerade in den Abend- und Nachtstunden überrannt« worden, und das »zusätzlich zu der eigentlichen Arbeit, das hat uns tatsächlich manchmal schon an die Grenzen gebracht« (GS MA, Juli 2023). Auf Routinen konnte teils nicht zurückgegriffen werden: »Der Geflüchtete kam irgendwie zum Nachtdienst, um acht, neun Uhr abends. Aber ich war morgens um fünf erst fertig. Ich habe den ganzen Nachtdienst eigentlich nur diesen Fall bearbeitet. Da war gar nichts routiniert, ich hatte noch gar nicht gewusst, wie man das macht« (Pol MA, Interview 7, Juni 2021).

Auch wenn die Geflüchteten nicht »als solche« für dieses Chaos verantwortlich gemacht werden, liegt die Sonderbelastung für die Polizei auch in der Natur der Sache: »Also als die Flüchtlingswellen kamen, hat es schon viel ausgemacht, weil man jeden im Prinzip einmal festnehmen musste wegen dem illegalen Aufenthalt« (Pol DA, Interview 5, Oktober 2021). Der beklagte »Papierkram«, so macht ein\*e interviewte\*r Beamt\*in deutlich, resultierte zu einem wesentlichen Teil daraus, dass in den allermeisten Fällen nicht nur ein Asylantrag, sondern ebenso eine Anzeige wegen illegaler Einwanderung habe aufgesetzt werden müssen. Denn »alle, die hier ankommen sind und »Asyl« sagen, sind rein faktisch ohne Visum eingereist« (Pol DA, Interview 7, November 2021). Dies stelle einen Straftatbestand dar, der von der Polizei angezeigt werden müsse, auch wenn die Verfolgung dieses Delikts im Laufe des Asylverfahrens eingestellt werde. Hierbei handele es sich um einen »stundenlangen Aufwand« (ebd.). Fluchttatbestände führen in Verbin-

dung mit dem Legalitätsprinzip also zur Notwendigkeit polizeilichen Mehraufwands. Dies gilt auch für die Verwendung organisationaler Ressourcen:

»Es gab dann Organisationseinheiten, die sich nur mit dem Ausländerrecht befasst hatten, die dann entsprechend auch verstärkt werden mussten. Die dann woanders her ihr Personal bekommen haben. Also da war erstmal viel Unruhe in der Polizei, bis das in irgendeiner Richtung einen gefestigten Weg gefunden hat« (Pol DA, Interview 3, Oktober 2021).

Ein viertes übergreifendes Motiv besteht in der *Konflikträchtigkeit der Unterkünfte*. Weitgehende Einigkeit besteht darin, dass die unterbringungsbedingten Probleme insofern nicht spezifisch für Geflüchtete sind, als es immer, »wenn viele Leute auf engem Raum untergebracht sind« (Pol OS, Interview 5, Oktober 2021), Probleme gebe und die Polizei etwas zu tun habe. Die etwas ausführlichere Schilderung – »wenn zu viele Leute auf einem Haufen [...] aus verschiedenen Ethnien und verschiedenen Religionen« zusammenlebten (Pol OS, Interview 1, September 2021) – rekurriert dann doch stärker auf fluchtspezifische Umstände, wenn sie auch wieder auf allgemeinmenschliche Zusammenhänge verweist (»immer, wenn ...«):

»[D]a ist es Wurst, ob sie Asylant sind oder nicht. Da sind sie und ich genauso aggressiv, wenn man über Wochen und Monate hinweg mit irgendwelchen fremden Menschen zusammengepefcht, die ich nicht kenne, mit denen ich keine Beziehung habe, die vielleicht noch eine andere Sprache sprechen« (Pol MA, Interview 8, Juni 2021).

Oft seien zudem die Verweilzeiten in den Flüchtlingsunterkünften »sehr, sehr lange, bis entweder entschieden ist, dass sie abgeschoben werden oder eben dem Asylantrag stattgegeben wird und dann zum Beispiel eine Berufsaufnahme gewährleistet werden kann, eine Ausbildung gestartet werden kann oder sonst irgendwas« (Pol KS, Interview 1, Juli 2021).

Übergreifend wird jedenfalls berichtet, dass es immer wieder Einsätze gegeben habe, bei denen oft »Körperverletzungsdelikte« (Pol OS, Interview 5, Oktober 2021) im Mittelpunkt gestanden hätten, etwa aufgrund von »Streitigkeiten zwischen zwei Gruppen unterschiedlicher Nationalitäten [...] während der Essensausgabe« (PolM OS, 10.09.2015). Im Zuge des Anwachsens der Zahl von Geflüchteten 2015 und der Häufigkeiten von Einsätzen sind Polizeibeamt\*innen direkt zum Einsatz auf den Geländen der Erstaufnahmeeinrichtungen abgestellt worden und bekamen so aus eigenem Erleben mit, dass die Einrichtungen »mehr als voll« gewesen sind, sodass »Zelte aufgestellt« wurden, »[d]ie Menschen [...] auf dem Flur schlafen« mussten und »die Kapazität um 50 Prozent [...] überschritten war« (Pol OS, Interview 8,

Dezember 2021; ähnlich Pol OS, Interview 3, September 2021). Die Situation sei »hochemotional« gewesen, mit »viele[n] Leute[n], die teilweise bewaffnet [sind] [...], dementsprechend ist das gar keine Einsatzlage mehr, die ein Streifendienst bewältigen kann« (Pol OS, Interview 2, September 2021). So heißt es gar: »Ich bin so froh, dass ich nicht dabei war. Mir wäre da auch der Kackstift gegangen, um das mal ganz platt zu sagen« (Pol KA, Interview 7, Juli 2021).

Gegenüber großen Unterkünften, die noch dazu meist überfüllt waren, halten interviewte Polizeiakteure die dezentrale Unterbringung von Geflüchteten für vorzuzugswürdig, da Letztere bessere Integrationsperspektiven und weniger Kriminalität mit sich bringe – und somit auch weniger polizeiliche Kapazitäten binde. Eine dezentrale Unterbringung fördere vor allem die Möglichkeit einer Kommunikation in Richtung Stadtpolitik und Anwohnerschaft. Für Braunschweig etwa wird lobend erwähnt, dass die kommunalverwalteten Flüchtlingsunterkünfte, anders als die durch das Land Niedersachsen verwaltete Erstaufnahmeeinrichtung, »in [die] Stadtgebiete integriert« worden seien, ein Konzept, das »im Gegensatz zu manch anderen Städten« stehe und »absolut förderlich« (Pol BS, Interview 7, Dezember 2021) sei. Zudem sei »[d]ie Stadt [...] auch auf die Wünsche der Politik [...] eingegangen« (BS, Interview 5, Juni 2022). Die Devise lautete: »Sperrt die Leute nicht ein! Macht offene Wohnstandorte, die frei zugänglich sind! Dadurch ist auch ein Austausch mit den Anwohnern möglich« (ebd.). Die Polizei begrüßt diese Dezentralisierung auch deswegen, da es zur »Entzerrung [von] intra- und interethischen Konflikten geführt« habe (Pol BS, Interview 3, Oktober 2021). Das Wohnstandortkonzept trage also zur Integration von Geflüchteten in die Stadtgesellschaft bei (GS BS, Juni 2023).

Das *fünfte* übergreifende Motiv dreht sich um die *schwierige Kommunikation mit Geflüchteten*. Regelmäßig wird diese auf mangelnde Sprachkenntnisse zurückgeführt – deutsche (und englische) Sprachkenntnisse auf der Seite der Geflüchteten, aber auch begrenzte Ressourcen für Dolmetschungen auf Seiten der Polizei. Gerade in den angespannten Situationen, die oben beschrieben wurden, zeigt sich dieses Problem: »Du hast ja, gerade wenn es nachts ist, keine Dolmetscher parat« (Pol MA, Interview 3, Juni 2021). Der Bedarf an Dolmetscher\*innen wird als exorbitant eingeschätzt. Auch die Belehrungsformulare wurden aufgrund akuter Bedarfe in verschiedene Sprachen übersetzt, was als aufwendig beschrieben wird. Die Polizei bekräftigt damit zum einen, dass sie sich als »kommunikativ« agierende Instanz ver-

steht. Das bedeutet nicht unbedingt, dass sie verhandelt – vielmehr sei »die schärfste Waffe [...] das Wort« (Pol KA, Interview 1, Juli 2021). Zum anderen entsteht eine Verunsicherung, wo Kommunikation an Grenzen stößt. Wenn die Polizei auf Menschen trifft, die über keine oder nur mangelhafte Deutschkenntnisse verfügen, ist es für sie erstens schwieriger, die vorliegende Problematik zu erfragen, und zweitens, das polizeiliche Gegenüber anzusprechen, beispielsweise um Anweisungen zu geben, die eine möglicherweise konflikthafte Lage auflösen könnten. Ebenso kann es passieren, dass Situationen viel dramatischer erscheinen, als sie real sind, sodass »viel Lärm um nichts« entsteht. Zudem wird betont, dass mangelnde Sprachkenntnisse unter Geflüchteten und Migrant\*innen auch dazu führten, dass »man [...] sich halt auch nicht richtig informieren« könne, zum Beispiel darüber, »wie halt eine Stadt auch strukturiert ist. Wie die politischen Strukturen eigentlich sind, wie auch Entscheidungen getroffen werden. Wer wofür zuständig ist« (Pol DA, Interview 6, Oktober 2021), was zu dem Eindruck führen könne, dass manche Entscheidungen aus Willkür entstehen oder die Polizei manche Dinge (eigen)mächtig entscheiden kann.

Zu den sprachlichen Barrieren kommt, so das *sechste* übergreifende Motiv, die Sorge um ein *mangelndes Vertrauen in deutsche Polizei aufgrund schlechter Erfahrungen in Herkunfts- und Transitländern* hinzu. Das Verhältnis zwischen deutscher Polizei und Geflüchteten wird aufgrund dieses Umstands als belastet antizipiert, könne aber durch vertrauensbildende Maßnahmen auch verbessert werden (Pol KA, Interview 1, Juli 2021; KA, Interview 4, August 2022; KA, Interview 5, August 2022). Den Geflüchteten müsse nähergebracht werden, dass der Polizei in Deutschland vertraut werden könne. Ein\*e Polizist\*in berichtet, dass Geflüchtete die Polizei in ihrem Heimatland mit körperlicher Gewalt verbinden würden. In Abgrenzung dazu erzählt er\*sie, dass Gewalt »bei uns [...] definitiv keine Rolle spielt, Ausnahme ist bei der Anwendung unmittelbaren Zwangs, [...] mit entsprechender Rechtsgrundlage« (Pol KA, Interview 1, Juli 2021). Die Geflüchteten hätten »in anderen Ländern wohl die Erfahrung gemacht, dass man da vielleicht zuerst mal hinlangt und dann anschließend redet«, weshalb »zuerst mal gelernt werden musste, dass ich halt auch zur Polizei gehen kann, wenn ich ein Problem habe« (ebd.). Es herrscht also eine gewisse Sensibilität und ein Verständnis, warum die Geflüchteten der Polizei so misstrauisch begegnen; zugleich wird nicht in Erwägung gezogen, dass es möglicherweise nicht an den Geflüchteten bzw. den Verhältnissen, aus denen sie kommen, liegen könnte, dass sie Angst vor der deutschen Polizei haben.

Die negativen Erfahrungen mit den Sicherheitskräften in den Herkunfts- oder Durchreiseländern führten laut Polizei aber nicht nur dazu, dass Geflüchtete oder Migrant\*innen mit Angst oder Distanz auf die deutsche Polizei reagierten. Gerade in Bezug auf jüngere Menschen aus Ländern mit einer autoritäreren Staatsgewalt wurde uns berichtet, dass sie die deutsche Polizei »nicht so ernst« nehmen würden, »weil die Polizei sie halt nicht schlagen darf. Weil die Polizei sie halt auch nicht willkürlich in die Zelle bringt. Und von mir aus dort auch zwei Nächte verhungern lassen darf. Das haben die halt auch irgendwie sehr schnell erfahren« (Pol DA, Interview 6, Oktober 2021). Darin liegt das *siebte* übergreifende Motiv, jenes eines *mangelnden Respekts vor der Polizei*. Die Diagnose steht nicht nur in einer interessanten Verbindung zum vorherigen Motiv des mangelnden Vertrauens aufgrund negativer Vorerfahrungen. So ließe sich vermuten, dass angesichts der Erfahrungen mit einer autoritären Polizei der Respekt eher zu unqualifiziert ausfällt. Außerdem drohen vertrauensbildende Maßnahmen bei einer respektlosen Zielgruppe ins Leere zu gehen. Dieses Dilemma scheint sich aus polizeilicher Sicht jedoch nicht darzustellen, da zugleich sehr deutlich zwischen den guten geflüchteten Familien, deren Vertrauen gesucht wird, und anderen, stadtsspezifisch sehr unterschiedlich konturierten Problemgruppen differenziert wird. Bei Letzteren wird Respektlosigkeit mit höherer Kriminalität und zumeist einem fehlenden Asylanspruch in Verbindung gebracht.

Der mangelnde Respekt wird indes an den in den Herkunftsgesellschaften internalisierten Werten sowie dem Zusammenbruch von Erwartungen festgemacht: Geprägt von einer autoritär-patriarchalen Kultur, erscheint die deutsche Polizei den Geflüchteten (nach Wahrnehmung Ersterer wohl-gemerkt) als zu »weich«, weil sie redet, statt zuzuschlagen, oder weil sie Frauen als Rollenträgerinnen einsetzt. Im Kontakt mit Zugewanderten habe man erfahren, dass »Polizei [...] für die nichts« und ihnen der Polizeikontakt »ziemlich scheißegal« sei (Pol BS, Interview 4, Oktober 2021). Sie hätten die Einstellung, dass »der deutsche Staat [...] nichts« gegen sie unternehmen könne (ebd.). Hier spielt das Kommunikationsproblem (fünftes Motiv) mit hinein. Denn das polizeiliche Gegenüber versteht eben auch nicht die Logik der »Eskalationsstufen«, sodass es »manchmal schon schwierig [war], wenn man das Gefühl hatte, man musste die ein oder andere Eskalationsstufe überspringen, um überhaupt noch die polizeiliche Maßnahme da durchführen zu können. [...] Wenn ich nicht weiß, warum verhält er sich jetzt so, wie er sich verhält, und kann das kommunikativ nicht lösen, was will ich denn da noch machen?« (Pol KS, Interview 1, Juli 2021).

Die Situation verschärfe sich im Kontakt mit weiblichen Polizistinnen, wenn das migrantische Gegenüber sich etwa weigere, mit Frauen auch nur zu reden (Pol BS, Interview 6, Dezember 2021, siehe auch III.4). Generell habe es »eine Frau, eine Polizeibeamtin, [...] schwer, überhaupt ernst genommen zu werden in diesen Kreisen« (BS, Interview 6, Juni 2022). Die Polizei versucht dem beispielsweise dadurch entgegenzutreten, dass Maßnahmen am besten jeweils von »Männlein und Weiblein« durchgeführt werden sollten »damit man weiß, die Frau steht auf dem gleichen Podest wie der Mann oder auf dem gleichen Sockel wie der Mann« (Pol KA, Interview 8, Oktober 2021). Probleme in Schwimmbädern interpretiert ein Polizist dahingehend, dass Schwimmbäder für die männlichen Geflüchteten wie ein »Bordell in ihren Ländern« seien, Frauen mit wenig Bekleidung für diese Gruppe »gleichbedeutend mit ›die kann man auch antatschen oder so, weil, wenn die so liegt, dann hat die kein Recht, im Grunde genommen‹« (Pol MA, Interview 2, Mai 2021). Das Patriarchat wird also bei den ›anderen‹ verortet und problematisiert.

Das Motiv des mangelnden Respekts ist zugleich eines, das sich in den Polizeiinterviews immer wieder in *verallgemeinernder* Weise findet, etwa in Verbindung mit einer wahrgenommenen »Verrohung in der Gesellschaft«, die sich dann symptomatisch wieder in »der Schriftlage, in den Beleidigungen oder in den Widerstandsanzeigen«, die bei der Polizei eingingen, bemerkbar mache (Pol BS, Interview 3, Oktober 2021). Ankunftsgesellschaft und Geflüchtete spitzen diese Situation also gleichermaßen zu, möglicherweise hätten Letztere sogar einen »schlechten Einfluss« auf Erstere. Durch die beiden Topoi – Durchsetzungsschwierigkeiten weiblicher Kolleginnen und eine allgemein gewachsene Renitenz – verschwimmen in unseren Interviews Deutungen von fluchtbedingter Diversität mit eher generellen Beobachtungen eines gesellschaftlichen und organisationalen Wandels. Fluchtmigration ist zwar der von uns gesetzte Gesprächsimpuls in den Polizeiinterviews, dessen Bearbeitung erfolgt aber im Kontext sehr viel weiterer, berufsfeldspezifischer Interpretationen.

In Verbindung mit dem zuvor genannten Deutungsmuster steht als *siebtes* Motiv die *Problematisierung junger Männer*. Diese gelten allgemein und spezifisch unter den Geflüchteten als besondere Problemgruppe. Das Konfliktpotenzial verdichtet sich in der Figur des »allein reisenden jungen Mannes«, insbesondere in dem unbegleiteten Minderjährigen, der innerhalb der Gruppen der Geflüchteten den unproblematischen »integrierten Familien« gegenübergestellt wird, während »Frauen« primär als Opfer in

Erscheinung treten. Im Einklang mit dem Narrativ des »Patriarchats der anderen« thematisieren viele der Polizist\*innen einen Sexismus bei jungen Männern mit Flucht- oder auch Migrationsgeschichte, den sie durch »die« Kultur, mit der sie aufgewachsen seien, in sich aufgenommen hätten. Neben solchen homogenisierenden Einschätzungen finden sich in den Interviews aber auch eher rationalistische Erklärungen, die etwa darauf abstellen, dass es gerade für diese alleinstehenden, jungen, männlichen Geflüchteten viele Gelegenheitsstrukturen gebe, in die Kriminalität abzurutschen, vor allem in die Drogenkriminalität. Die organisierte Kriminalität mache sich die in dieser Gruppe verbreitete Langeweile und Perspektivlosigkeit durch (erzwungene) Untätigkeit bewusst zunutze. Hinzu kommen psychische Belastung oder Traumata als Erklärung dafür, warum junge männliche Geflüchtete zum häufigen polizeilichen Gegenüber werden. Schließlich wird mit Jugendlichkeit als grundmenschlichem Motiv argumentiert: »Das ist nicht, weil sie Flüchtlinge sind, sondern einfach, weil sie Jugendliche sind. Respektlosigkeit, ein großes Maul, man probiert auszutesten, wie weit kann ich gehen« (Pol KS, Interview 3, Juli 2021). In der Altersgruppe, egal ob Deutsche oder Nichtdeutsche, stecke generell »kriminelle Energie« – freilich sind junge, alleinstehende Männer innerhalb der Gruppe der Geflüchteten überproportional vertreten –, »das heißt, der kriminogene Pool von 18- bis 28-Jährigen ist [...] dort dominant vorhanden« (Pol KA, Interview 7, Juli 2021). Und in Verbindung mit Motiv vier, der *Konfliktträchtigkeit der Unterkünfte*, ergibt sich, dass die jungen Männer »am Anfang in wirklich prekären Unterkunftssituationen waren, weil einfach so viele kamen«, sodass »man ja kriminologisch sich trefflich darüber streiten [kann], was da Ursache und Wirkung ist« (Pol KA, Interview 3, Juli 2021). Bei allem Verständnis für die jungen Männer lässt sich gleichwohl sagen, dass es den Polizist\*innen beispielsweise deutlich schwerer fällt, wenn Familien abgeschoben werden sollen, als wenn dies mit allein reisenden Männern geschieht. So wird immer wieder und oft ausführlich von der verstörenden Erfahrung der Mitwirkung bei der Abschiebung von Familien berichtet. Berechtigte Abschiebungen betreffen aus Sicht der interviewten Polizeibeamt\*innen vor allem Straftäter, die Delikte wie »Drogenhandel, Diebstahl, Körperverletzung, gefährliche Körperverletzung« begangen haben (Pol OS, Interview 2, September 2021) – und hier handelt es sich oft um Männer ohne eigene Familie in Deutschland.

Ein *achtes* übergreifendes Motiv findet sich in der Thematisierung von *Drogenkriminalität als Bezugsproblem*. Seitens der Polizei wird Drogenkriminalität immer wieder mit Geflüchteten bzw. Asylbewerber\*innen (freilich in

der Regel Männer, siehe oben) in Verbindung gebracht. Diese dominierten den »Drogenhandel an gewissen Örtlichkeiten« (ebd.) und riefen so ein Unsicherheitsgefühl vor allem bei Frauen hervor und schüfen »Angsträume« in der Stadt (Pol OS, Interview 6, Dezember 2021). Meist wird hier in verschiedenen Variationen (arabischer Raum, Subsahara-Region, Gambia u. a.) die afrikanische, mitunter auch arabische Herkunft der Delinquenten betont. Indes heißt es auch, dass an einem Hotspot wie dem Schlossgarten in Osnabrück »jede Nationalität« vertreten sei (Pol OS, Interview 8, Dezember 2021). Auch wenn manche interviewte Polizeibeamt\*innen versichern, dass sie die Drogenproblematik »nie an irgendwelchen Nationalitäten oder Ethnien festmachen wollen«, seien derartige Orte »unheimlich auffällig« (GS KS, Juli 2023). Auch die Aufnahmeeinrichtungen (siehe oben) waren von Drogenproblemen betroffen. Dort seien mitunter Drogendealer ein- und ausgegangen, wie ein\*e Sozialarbeiter\*in berichtet (OS, Interview 3, September 2022). Der Verweis auf das gravierender gewordene Drogenproblem hat indes eine Kehrseite: Drogen sind für die Polizei nicht nur Problem, sondern auch Lösung, zumindest solange sie illegal sind. Denn die Fahndung nach Drogen (an bestimmten Orten) ist für die Polizei eine relativ zuverlässige Vorgehensweise für die erfolgreiche »Ermittlung« von Straftaten im Sinne der »Holkriminalität« (also jener Kriminalität, die erst durch aktives Tun der Polizei überhaupt verfolgt wird):

»Wenn wir, ich sage mal, nichts anderes finden, dann gehen wir auf Drogendealer. Weil die findet man immer. Das ist tatsächlich so. Man hat ein paar Örtlichkeiten und, ich sage mal, da steht man vielleicht höchstens 15 Minuten und dann hat man schon die Auswahl zwischen mindestens zwei Drogendealern und sagt, gucken jetzt mal nach dem oder wir gucken jetzt mal nach dem« (Pol DA, Interview 5, Oktober 2021).

Die Herkunft dient hier als Raster:

»Bei uns sind es die Gambianer [sic], von denen man weiß, die haben da ein Drogenzirkel oder so etwas. Und dann weiß man, wenn ich einen von denen kontrolliere, dann ist die Wahrscheinlichkeiten relativ hoch, dass ich etwas finde« (ebd.).

Ein *neuntes* und letztes übergreifendes Motiv ist das der *abnehmenden subjektiven Sicherheit* im Gefolge angestiegener Fluchtmigration und der Geschehnisse im Jahr 2015. Die Polizei nimmt also wahr, dass das Sicherheitsgefühl in der Gesellschaft gesunken ist, und führt dies u. a. auf die Angst vor »dem Fremden« zurück: Allein durch die Anwesenheit von Neuzugewanderten im öffentlichen Raum wird die vermeintliche Angst demnach ausgelöst – also nicht unbedingt durch eine tatsächliche Veränderung von

Bedrohungslagen. Im Gegenteil wird in allen Städten immer wieder darauf verwiesen, dass die »objektive Sicherheit« hoch sei. In den Polizeilichen Kriminalstatistiken finden sich entsprechend Kernbotschaften wie: »Die Menschen in unserer Region sind statistisch immer weniger direkt von Kriminalität betroffen« (PKS OS 2018). Mitteilungen wie diese lassen sich in der Öffentlichkeitsarbeit der Polizeidirektion Osnabrück häufig lesen. Evidenzbasiert wird betont, dass die Kriminalitätsbelastung im Direktionsbereich Osnabrück »weit unter dem Landesdurchschnitt« liege – worin auch eine Lokalisierung von Wissen (mittels Vergleich) gesehen werden kann. Als »[w]eitere Indikatoren für eine sichere Region« macht der Polizeipräsident »die Abnahme bei den Gewaltdelikten, Rohheitsdelikten sowie bei der Straßenkriminalität« aus (PolM OS, 17.02.2016). Dennoch sei »trotz der positiven Zahlen [...] das Sicherheitsgefühl der Menschen« ein anderes. Die Bevölkerung würde sich unsicher fühlen, wofür es rein faktisch keinen Grund gebe. Diese Wahrnehmung wird auch in den anderen Städten geteilt. »[W]enn der Bürger so fühlt«, heißt es etwa in Karlsruhe, »dann müssen wir etwas tun« – was in diesem Fall bedeutete, »Bürgerversammlungen an bestimmten Örtlichkeiten« durchzuführen (Pol KA, Interview 8, Oktober), bei denen mit »objektiven Fakten« (Pol KA, Interview 1, Juli 2021) widerlegt werden konnte, dass es unsicherer geworden sei, sowie falsche Darstellungen in Hinblick auf Straftaten von Geflüchteten »dementier[t]« (ebd.) werden konnten, und überhaupt »überall, wo wir gerufen werden, präventiv mit Vorträgen und mit Aktionen hinzu[zu]kommen« (Pol KA, Interview 8, Oktober 2021). Folglich sieht sich die Polizei in einer komplexen Vermittlungsfunktion: Die Öffentlichkeit »aufzuklären«, aber ihre Ängste »ernst zu nehmen«; »Panikmache« zu bekämpfen, aber die eigene Bedeutung als Garant für die öffentliche Sicherheit und Ordnung nicht infrage zu stellen oder sich dem Vorwurf der politisch korrekten Verschleierung auszusetzen. Zudem gibt es eben auch in allen Städten durchaus polizeiliche Wahrnehmungen einer auch objektiv gewachsenen Unsicherheit (siehe auch oben zur »Verrohungs«-Diagnose). Selbst in einer von den Interviewten eher als betulich eingeschätzten Stadt wie Karlsruhe äußert so ein\*e Polizeibeamt\*in:

»Ich erinnere mich einfach an die Anfangszeiten, wenn ich die täglichen Lageberichte morgens beim Kaffee gelesen habe: Raub auf Straße. Dann hast du das ganz genau gelesen [...]. Und heute überliest man das. Das geht mir so und vielen anderen Kollegen auch, weil es einfach Alltag geworden ist. [...] Aus polizeilicher Sicht, finde ich die Stadt dann nicht mehr so sicher, wie sie vielleicht vor zehn oder fünfzehn Jahren war« (Pol KA, Interview 5, Juli 2021).



## 2. Baden-Württemberg

### 2.1 Mannheim

»Also das war Wahnsinn, was man hier erleben durfte an Ereignissen, die irgendwann in den Geschichtsbüchern stehen. Und man hat dann wirklich mit den anderen Verantwortlichen an einem Regler drehen dürfen und das hat Bedeutung gehabt, also im wahrsten Sinne des Wortes. [...], dass eben jeden Abend von München Züge gekommen sind mit 1.000 bis 1.200 Flüchtlingen, die zu verteilen waren. Und da haben wir draußen gestanden mit der Stadt, mit mobilem Ärztezelt und Empfangszelt und Dolmetscher und alles hin und her. Da waren da erst 20, 30 Busse gestanden, dann sind die verteilt worden bei uns in Mannheim, ins Saarland, nach Rheinland-Pfalz und nach Hessen« (Pol MA, Interview 1, Mai 2021).

Die Stadt Mannheim diente von September 2015 bis März 2016 als sogenanntes Drehkreuz für aus Süden ankommende Geflüchtete (PKS MA, 2016: 34). Damals kamen laut einer\*s interviewten Polizist\*in täglich »1.000 bis 1.200« Personen mit dem Zug in Mannheim an (Pol MA, Interview 2, Mai 2021). Viele der Ankommenden wurden mit Bussen in die angrenzenden Bundesländer weitergeleitet und in Landeserstaufnahmeeinrichtungen des Landes Baden-Württemberg gefahren, darunter auch in die in Mannheim angesiedelte Landeserstaufnahmeeinrichtung (LEA) in der Pyramiden-/Industriestraße oder in die Bedarfserstaufnahmeeinrichtungen (BEA) auf den ehemaligen US-amerikanischen Militärflächen Franklin, Spinelli und Hammonds. Ende 2015 bestand eine zwischen dem Regierungspräsidium und der Stadt ausgehandelte »Zielmarke« (DS MA, 21.10.2015) von 12.000 in Mannheim unterzubringenden Geflüchteten. Die LEA Pyramiden-/Industriestraße bestand von 2014 bis August 2020, als sie aufgrund von Sanierungsarbeiten geschlossen wurde, und war für maximal 750 Personen ausgelegt. Die BEAs konnten kurzfristig bis zu 12.000 Geflüchtete unterbringen.

Im Eingangszitat beschreibt der\*die interviewte Polizist\*in das »[M]anagen« der Ausnahmesituation als historischen Moment (Pol MA, Interview 1, Mai 2021). Da Mannheim einen vom Land Baden-Württemberg betriebenen LEA-Standort beherbergte, war die Stadt durch das sogenannte »LEA-Privileg« von der Zuweisung von Geflüchteten nach dem Königsteiner Schlüssel befreit – und damit auch von der langfristigen Unterbringung von Geflüchteten. Für die Akteure vor Ort, darunter maßgeblich die Mannheimer Polizei, bedeutete die Bewältigung der Ankommenden und Durchreisenden also insbesondere eine kurzzeitige organisatorische Herausforderung. Geradezu euphorisch berichten die Interviewten rückblickend davon, dass der Höhepunkt der damaligen Fluchtzuwanderung durch gemeinsames Anpacken bewältigt worden sei. Für viele Mannheimer\*innen sei das erfolgreiche Managen dieses Ausnahmestands eine prägende Erfahrung gewesen.

Die Ankommenden seien laut den Interviewten damals auf eine willkommen heißende und bereits von Vielfalt geprägte Stadt getroffen. Viele erinnern sich daran, dass sich die Mannheimer\*innen insbesondere zu den Anfangszeiten engagierten und die Ankommenden mit offenen Armen begrüßten (Pol MA, Interview 5, Juni 2021). Mit Geflüchteten habe es keine Berührungspunkte gegeben, da man auf bereits vorhandene Kompetenzen und bestehendes Wissen in Bezug auf den Umgang mit Menschen mit Migrationsgeschichte zurückgreifen konnte. Dies scheint ein Kern des Mannheimer Selbstverständnisses zu sein: Man versteht sich als Stadt mit einer diversen Bevölkerung, mit vielen Kulturen, die weitestgehend friedlich zusammenleben. Gleichzeitig sieht sich Mannheim als eine Arbeiterstadt, eine pragmatische Stadt, die Herausforderungen anpackt. Daraus folgt, worüber sich alle Interviewten einig sind: Mannheim ist besonders. Mannheim ist anders. Und das ist gut so. An dieses Bild schließt das Selbstverständnis der Mannheimer Polizei weitestgehend an.

In den Erzählungen über die Stadt wird deutlich, dass Menschen mit diversen Migrationsbiographien schon seit Langem einen festen und selbstverständlichen Bestandteil der Mannheimer Stadtbevölkerung bilden und die Identität der Stadt maßgeblich mitprägen. Darüber hinaus wird oft angeführt, dass es aufgrund des bereits hohen Anteils an Personen mit Migrationshintergrund (2015: 43,6 Prozent)<sup>1</sup> für Neuankommende leichter sei, in Mannheim anzukommen und Fuß zu fassen, da Diversität bereits zum Stadtbild gehört. Zugleich gingen laut den interviewten Polizist\*innen

---

<sup>1</sup> <https://web2.mannheim.de/statistikatlas/>, Zugriff: 08.05.2024.

und den nichtpolizeilichen Interviewten mit einer von Migration geprägten Bevölkerung spezifische Herausforderungen einher wie etwa komplexe Problemlagen in Zusammenhang mit Integration, erhöhter Handlungs- und Einsatzbedarf in überbelegten Flüchtlingsunterkünften oder Ängste der alteingesessenen Bevölkerung.

Die Mannheimer Polizei stellt sich selbst als bürgernahe Polizei dar, die sich stets eng am (stadt)gesellschaftlichen Geschehen bewegt. Es herrsche eine große Nähe zur Stadtbevölkerung, gute Einbindung in die Stadtpolitik und vertrauensvolle Gesprächskultur mit gesellschaftlichen Gruppen. In den Polizeiinterviews wird deutlich, dass sich die Polizist\*innen – wie auch die Mannheimer Bevölkerung insgesamt – stark mit der Stadt Mannheim und deren Eigenheiten identifizieren. Mitunter ergeben sich daraus freilich auch auffällige Formen eines wohlwollenden Paternalismus und repressiver Jovialität.

### 2.1.1 Problemwahrnehmungen

»Die Flüchtlingskrise an sich, 2015, die war aus meinem Empfinden auf diese ersten sechs Monate begrenzt, wo einfach die Prozesse nicht eingeschliffen waren. Es waren plötzlich viele Leute da. Es war eher so eine humanitäre Katastrophe. Leute standen am Bahnhof. Sie hatten kaum Ausweisdokumente dabei [...]. Es war auch eine gewisse Rechtsunsicherheit am Anfang da. Was mache ich, wenn jemand, der kein Dokument dabei hat, sagt, er kommt hier her oder da her. So richtig Kriminalität mitgeschwappt ist nach unserem Verständnis gar nicht so« (Pol MA, Interview 10, Juni 2021).

In der Wahrnehmung der interviewten Polizist\*innen war eine ansatzweise krisenhafte Situation in Bezug auf die Fluchtmigration in Mannheim nur von kurzer Dauer. Es sei insbesondere die Anfangszeit gewesen, als es zunächst kaum klare Abläufe sowie Unwissen darüber gab, wie beispielsweise mit Personen ohne Ausweisdokumente umzugehen sei. In den Mannheimer Interviews ergab sich der Eindruck, dass zu keinem Zeitpunkt infrage stand, dass die Fluchtzuwanderung sowohl aus polizeilicher als auch aus gesellschaftlicher Perspektive zu bewältigen war (u. a. ebd.). Nach dieser Hochphase seien insbesondere in gesellschaftlichen Debatten vorgebrachte Befürchtungen bezüglich steigender Kriminalität nicht eingetreten. Insgesamt wird die Intensität des Jahres 2015 betont, die damit verbundene Erfahrung des Sichbewährens sowie sich dadurch ergebende kollektive Lerneffekte. Die allgemeinen Problemwahrnehmungen (siehe II.1) wer-

den auch in Mannheim thematisiert, aber dies zumeist mit einer deutlich entdramatisierenden Akzentuierung.

### *Organisatorische Herausforderung – »Drehkreuz«*

Die interviewten Mannheimer Polizist\*innen nennen in Bezug auf die sogenannte »Flüchtlingskrise« vor allem organisatorische Herausforderungen für die Polizei. Der Fokus liegt auf der Bewältigung der hohen Zahlen an Geflüchteten. Dies spiegelt sich auch in anderen Bereichen der Stadt wider. So heißt es im Oktober 2015 im *Mannheimer Morgen* beispielsweise: »Schon über 10.000 Menschen durch das alte Postgelände am Hauptbahnhof geschleust« (MM, 07.10.2015 [2]). Die Berichte der Polizist\*innen weisen vor diesem Hintergrund einen lösungsorientierten Fokus auf, der sich zunächst durch das Motiv des gemeinsamen Anpackens mit der Stadtverwaltung und -politik im Rahmen einer »Taskforce« äußert (Pol MA, Interview 1, Mai 2021). Tausende Menschen kamen in die Stadt und es galt, die Organisation der Versorgung und der Verteilung auf die Erstaufnahmeeinrichtungen sicherzustellen. Diese Situation wird von den Polizist\*innen selten im starken Sinne problematisiert, sondern vielmehr als organisatorische Herausforderung beschrieben, die durchaus nicht nur negativ gesehen wird. Ein\*e Polizist\*in erzählt mit einem gewissen Stolz:

»Es galt für die Menschen Obdach und Versorgung zu gewährleisten. Da spielt natürlich die Blaulichtfamilie eine große Rolle. Die Feuerwehr hat dann Notunterkünfte zur Verfügung gestellt, das hat man schnell gemanagt [...]. Und die Polizei hat sich auch in den Helferstrukturen eingesetzt« (Pol MA, Interview 5, Juni 2021).

Die Polizei Mannheim sah sich in der Bewältigung der hohen Zahl an Geflüchteten als zentrale Instanz, die schnell zur Stelle und handlungsfähig war. Denn das Handeln in Krisen- und Ausnahmesituationen sei ihr alltägliches Geschäft (Pol MA, Interview 4, Juni 2021). Insbesondere zu Beginn dieser Hochphasen seien mitunter langwierige bürokratische Hürden übersprungen worden (Pol MA, Interview 5, Juni 2021). Auch dieses kurzzeitige Wegfallen von »Bürokratismus« bewerteten die interviewten Polizist\*innen (Pol MA, Interview 1, Mai 2021) als positiv. In den Interviews verdichtet sich das Bild, dass die Mannheimer Polizei sich als stets nah am (stadt)gesellschaftlichen Geschehen, pragmatisch und anpackend versteht.

Die interviewten Polizist\*innen problematisieren dennoch wie auch in anderen Städten die Arbeitsbelastung, die bereits vor 2015 hoch gewesen

und durch die Fluchtzuwanderung nochmals gestiegen sei. Das Besondere in Mannheim war, dass dort pro (Nacht-)Schicht 12–50 Polizist\*innen aus dem normalen Schichtdienst der Mannheimer Reviere für die Organisation und Verteilung der Geflüchteten bereitgestellt worden seien. Zudem seien bereits pensionierte Polizist\*innen »angesprochen« worden, ob sie »auf Zeit für das Regierungspräsidium arbeiten möchten« (Pol MA, Interview 7, Juni 2021).

### *Sammelunterkünfte: Überbelegung, Konflikte und Drogenhandel*

Wie in allen Städten mit zentralen und großen Flüchtlingsunterkünften werden auch in Mannheim die vollen bis überbelegten Sammelunterkünfte problematisiert. Die LEA in Mannheim fällt im Vergleich zu unseren anderen Fallstädten durch ihre große Kapazität auf. In Nebensätzen wird erwähnt, dass in Mannheim offiziell von 16.000 untergebrachten Geflüchteten die Rede war, aber eigentlich bis zu 25.000 Personen untergebracht worden seien (Pol MA, Interview 1, Mai 2021).

Den Problemen, die in allen Städten benannt werden, wie etwa ein niedriger Lebensstandard, beengtes Wohnen mit wenig Privatsphäre und daraus entstehende Konflikte (siehe II.1) wurde in Mannheim auf verschiedene Weisen begegnet. Zum einen wurde in der größten Unterkunft mit 9.000 Plätzen, dem Benjamin-Franklin-Village, eine dauerhafte Polizeiwache mit acht Beamten »aus dem regulären Dienst« eingerichtet (MM, 26.01.2016 [3]). Diese Wache sei insofern »wie ein normales Polizeirevier« für die Bewohnenden der Unterkunft zuständig gewesen, als dass sie Strafanzeigen gegen die Bewohnenden bearbeitete als auch ansprechbar war, wenn diese ihrerseits Opfer einer Straftat geworden seien, so ein\*e Polizist\*in (Pol MA, Interview 4, Juni 2021). Zudem seien die Polizist\*innen aktiv geworden, wenn es Konflikte vor Ort gab, bei denen der Sicherheitsdienst Unterstützung gebraucht habe (ebd.). Anzumerken ist hier, dass »normale« Reviere zwar durchaus einen Ortsbezug haben, jedoch nicht gesammelt alle Straftaten und Ordnungswidrigkeiten der Bewohnenden des Revierbezirks bearbeiten, wie es in der Wache in der Flüchtlingsunterkunft der Fall war.

Zum anderen sei die Einsatztaktik bei Konflikten in den Unterkünften angepasst worden. Gemäß den Aussagen der befragten Polizist\*innen umfasste dies eine Aufstockung des Personals, eine engere Kooperation mit dem örtlichen Sicherheitsdienst und eine Aufstockung der Schutzausrüstung für den Streifendienst. Darüber hinaus sei »interkulturelle

Kompetenz« wichtig, die freilich, wie im Interview betont wird, bei der Polizei in Mannheim »kein neues Thema« sei (Pol MA, Interview 4, Juni 2021).

In Mannheim wird in besonderer Weise ein, wie es heißt, »gewerbsmäßig[er]« Handel mit Rauschgift (PolM MA, 22.05.2015) in Flüchtlingsunterkünften als Problem identifiziert. Dem von der Polizei als Problem identifizierten Drogenhandel insbesondere in der LEA Pyramiden-/Industriestraße in der Neckarstadt-West wurde repressiv und öffentlichkeitswirksam mit bundeslandweiten Durchsuchungen in verschiedenen Unterkünften begegnet (u. a. PolM MA, 22.05.2015E). Letztendlich plädieren alle der interviewten Polizist\*innen für dezentrale und kleinere Unterbringungen, denn in diesen gäbe es seltener Probleme. Auch als die Unterkünfte in Mannheim im Laufe der Zeit leerer wurden, seien entsprechend weniger Konflikte aufgetreten, zu denen die Polizei anrücken musste.

Kritisiert wird auch die politische Entscheidung, die LEA in der Pyramiden-/Industriestraße in der Neckarstadt-West einzurichten, einem Stadtteil mit, wie es heißt, »viele[n] soziale[n] Probleme[n]« (Pol MA, Interview 5, Juni 2021) in einem »absoluten Brennpunktviertel« (Pol MA, Interview 8, Juni 2021). Ein\*e Polizist\*in resümiert, die Bürgerperspektive einnehmend:

»Natürlich, wenn man kurz sein Polizeidasein ausschaltet, dann hat man sich schon ein wenig gewundert. Also wenn ich eh so Problemstadtviertel habe. Ich nenne es jetzt mal so, Problemstadtviertel, wie die Neckarstadt. Wie kann es dann sein, dass ich hier noch eine Erstaufnahmestelle reinmache? Und ein UMA-Wohnheim? Wie kann das alles sein? Warum setze ich noch mehr Probleme in diese Viertel rein, wo ich eh viele habe? Und ich finde, das ist schon ein bisschen Stadtpolitik. Da hätte die Stadt auch mal anders reagieren können« (Pol MA, Interview 3, Juni 2021).

### *Neckarstadt-West und EU-Osterweiterung II 2007*

Obschon in den Interviews explizit nach Fluchtmigration gefragt wird, werden häufiger die Migration im Kontext der EU-Osterweiterung und ihre Folgen für die sozialen Zustände im Stadtteil Neckarstadt-West problematisiert (u. a. Pol MA, Interview 8, Juni 2021). Die Neckarstadt-West ist ein urban geprägter, innenstadtnaher Stadtteil, dessen Bevölkerung im Jahr 2022 zu knapp 80% einen »Migrationshintergrund« aufweist.<sup>2</sup> Ein\*e Polizist\*in nennt den Stadtteil eine »sehr schwierige Kiste« (Pol MA, In-

<sup>2</sup> [https://web2.mannheim.de/statistikatlas/pdf/02\\_neckarstadt-west.pdf](https://web2.mannheim.de/statistikatlas/pdf/02_neckarstadt-west.pdf), Zugriff: 09.05.2024.

terview 2, Mai 2021). Identifiziert werden multiple Problemlagen wie etwa Vermüllung, prekäre Lebensverhältnisse, subjektives Unsicherheitsgefühl, Drogenhandel, Sozialleistungsbetrug und ausbeuterische und menschenunwürdige Arbeitsverhältnisse in der Sexarbeit oder auch im Baugewerbe und damit einhergehende Probleme, um die sich die Polizei letzten Endes oftmals kümmern müsse (u. a. Pol MA, Interview 3, Juni 2021).

Eine von der Polizei als besonders problematisch identifizierte Gruppe sind zugewanderte Personen aus Bulgarien und Rumänien. Womöglich ist dies als Chiffre für Roma zu betrachten. In den Interviews werden sie häufig als Täter und Opfer zugleich beschrieben:

»Da kommen natürlich viele, die [...] in ihrer Heimat wenig Bleibeperspektive oder stabilisierende Aspekte haben. Und das kommt dann dazu, dass wir, ich sage mal so, sechseinhalbtausend Bulgaren hier haben und 7.000 Rumänen. Die sind immer so ein bisschen Täter und Opfer zugleich. Da gibt es natürlich Strukturen, die die dann noch ausbeuten« (Pol MA, Interview 5, Juni 2021).

Ein\*e andere\*r Polizist\*in betont die prekären Lebensumstände. So heißt es beispielsweise:

»Das sind ja alles arme Menschen. Die arbeiten hier nicht zum Spaß, tausend Kilometer weg von der Familie für vier Euro irgendwo auf der Baustelle [...]. Sind aber für uns die Ersten, denen wir sagen, ›du bist illegal hier. Du hast eine illegale Arbeitsaufnahme. Jetzt ist erstmal dein Pass weg. Der geht zur Ausländerbehörde und du bekommst eine Ausreiseverfügung und musst gehen.« Im Hintergrund verdienen aber zig Menschen damit ein Riesengeld« (Pol MA, Interview 8, Juni 2021).

Die Prekarität der Zugezogenen werde u. a. durch Mietwucher in sogenannten »Problemimmobilien« ausgenutzt (Pol MA, Interview 2, Mai 2021). In Mannheim wird dies von verschiedener Seite dahingehend weitergeführt, dass prekäre Lebensumstände und Armut zum Teil dazu führen können, dass Straftaten begangen würden (z. B. TB MA, März 2023; Pol MA, Interview 5, Juni 2021).

Die in Interviews zum Teil geäußerte Empathie angesichts der prekären Lebensumstände hat aber auch ihre Grenzen und der Übergang zu pauschalisierenden und stigmatisierenden Narrativen ist mitunter fließend. Es wird von einem »Zustrom von Bulgaren und Rumänen« (Pol MA, Interview 5, Juni 2021) als krisenhaftem Naturereignis gesprochen und dies mit kriegerischen Metaphern versehen: »die haben die Neckarstadt-West wirklich überschwemmt, das muss man so sagen, und damit fing auch so ein bisschen die Respektlosigkeit an. Denn die haben eine ganz andere Mentalität

hier reingebracht [...] und haben das Viertel übernommen. Und wirklich übernommen. Und wir haben schwer kämpfen müssen, weil die haben sich erstmal an gar nichts gehalten« (Pol MA, Interview 3, Juni 2021). Oftmals wird die Gruppe homogenisierend als eine mit einer »anderen« Kultur beschrieben, die den Stadtteil vermülle, Gesetz und Ordnung missachte und laut sei. Dieses problematisierte Verhalten der Neuzugewanderten würde selbst die alteingesessenen Bewohnenden, die »typischen Gastarbeiter« wie »die Italiener, Türken« (ebd.), die als hart im Nehmen beschrieben werden, so sehr belasten, dass sie nicht mehr gern im Stadtteil wohnten (ebd.). In dieser Erzählung werden die »etablierten« Migrant\*innen (Pars pro Toto Türk\*innen und Italiener\*innen) von der Polizei als unproblematisch eingeordnet. In den Gruppen der Migrant\*innen wird also differenziert und hierarchisiert zwischen den Etablierten (»Gastarbeiter\*innen« wie Italiener\*innen und Türk\*innen), die all unsere Interviewten selbstbewusst als festen Bestandteil von Mannheim postulieren, und den neuen (Arbeits-)Migrant\*innen, die Probleme machten. Die neueren Gruppen aus Bulgarien und Rumänien werden als nichtetablierte und nichtintegrierte bis hin zu nichtintegrierbare Gruppen dargestellt. Der Großteil der Geflüchteten wurde demgegenüber als Menschen in einer Notsituation und damit als verdiente Empfänger\*innen stadtesellschaftlicher Solidarität wahrgenommen.

Diesen Problematisierungen spezifischer Gruppen im Stadtteil Neckarstadt-West wird durch vielfältige polizeiliche Maßnahmen begegnet. 2019 wurde eine besondere Aufbauorganisation, die BAO-West, gegründet,<sup>3</sup> die sowohl präventiv als auch repressiv im Stadtteil wirken sollte. Diese Logik der Einrichtung von BAOs zur Bekämpfung eines identifizierten Problems ist eine polizeiliche, die in ähnlicher Weise in Braunschweig durch die Einrichtung einer Sonderkommission und in Osnabrück durch das Aufstellen einer gesonderten Einheit zur Bearbeitung vermeintlich (flucht)migrationspezifischer Themen erfolgte. Als Ziel der BAO-West in Mannheim wird kommuniziert, dass diese »Sicherheit im öffentlichen Raum [...] verbessern« solle, indem gezielt gegen »Straßenkriminalität, Aggressionsdelikte und Gewalt gegen Polizeibeamte« vorgegangen werde (PKS MA, 2019: 2). Dafür setze man »auf verstärkte Polizeipräsenz und eine hohe Kontrolldichte«, um »Tatgelegenheitsstrukturen [zu] reduzieren und das Entdeckungsrisiko für

---

3 Zuvor BAO-Migration, zu Beginn der sogenannten »Flüchtlingskrise« gegründet, siehe [https://www.mannheim.de/sites/default/files/2017-08/V313\\_2017.pdf](https://www.mannheim.de/sites/default/files/2017-08/V313_2017.pdf), Zugriff: 08.05.2024.

potenzielle Straftäter hoch[zuhalten« (ebd.). Obwohl in der spezifischen Diskussion über die BAO-West das Thema Migration nicht ausdrücklich erwähnt wird, lässt sich dieser Zusammenhang klar herstellen. Dies ergibt sich daraus, dass der Stadtteil diskursiv besonders in Bezug auf seinen signifikanten Anteil an Personen mit Migrationsgeschichte hervorgehoben wird, wobei oftmals die Nationalitäten als Anker für spezifische Phänomene und Probleme dienen.

### *Mediale Berichterstattung schürt Stimmung gegen Geflüchtete*

Obschon unsere Interviewpartner\*innen einige Gruppen von Geflüchteten problematisieren, kritisieren einige zugleich eine pauschalierende und skandalisierende lokale Medienberichterstattung. Die Lokalpresse habe, konstatieren die interviewten Polizist\*innen, dazu beigetragen, dass Geflüchtete als kriminell bzw. krimineller als die vermeintliche Normalbevölkerung dargestellt wurden. Damit sei ein Bedrohungsszenario gezeichnet worden, das die Polizeiliche Kriminalstatistik nicht bestätige. Dies habe dazu beigetragen, dass nach der anfänglichen Willkommenseuphorie die Stimmung gekippt sei. Ein\*e Polizist\*in erzählt: »die Bevölkerung, die anfangs vielleicht recht offen war für die ankommenden Flüchtlinge, ist immer reservierter geworden bis hin zu Hasskriminalität« (Pol MA, Interview 6, Juni 2021). Bemerkenswert an diesem Narrativ ist, dass sie einen Wandel »der« Bevölkerung konstatiert (statt, was naheliegender erscheint, ein Hervortreten verschiedener Seiten und Gruppen dieser Bevölkerung zu verschiedenen Zeiten). Die Stadtbevölkerung wird auf diese Weise homogenisiert, die Medien werden als schlechter Einfluss auf eine eigentlich gute Gemeinschaft behauptet.

Im Zuge unserer Auswertung des *Mannheimer Morgens* wird ersichtlich, dass die Berichterstattung von 2014 bis 2019 zum Thema Fluchtmigration durch eine enge Anlehnung an das Polizeinarrativ und eine vergleichsweise vereinfachte bzw. auf vermeintliche Probleme zugespitzte Darstellung auffällt. Polizeiliche Einschätzungen zur jeweiligen Lage werden oftmals unkommentiert übernommen. Hierunter fällt auch die wiederkehrende Aussage, dass nicht alle Geflüchteten kriminell seien oder tendenziell krimineller als die restliche Bevölkerung (u. a. Pol MA, Interview 7, Juni 2021). Zugleich schaffen Artikelüberschriften, wie etwa »Flüchtlinge als Tatverdächtige« (MM, 22.03.2017) und das Zitieren des damaligen Polizeipräsidenten Thomas Köber mit der Aussage »Die Flüchtlinge sind inzwischen in der Kri-

minalstatistik angekommen« (MM, 22.03.2017) den Eindruck, dass es sehr wohl ernst zu nehmende Probleme mit Kriminalität durch Geflüchtete gebe. Die Zeitung gibt der Polizeisicht (unkommentiert) Raum, nimmt aber ein eigenes Framing vor.

Die Polizei Mannheim wiederum, Ähnliches beobachten wir auch in Braunschweig und Osnabrück, sieht es als eine »Riesenaufgabe« (Pol MA, Interview 4, Juni 2021), diesem durch die Medienberichterstattung verzerrten Bild entgegenzuwirken (Pol MA, Interview 6, Juni 2021). Sie macht es zu ihrer Aufgabe, mittels ihrer Pressearbeit und Hinweise in der PKS zu berichten, wie es wirklich sei. Sie hätten einen unverzerrten Blick auf die Situation, weil sie es ja seien, die »vor Ort an den Tatort« gingen (ebd.). Die Polizei in Mannheim sieht es also auch als ihre Aufgabe an, nicht nur die »Flüchtlingskrise« zu managen und Sicherheit und Ordnung herzustellen, sondern auch die Bevölkerung zu informieren und damit Falschmeldungen etwas entgegenzusetzen. Anzumerken ist hier allerdings, dass diese Einschätzung, dass die Presse verzerrend berichte, eine polizeiliche ist, und Journalist\*innen dieser wohl widersprechen würden. Darüber hinaus berichtet die Polizei auch »negativ« im Sinne einer an der polizeilichen Logik von Sicherheit und Ordnung orientierten Problematisierung. Diese Logik wird jedoch von polizeilicher Seite nicht hinterfragt.

### *Sicherheit*

Anknüpfend an die polizeiliche Kritik an der medialen Berichterstattung, die mitunter ein falsches Bedrohungsszenario vermittelt habe, wird von den interviewten Polizist\*innen ein sinkendes subjektives Sicherheitsgefühl der Mannheimer Bevölkerung problematisiert. Nicht die sogenannte objektive Sicherheit, so ist man sich weithin einig, sei das Problem, sondern ein allgemein sinkendes subjektives Sicherheitsgefühl und das Auseinanderfallen der objektiven Sicherheitslage und des subjektiven Gefühls. Zumindest gilt dies für die Auswirkungen der Fluchtmigration. So betont ein\*e Polizist\*in: »Also ich mag wirklich Wert darauf legen, es ist keinesfalls so, dass wir ein Sicherheitsproblem durch die Flüchtlingskrisen bekommen haben« (Pol MA, Interview 4, Juni 2021). Das Thema subjektive Sicherheit wird in Mannheim zudem durch ein regelmäßig durch die Stadt initiiertes und durch das Institut für Kriminologie der Universität Heidelberg durchgeführtes Sicherheitsaudit bearbeitet (PolM MA, 25.10.2019).

*Polizei als Problem?*

Vonseiten nichtpolizeilicher Akteure wird die Polizei insbesondere hinsichtlich zweierlei Aspekte kritisiert: erstens schlechte Kommunikation und zweitens unverhältnismäßiges Vorgehen gegenüber Geflüchteten.

Auffällig ist zunächst, dass sich die Polizist\*innen selbst als »Kommunikationsexperten« (Pol MA, Interview 6, Juni 2021) beschreiben. Sie betonen: »Unsere Waffe ist die Sprache und alles andere kommt später« (Pol MA, Interview 8, Juni 2021). Dies deckt sich jedoch nicht immer mit der Einschätzung durch nichtpolizeiliche Akteure. Sie bemängeln eine harsche und unfreundliche Kommunikation (polizeiiintern wird die Kommunikationskultur in der Organisation ebenfalls kontrovers diskutiert, siehe II.2.1.5). Auch wird eine fehlende Kommunikation kritisiert, die das polizeiliche Vorgehen intransparent mache. Zugleich bezeichnen die meisten Interviewpartner\*innen dies aber als Einzelfälle und empfinden sowohl die Zusammenarbeit als auch die Arbeit der Polizei insgesamt als unproblematisch (MA, Interview 1, Juni 2022; MA, Interview 2, Juni 2022).

Kritische Äußerungen beziehen sich nicht nur auf die Kommunikation im direkten Kontakt mit der Polizei, sondern auch im Rahmen der polizeilichen Öffentlichkeitsarbeit, insbesondere in Hinblick auf Kritik an und kritischen Nachfragen zum polizeilichen Vorgehen. Dabei wird auf in der Stadtgesellschaft und zum Teil auch über diese hinaus kontrovers diskutierte Fälle von Polizeigewalt Bezug genommen. Im Rahmen der Gruppendiskussion oder auch bei Nachfragen in Einzelinterviews mit Polizist\*innen wird deutlich, dass kritische Stimmen gegenüber der Polizei relativiert und abgewehrt werden (u. a. GS MA, Juli 2023). Die nichtpolizeilichen Interviewten beziehen sich u. a. auf einen Todesfall eines 47-Jährigen im Mai 2022 im Kontext eines Polizeieinsatzes am Marktplatz.<sup>4</sup> Ein durch die Staatsanwalt in Auftrag gegebenes Gutachten kommt zu dem Schluss, dass es sich um einen »nicht natürliche[n] Tod infolge des Polizeieinsatzes« handele.<sup>5</sup> Das polizeiliche Vorgehen wurde durch einige nichtpolizeiliche Interviewte und weitere zivilgesellschaftliche Stimmen kritisiert und hinterfragt, ob die Polizist\*innen rechtskonform gehandelt haben.<sup>6</sup> Eine

---

4 <https://www.presseportal.de/blaulicht/pm/14915/5211368>, Zugriff: 08.05.2024.

5 <https://www.swr.de/swraktuell/baden-wuerttemberg/mannheim/ermittlungsstand-polizeieinsatz-marktplatz-mannheim-100.html>, Zugriff: 08.05.2024.

6 <https://www.swr.de/swraktuell/baden-wuerttemberg/mannheim/verfahren-gegen-vorfall-marktplatz-mannheim-gegen-polizeibeamte-100.html>, Zugriff: 08.05.2024.

interviewte Person kritisiert in Bezug auf diesen Fall darüber hinaus einen »Mangel an Kommunikation« (MA, Interview 1, Juni 2022). Ein städtischer Akteur beschreibt insbesondere die schnelle Abwehrhaltung der Polizei als nicht nachvollziehbar und problematisch. Die interviewte Person spricht von einem »pawlowsche[n] Reflex« der Abwehr und der Selbstverteidigung der Mannheimer Polizei (MA, Interview 3, Juli 2022). Damit einher geht, dass der\*die Interviewte vonseiten der Polizei Empathie gegenüber den Betroffenen und Angehörigen vermisst. Die Mannheimer Polizei sei sehr auf sich fokussiert gewesen und habe zudem wenig Sensibilität gegenüber der Betroffenheit der migrantischen Community gezeigt, die im Zuge dieses Todes und anderen auch bundesweiten Polizeiskandalen verständlicherweise eine Art »Grundskepsis« gegenüber der Mannheimer Polizei hätten (MA, Interview 3, Juli 2022).

Darüber hinaus wird eine Wohnungsdurchsuchung im April 2023 kritisiert, bei der »Schwarze Klimaaktivisten, die als Gäste der Black Academy nach Mannheim eingeladen worden waren« einen »traumatisierenden SEK-Einsatz [erlebten]«, so Amnesty International.<sup>7</sup> Die Schilderungen der Polizei und der Black Academy weichen stark voneinander ab. In der durchgeführten Gruppendiskussion wird das polizeiliche Vorgehen als unverhältnismäßig und rassistisch kritisiert. Die anwesenden Polizist\*innen betonen, dass sie nicht dort gewesen seien, jedoch laut den Informationen, die sie vorliegen haben, kein Fehlverhalten erkennen können (GS MA, Juli 2023).

Zudem problematisieren die Interviewpartner\*innen das Vorgehen der Mannheimer Polizei auch gegenüber Geflüchteten zum Teil als unverhältnismäßig bis hin zu generalisierend verdächtigend. Dies habe sich insbesondere in Zusammenhang mit dem Vorgehen gegen den Drogenhandel und hierbei insbesondere bei Razzien in Flüchtlingsunterkünften gezeigt. Die Polizei wird im Zuge dieser repressiven Maßnahmen als unnötig hart, unfreundlich und teilweise sich nicht an die Gesetze haltend wahrgenommen. Ein\*e Interviewte\*r beschreibt die Polizist\*innen wie folgt: »Also manchmal haben die ihre eigenen Regeln vernachlässigt. Also zum Beispiel: Es gab keine Durchsuchungsbeschlüsse« (MA, Interview 4, Juli 2022). Der\*die Interviewpartner\*in kritisiert zudem eine Unverhältnismäßigkeit. Er\*sie führt an, dass die Polizei bei einer Durchsuchung einer Unterkunft einen Rammbock einsetzte, obwohl die Tür offen gewesen sei (ebd.). Auch würden durch das poli-

---

<sup>7</sup> <https://amnesty-westafrika.de/2023/06/solidaritaet-mit-der-black-academy-polizeieinsatz-in-mannheim-aufklaeren/>, Zugriff: 08.05.2024.

zeiliche Vorgehen Geflüchtete, und hierbei insbesondere Schwarze männliche Geflüchtete, pauschal des Drogenhandels verdächtigt (MA, Interview 1, Juni 2022). Durch das polizeiliche Vorgehen werde in der Öffentlichkeit der Eindruck vermittelt, dass in den Flüchtlingsunterkünften erhebliche Probleme vorherrschten und massiv mit Drogen gehandelt würde. Denn durch die Razzien in der Flüchtlingsunterkunft würden »erstmal alle verdächtigt, die in dem Haus waren«. Zudem seien Personen, die mit den Verdächtigen in einem Zimmer wohnten, in Mitleidenschaft gezogen, »denn die waren teilweise in kleinen Zimmern zu mehreren Personen untergebracht. Und die Polizei hat dann alles auf den Kopf gestellt, um Drogen zu suchen« (ebd.).

### 2.1.2 Beschreibungen des städtischen Raumes und Verortung von Geflüchteten

In den Interviews wird gern und viel über Mannheim als Stadt und ihre Bewohner\*innen gesprochen. Interviewübergreifend wird Mannheim als lebenswerte Stadt dargestellt, die auf gewisse Weise etwas Besonderes sei. Mannheim wird als Arbeiterstadt und als eine von Vielfalt geprägte Stadt beschrieben. Das Motiv »Arbeit(er)« verbindet die verschiedensten Gruppen zu *einer* Stadt, so macht es den Anschein. Alle gebürtigen Mannheimer\*innen schildern eine enge und emotionale Beziehung zur Stadt und diejenigen, die zugezogen sind, hätten es lieben gelernt. Ein\*e Polizist\*in sagt: »also Mannheim muss man, wenn man Mannheim kennt, wirklich liebhaben, ja« (Pol MA, Interview 4, Juni; vgl. Pol MA, Interview 1, Mai 2021). Ein\*e andere\*r Polizist\*in erzählt, dass er\* sie sich eher zufällig in Mannheim beworben habe, »und dann habe ich Mannheim aber relativ schnell lieb gewonnen. Sowohl dienstlich als auch persönlich als auch dann mit der Familie« (ebd.). Diese emotionale Beziehung der Polizist\*innen zu Mannheim steht im Gegensatz etwa zu Karlsruhe, wo oft eine gewisse Distanz artikuliert wird.

#### *Arbeiterstadt*

Die Charakterisierung der Stadt erfolgt oft in Abgrenzung zu den dienstlichen Erfahrungen in Heidelberg: »Mannheim ist halt eine Arbeiterstadt. Das merkt man brutal«, so ein\*e Polizist\*in (Pol MA, Interview 11, Juli 2021). Das Mannheimer Polizeipräsidium erstreckt sich über Heidelberg und Mannheim, sodass viele der Mannheimer Polizist\*innen sowohl in Heidelberg als

auch in Mannheim tätig waren. So heißt es über Heidelberg: »Da merkt man den Schlag von Menschen. Da sind viele Studenten in Heidelberg« (ebd.). Zwar seien auch in Mannheim viele Studierende, diese seien aber nicht prägend für die Stadt (ebd.). Dass Mannheim eine Arbeiterstadt sei, mache sich insbesondere in den »Außenbezirken« bemerkbar, so der\*die Polizist\*in. Dort sei »der Ton ein bisschen rauer. Aber die sind trotzdem herzlich« (ebd. 2021). Ein bisschen rauer, aber trotzdem herzlich, damit scheint sich die Mannheimer Polizei durchaus identifizieren zu können. Diese beschriebene Zusammensetzung der Mannheimer Bevölkerung – Arbeiterstadt und vielfältig – wird von den Polizeiinterviewten mit einer spezifisch direkten und zum Teil rauen Kommunikationsweise in Zusammenhang gebracht (vgl. Pol MA, Interview 4, Juni 2021; Pol MA, Interview 11, Juli 2021).

Es wird zwar betont, dass die Gesetze, an die sich die Polizei zu halten habe, überall dieselben seien, dennoch passe man sich als Polizei der Bevölkerung in gewisser Weise an. So heißt es, »um vom Gegenüber verstanden zu werden und auch ernst genommen zu werden, agiert man dann auf eine ganz spezielle Art und Weise (Pol MA, Interview 4, Juni 2021; auch Pol MA, Interview 5, Juni 2021). Dies zeigt sich auch in der anscheinend gängigen Praxis des Duzens des polizeilichen Gegenübers in Mannheim (Pol MA, Interview 4, Juni 2021; TB MA, März 2023; siehe auch II.2.1.5). Diese Nähe bzw. Distanzlosigkeit scheint freilich immer auch die Gefahr in sich zu tragen, in Respektlosigkeit abzurutschen und die professionelle Rolle zu verlassen.

*»Die Mannheimer waren doch immer ein Volk, das Menschen aufgenommen hat«  
(MM, 04.09.2015)*

In den Interviews wird durchweg betont, dass Mannheim eine Stadt mit einer langen Geschichte der Migration sei. Diese reiche bis zur Flucht der Hugenotten zurück und habe Mannheim »zu dem gemacht, was es ist« (MA, Interview 2, Juni 2022). Es handelt sich demnach um eine gewisse Besonderheit, dass Mannheim selbstbewusst seine Diversität vertritt. Die Stadt sei von verschiedenen »Migrationswellen« (Pol MA, Interview 8, Juni 2021) geprägt. Nach Mannheim seien viele sogenannte Gastarbeiter\*innen (50er/60er Jahre), vor allem aus Italien und der Türkei, gekommen. Später seien viele im Zuge des Jugoslawienkriegs migriert: »Viele Serben, Kroaten, Albaner, die hierhergezogen sind, und die nächste Welle eigentlich ab dem Jahr 2007/2008, Rumänen, Bulgaren mit Eintritt in die EU« (ebd.). Daher hätte Mannheim bereits eine Routine und Wissen im Umgang mit Diver-

sität und Vielfalt. Es gebe eine grundsätzliche Offenheit, was u. a. in der akteursübergreifenden »Mannheimer Erklärung für ein Zusammenleben in Vielfalt« (PolM MA, 05.12.2016) festgehalten worden sei. Zudem wird die Mannheimer Bevölkerung als zivilgesellschaftlich engagiert beschrieben, inklusive vieler Vereine (MA, Interview 3, Juli 2022).

Im Kontext des Sprechens über die diverse Stadtbevölkerung wird darauf hingewiesen, dass dies die Stadt auch spezifisch fordere. Dies bedürfe besonderer Anstrengungen im Hinblick auf Integrationsangebote, was mit dem Einsatz von Kapazitäten und Ressourcen verbunden sei und zum Teil als eine Überforderung der Stadt gesehen wird (Pol MA, Interview 5, Juni 2021; Pol MA, Interview 3, Juni 2021).

Ein weiteres Phänomen, das in Mannheim aufgrund seiner diversen Bevölkerung existiere, ist das Aufscheinen globaler Konflikte im Lokalen. Die Stadt sei Austragungsort internationaler Konflikte und Schauplatz von welt-politischen Verwerfungen (MA, Interview 1, Juni 2022). Ein\*e Polizist\*in erzählt:

»Wenn Erdoğan in Rojava einmarschieren lässt, stehen in Mannheim täglich 1.000 Kurden auf der Straße. Und an Wochenenden gerne 3.000. Und dann sagen die: »Wir marschieren vom Ehrenhof, das ist am Schloss, durch diese Fußgängerzone am Marktplatz vorbei zum alten Messeplatz.« Und dieser Stadtteil am Marktplatz, den nennt man Little Istanbul. Weil dort die ganzen National-Türken ihr Gewerbe haben. Und wenn die dann die AKP-Fahne raushängen und den Vorbeigehenden den Wolfsgruß zeigen, kann Ihnen da die Situation völlig um die Ohren fliegen [...]. In Mannheim leben, glaube ich, Menschen aus 179 Staaten [...]. Also es ist sehr vielfältig. Und so schlagen solche geopolitischen Ereignisse ganz unmittelbar in Dinge um, die dann Stadt und Polizei vor große Sicherheits Herausforderungen stellen. Das ist das Besondere an Mannheim« (Pol MA, Interview 5, Juni 2021).

Vielfalt in Verbundenheit und Konflikt ist also das alltägliche Geschäft der Polizei in Mannheim. Es bedarf eines Wissens über internationale Konflikte und kulturelle Symbole, um Problemlagen einschätzen zu können. Damit gehen ein spezifisches Wissen und bis zu einem gewissen Grad routinierte Umgänge einher. Zugleich bedeutet dies in Mannheim nicht, dass Erzählungen über diese Gruppen nicht auch zuweilen unterkomplex, homogenisierend und stigmatisierend sind. So heißt es in dem Mannheimer Polizeiinterview pauschal, dass, wenn Libanes\*innen und Palästinenser\*innen »auf die Straße« gingen, sie dann »antisemitische Inhalte [skandieren]« (Pol MA, Interview 5, Juni 2021). Dies kann natürlich passieren, zugleich blendet die interviewte Person etwaige politische und humanitäre Forderungen aus.

*Ausgeprägte Unterschiede zwischen den Stadtteilen*

Ein weiteres Spezifikum der Polizeiarbeit in Mannheim sind laut interviewten Polizist\*innen die sozialen Unterschiede zwischen den Revieren bzw. den Stadtteilen. Angesichts der gleichzeitigen Betonung eines starken Mannheimer Identitätsgefühls ist das bemerkenswert. So sei die Polizeiarbeit je nach Revier sehr unterschiedlich, von dörflich und nicht viel los bis zu »absolute[m] Brennpunktrevier« (Pol MA, Interview 8, Juni 2021). Die bereits erwähnte Neckarstadt-West mit der seinerzeit dort angesiedelten LEA habe das dortige Revier enorm gefordert. Zudem werden die Quadrate, also die Mannheimer Innenstadt, die nicht in Straßenzüge, sondern in Häuserblöcke aufgeteilt ist, als polizeilich herausfordernder Raum dargestellt. Interessant ist, dass bekannte Konflikte wie etwa zwischen Kurd\*innen und türkischen Nationalist\*innen eher am Rande angesprochen, aber wenig problematisiert werden (außer bei dem Demonstrationsbeispiel). Im Rahmen eines alltäglichen Miteinanders scheint dies die Polizei wenig zu beschäftigen, solange Konflikte eine bestimmte Latenz nicht überschreiten. Im Vergleich zur Neckarstadt-West oder den Quadraten werden außen liegende Stadtteile vorwiegend als dörflich und ruhig beschrieben (etwa Sandhofen). Im Rahmen unserer teilnehmenden Beobachtung war es dem\*er Polizist\*in ein wichtiges Anliegen aus den Quadraten herauszufahren, um uns eine andere, ebenso existierende Seite von Mannheim zu zeigen, ein angrenzendes Villenviertel (TB MA, März 2023). Was dabei unerwähnt bleibt, ist, dass der Stadtteil Schönau eine AfD-Hochburg ist und offensichtlich nicht alle die Mannheimer Diversität gutheißen. Bei der Landtagswahl 2016 stimmten 30,1 Prozent der Schönauer Wähler\*innen für die AfD (Förtner u. a. 2019: 38).

*Gebliebene oder nach Mannheim zurückgekehrte Geflüchtete: »keine große Zahl, nach dem, was wir wissen« (MA, Interview 1, Juni 2022)*

Geflüchtete spielen in den Interviews als im städtischen Alltag wahrgenommene Gruppe kaum noch eine Rolle. Die Thematisierung von Geflüchteten in Mannheim ist insbesondere durch zwei Aspekte geprägt. Erstens prägen die bereits erwähnte Organisation und Verteilung der ankommenden Geflüchteten am Mannheimer Hauptbahnhof im Spätsommer 2015 (»Drehkreuz«) und die kurzzeitig vollen bis überbelegten Erstaufnahmeeinrichtungen die Erinnerungen der Mannheimer Polizist\*innen. Geflüchtete werden insbe-

sondere zu Hochphasen der Fluchtmigration in den Jahren 2015 und 2016 in den großen Erstaufnahmeunterkünften verortet. Darüber hinaus wurden von polizeilicher Seite ein paar wenige, insbesondere junge Männer in der Innenstadt als problematisch beschrieben wie etwa eine kleine Gruppe unbegleiteter minderjähriger Jugendlicher (siehe auch II.2.1.3). Auf der Neckarwiese wurde zwar eine Zeit lang reger Drogenhandel von Geflüchteten wahrgenommen. Ansonsten fallen Geflüchtete nicht in besonderer Weise auf, heißt es in den Interviews. Das Stadtbild habe sich mit der Ankunft der Geflüchteten nicht grundsätzlich verändert. Dies hängt eventuell auch damit zusammen, dass in Mannheim aufgrund des LEA-Statutes nicht viele der Geflüchteten geblieben sind. Die meisten wurden entlang des Königsteiner Schlüssels auf andere Kommunen verteilt. Nach 2016 nahm die Zahl an Ankommenden deutlich ab. Die wenigen, die geblieben seien, »versuchen, sich hier zu integrieren«, so ein städtischer Akteur (MA, Interview 1, Juni 2022).

Zweitens wird wiederholt thematisiert, dass sich Mannheim als eine durch Migration geprägte und geübte Stadt in diesem Themenfeld auskenne und daher gut aufgestellt sei. Dies führe auch dazu, dass es als geflüchtete Person in Mannheim einfacher sei, anzukommen: »Ich würde auch behaupten, Flüchtling in Mannheim zu sein, ist vielleicht ein bisschen einfacher, weil die Stadt schon ganz anders sich von der Bevölkerungsstruktur zusammensetzt. Das heißt, man findet auch viel schneller Anschluss« (Pol MA, Interview 1, Mai 2021).

Zum bereits von Diversität geprägten Stadtbild gehöre es aber auch, dass es gar nicht möglich sei, zu erkennen, wer Flüchtling sei und wer nicht. So erzählt ein\*e Polizist\*in: »Das ist ja normal in Mannheim, das ist alles Alltag. Ein Türke, ein Kurde, ein Araber. [...] Also ich würde sagen, es ist für den Außenstehenden auch gar nicht zu sehen, wer jetzt der Flüchtling ist und wer der Einheimische« (Pol Ma, Interview 9, Juni 2021). Vielfalt gehöre zum »Bild der Bevölkerung einfach« (Pol MA, Interview 4, Juni 2021) dazu. Folglich habe sich das Stadtbild durch die Fluchtmigration 2014–2019 auch kaum geändert.

### 2.1.3 Freunde und Feinde

Die Einschätzung, inwiefern die Fluchtmigration 2015/2016 eine außergewöhnliche polizeiliche Belastung hinsichtlich der öffentlichen Sicherheit

und Ordnung mit sich brachte, gehen auseinander. Neben dem gängigen Narrativ, dass die Polizei immer mit einem kleinen Teil der Bevölkerung zu tun habe und dies bei der Gruppe der Geflüchteten genauso sei (siehe auch II.1) lassen sich in den Mannheimer Interviews bestimmte Freund-Feind-Konstellationen ausmachen, die im Folgenden vorgestellt werden. Mannheimer Polizist\*innen führen wiederholt an, dass für die Polizei innerhalb der Gruppe der Geflüchteten vor allem diejenigen interessant seien, die die »Flüchtlingskrise aus krimineller Sicht ausnutzen wollen« und die »eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit« darstellen (Pol MA, Interview 4, Juni 2021).

### *»Feinde« – Respektlosigkeit und Mehrfachstraftäter mit Härte konfrontieren*

»Unbegleitete Minderjährige waren auch so ein Phänomen. Also acht Marokkaner haben die gesamte Stadt Mannheim auf den Kopf gestellt« (Pol MA, Interview 8, Juni 2021).

Eine kleine Gruppe unbegleiteter minderjähriger Geflüchteter habe die Stadt eine Zeit lang auf »Trab« (Pol MA, Interview 7, Juni 2021) gehalten. Es seien »letztendlich die jungen männlichen Geflüchteten«, die die Polizei beschäftigten (Pol MA, Interview 4, Juni 2021). Bis zu einem gewissen Grad sei dies »normal« und bei der »normalen Bevölkerung auch so«, so ein\*e Polizist\*in (ebd.). Mit einer Gruppe seien Probleme aber »massiv« (ebd.) aufgetreten. Diese habe der Polizei »große Mühe gemacht« (Pol MA, Interview 6, Juni 2021). Die Polizist\*innen problematisieren vor allem die Respektlosigkeit der Jugendlichen und auch, dass diese wiederholt Straftaten begehen würden. Die Jugendlichen werden als besonders zäh beschrieben, da sie nicht auf polizeiliche oder sozialarbeiterische Maßnahmen reagierten. Einige dieser Jugendlichen hätten es sich »zum Hobby gemacht [...], aus dem Fahrradkorb die Handtaschen zu klauen« (Pol MA, Interview 3, Juni 2021). Darüber hinaus werden ihnen Straftaten im Bereich Raub, Körperverletzung, Verstöße gegen das Betäubungsmittelgesetz, Diebstahl im Einzelhandel und Trickdiebstahl zugeschrieben (Pol MA, Interviews 2, 5, 6, 7, 9, Mai, Juni 2021). Dieser Gruppe wird nicht nur eine besondere Affinität zu Gewalt zugeschrieben, sondern insgesamt auch eine sexistische Haltung bzw. eine Nichtakzeptanz der (deutschen) Frauen, die sich u. a. darin zeige, dass Polizistinnen nicht respektiert würden (siehe auch II.1). Die Jugendlichen hätten insgesamt ein respektloses Verhalten gegenüber jeder Autorität an den Tag gelegt und seien massiv im öffentlichen Raum

aufgetreten, sodass ein Teil der Mannheimer Bevölkerung sie als Störung wahrgenommen habe. Ein\*e Polizist\*in erzählt:

»Die sind Ihnen entgegengetreten, da haben sie teilweise dicke Backen gemacht. Wie die mit Erwachsenen umgegangen sind ... Ich rede jetzt gar nicht darüber, wie die mit der Polizei umgegangen sind. Das war Alltag, dass Sie mal vor die Füße gespuckt bekommen haben. Dass Sie in Ihrer Sprache beschimpft worden sind. Mit der Zeit hat man dann die Schimpfwörter auch gekannt« (GS MA, Juli 2023).

Zudem herrscht eine gewisse Ratlosigkeit im Umgang mit den Jugendlichen, die nicht auf polizeiliche Maßnahmen und Justiz reagierten:

»Dieser Jugendliche, der 20-mal, 21, 22 geklaut hat. Ich glaube, das hätte er sich bei sich zu Hause, wo er herkommt, vermutlich weniger getraut. Und ich glaube einfach, dass die Justiz und die Polizei in Deutschland sehr zurückhaltend für die Flüchtlinge war [...]. Der kommt hier mit Folterstriemen an [...]. Dann kommt da die Polizei und schreibt auf. Das werden die nicht so von zu Hause gewohnt sein, dass das so passiert. Also ich sage nicht, dass ich genauso agieren will wie die dort. Man kommt von zwei Positionen: Wir sind überrascht, dass die es nicht kapieren, und die denken sich: »Naja, greifen ja sowieso nicht durch.« (Pol MA, Interview 7, Juni 2021).

In diesem Zitat finden sich zwei wichtige Aspekte. Zum einen wird die polizeiliche Praxis im direkten Kontakt als für die Jugendlichen unbedrohlich und daher unwirksam beschrieben. In Abgrenzung dazu führen Polizeibeamt\*innen an, dass das Über-die-Stränge-Schlagen der Jugendlichen damit begründet werden könne, dass diese aus ihrem Heimatland eine andere Art von Polizei kennen, die diese »nicht mit Samthandschuhen« anfasse (Pol MA, Interview 3, Juni 2021). Zum anderen seien den Jugendlichen über die Begegnung mit der Polizei hinaus wenig und sehr zeitversetzt »Grenzen aufgezeigt« worden (Pol MA, Interview 9, Juni 2021; auch GS MA, Juli 2023). Denn die Mühlen des Staates würden »langsam mahlen« (Pol MA, Interview 7, Juni 2021) und viele der Jugendlichen erhielten erst spät und im Gegensatz zu ihren Herkunftsländern milde Strafen. Für die Jugendlichen seien dies kaum spürbare Konsequenzen gewesen und sie hätten »gemerkt [...], okay, mir passiert hier nichts« (Pol MA, Interview 9, Juni 2021).

Die interviewten Polizist\*innen sprechen sich demnach für ein konsequentes und zügiges juristisches Verfahren aus, damit den Jugendlichen klare Grenzen aufgezeigt würden. Sowohl in der Stadt als auch im Land hat diese Gruppe Diskussionen ausgelöst und Verantwortungsfragen aufgeworfen. Oberbürgermeister Kurz (SPD) wandte sich an den Innenminister Thomas Strobl und bat um Hilfe (MM, 11.12.2017 [2]). In einer Pressekonfe-

renz sagte der OB: »Wir sind da am Ende unseres Lateins« (MM, 02.12.2017). Zwischen dem Land und der Stadt folgte eine kontroverse Diskussion über die Verantwortungsübernahme. Auch hierbei wurde eine gewisse Überforderung deutlich, wie mit den minderjährigen Geflüchteten umzugehen sei (MM, 11.12.2017 [2]). Reagiert wurde letztlich mit Rechtsmitteln wie etwa Aufenthaltsverboten in der Stadt für die Jugendlichen, die nicht in Mannheim untergekommen sind, Verlegung in andere Unterkünfte, Prüfung des angegebenen Alters, Abschiebung oder Freiheitsstrafe (MM, 09.02.2019; DS MA, 30.09.2015 [2]); W MA, 03.12.2018). Polizist\*innen betonen, dass es sich bei der problematisierten Gruppe zwar um einzelne Personen handle, jedoch beschäftigten diese die Polizei intensiv. Trotz der Betonung, dass es sich um Einzelne handle, wird wiederholend die Nationalität als Anker zur Konstruktion der »Gruppe« genutzt.

Zudem scheint das Motiv auf, dass um die Jugend, die es noch nicht besser wisse, gekämpft werden müsse. Da die Jugendlichen die Härte und Gewalt ihrer Herkunftsländer gewohnt seien, müssten sie erst lernen, dass man sich auch im deutschen Rechtsstaat – wenngleich dieser anders und der Interpretation der Polizist\*innen zufolge milde bis hin zu nicht durchsetzungsfähig sei – an die Regeln halten müsse. Mitunter wird in den Augen der Polizist\*innen nicht ausreichend durchgegriffen, wodurch die Jugendlichen nicht lernten, dass ihr Verhalten nicht toleriert werde. Die Erzählungen der Polizist\*innen legen einen Umgang mit den Jugendlichen nahe, der zwischen Kumpel-, Elternrolle und repressiver Exekutive schwankt. In dieser spezifischen Mischung aus Kümmern und Repression wird zunächst versucht, die als problematisch identifizierten jungen Männer auf den rechten Weg zu bringen. Sobald jedoch festgestellt wird, dass Erziehungsversuche, die mitunter einen paternalistischen Charakter haben, nicht funktionieren, wird mit einer harten Hand gearbeitet, weil die Jugendlichen anders nicht verstünden.

Die Polizei beschäftigte zudem eine weitere Gruppe: Drogendealer u. a. in den Sammelunterkünften, auf der Neckarwiese und teilweise in der Innenstadt. In einer Pressemitteilung der Polizei heißt es im Sommer 2016, dass als »Reaktion auf die sich etablierende Drogenszene in der westlichen und östlichen Unterstadt sowie des Alten Meßplatzes und der angrenzenden Neckarwiese [...] beim Polizeipräsidium Mannheim eine Besondere Aufbauorganisation (BAO) »Neckartor« eingerichtet« wurde (PolM MA, 10.06.2016). Im Bereich Drogenhandel seien vor allem »Schwarzafrikaner« aufgefallen und hierbei insbesondere gambische Staatsangehörige (Pol MA, Interview 6,

Juni 2021; Pol MA, Interview 10, Juni 2021). Einerseits wird wiederholt eingeräumt, dass nicht alle Gambier dem Drogenhandel nachgingen. Andererseits wird betont, dass die Polizei wisse, dass es sich eben um diese Gruppe handele (ebd.). Ein\*e Polizist\*in erzählt: »Unsere Drogendealer auf der Neckarwiese, und das kann man ganz offen sagen, weil es sind nun mal Gambianer [sic!], die diesen Straßenhandel hier bei uns dominieren, das ist auch belegbar« (Pol MA, Interview 8, Juni 2021). Diesem identifizierten Problem wurde u. a. mittels verdeckter Ermittlungen und vermehrten Kontrollen begegnet. In anderen Städten gibt es ähnliche Erzählungen, wobei die Nationalitäten mitunter variieren oder auch nur der Begriff »Schwarzafrikaner« verwendet wird (siehe Osnabrück).

Oftmals enthalten die Erzählungen komplexe Erörterungen zwischen Devianz, Normabweichung, rassistischen Zuschreibungen, Empathie und Nachvollziehbarkeit aufgrund einer prekären Lebenssituation. Zum Teil wird thematisiert, dass die Personen, die dem Drogenhandel nachgingen, aufgrund ihrer geringen Chancen auf Asyl perspektivlos seien. Es sei also auch eine soziale Frage und die Kriminalität entstehe aus einer Art Alternativ- und Hoffnungslosigkeit (Pol MA, Interview 6, Juni 2021; siehe auch II.1). Wiederkehrend verweisen die interviewten Polizist\*innen auf die letztlich polizeiliche Alternativlosigkeit eines harten Durchgreifens. Dies zeigt das folgende Zitat:

»Ein Afrikaner, ich sage es jetzt mal salopp, ein richtiger Dreckspatz, ein Drogendealer, der keine Rücksicht nimmt oder sein Zeug an Kinder, Jugendliche, sonst was verkauft. Der hat sich gewehrt und wir hatten dann Kollegen, die diese Konfliktsituationen kennen und die auch professionelle Lösungen kennen. Wir waren zu neunt [...]. Der hatte kein Schmerzempfinden mehr, nichts. Wenn man das nicht mal erlebt hat, das glaubt man nicht [...]. Was weiß ich, was der Mensch – ob jetzt Drogendealer oder nicht – auf seiner Reise von Afrika hierher erlebt hat. Der hat versucht zu überleben über Jahre und das macht er hier weiter, bis es nicht mehr geht. Völlig verrückt [...]. Aber die Kollegen sind sehr, sehr geduldig. Aber irgendwann folgen die Konsequenzen in Form von unmittelbarem Zwang. Das ist dann halt einfach so. Das will keiner. Das will keiner sehen, aber es ist die letzte Konsequenz« (Pol MA, Interview 8, Juni 2021).

In diesem Zitat fällt auf, dass die interviewte Person zwar eine Art Verständnis formuliert, zugleich aber mit rassistischen Stereotypen arbeitet. Der Schwarze Körper wird aufgrund seiner Fluchtgeschichte als schmerzfrei und abgehärtet beschrieben. Teile dieser Beschreibung erinnern an koloniale Narrative, die den Schwarzen Körper exotisiert, animalisiert und als dreckig konstruieren (Arndt 2017: 35; Steenblock 2020: 145). Dieses Bild

wirkt sich vermutlich auf die Polizeipraxis aus, die entsprechend der Annahme, auf ein widerspenstiges und unberechenbares Gegenüber zu treffen, angepasst wird. In der Erzählung zeichnet diese sich durch »professionelle Lösungen« und neun Polizist\*innen gegen einen Verdächtigen aus (Pol MA, Interview 8, Juni 2021). Anzunehmen ist ein rigoroses, hartes Durchgreifen und konsequentes Festsetzen des Verdächtigen durch körperlichen Zwangseinsatz. Ein\*e andere\*r Polizist\*in erzählt, dass der Polizeihund bei Konflikten in Flüchtlingsunterkünften ein »gutes Einsatzmittel« gewesen sei. Denn, so erzählt der\*die Polizist\*in, der mache »Eindruck. Der kann mehr als Ordnung. Wenn der mal die Zähne zeigt, dann haben die meisten doch ausreichend Respekt, weil der auch nicht einzuschätzen ist« (Pol MA, Interview 7, Juni 2021).

Neben der Neckarwiese waren die Sammelunterkünfte im Visier der Polizei. Im Zuge einer über Mannheim hinaus angelegten Razzia wurden »über 50 tatverdächtige Schwarzafrikaner, die seit Anfang 2015 in Mannheim, überwiegend auf der Neckarwiese im Stadtteil Neckarstadt, mit Marihuana, Kokain und Amphetamin gehandelt haben sollen« (PolM MA, 11.05.2015), festgenommen. Die Interviewten sind sich einig, dass der Drogenhandel mit der Schließung der LEA Pyramiden-/Industriestraße 2020 insbesondere auf der Neckarwiese zurückgegangen sei (u. a. Pol MA, Interview 3, Juni 2021). Was in den Interviews unerwähnt bleibt, in diesem Zusammenhang jedoch relevant ist, ist, dass der Königsteiner Schlüssel Baden-Württemberg und damit auch Mannheim viele Personen mit gambischer Staatsangehörigkeit zuteilt.

Die polizeilichen Erzählungen markieren Grenzziehungen zwischen denen, die von den Polizist\*innen als »gut«, und denjenigen, die als »böse« kategorisiert werden. Die Guten erhalten Verständnis. Dies reicht auch bis hin zu denen, die sich mal zu einem Fehltritt haben verleiten lassen, etwa aufgrund prekärer Lebensumstände. Ein wenig Kriminalität sei normal und tolerierbar, so die Erzählungen der Polizist\*innen. Zudem gibt dies der Polizei überhaupt erst ihr Existenzrecht. Werden die betreffenden Personen als grundsätzlich »gut« eingeordnet, wird relativ differenziert über sie gesprochen und Mitgefühl hinsichtlich der sozial prekären Verhältnisse ausgedrückt. Wenn diese Grenze allerdings überschritten wird, dann sollte mit voller Härte (»des Rechtsstaates«) vorgegangen werden. Diese Grenze ist also keine zwischen kriminell und nichtkriminell, sondern eher zwischen »mal das Gesetz überschritten« und »richtig kriminell. Diese Differenzierung korrespondiert mit dem Bild der Stadtgesellschaft der »einfachen, mitunter ei-

genen Menschen« und der ihr vertrauten und alltagsweltlichen Mannheimer Polizei. Ab einer Grenzüberschreitung – wie etwa mehrfach polizeilich in Erscheinung treten, nicht auf polizeiliche Maßnahmen reagieren und sich von diesen offensichtlich nicht beeindrucken lassen – hört das Verständnis auf und die ebenso vorhandene repressive und durchsetzungsfähige Seite der Mannheimer Polizei tritt zutage.

### *Die »Guten«*

Neben den identifizierten »Problemgruppen« gibt es zugleich solche, die klar als die »guten« Geflüchteten, die Ressourcen verdienen, angesehen werden. Wiederholt genannt werden in diesem Kontext Familien, Frauen, Kinder, Geflüchtete, die »tatsächlich hier versuchen Fuß zu fassen« (Pol MA, Interview 6, Juni 2021) und sich um Integration und eine Bleibeperspektive bemühen. Diese seien unauffällig, besuchten Deutschkurse und integrierten sich still und leise. Zudem wird die Gruppe der Mannheimer Normalbevölkerung, zu der u. a. auch die alteingesessenen Herkunftsgruppen wie etwa die Italiener\*innen und Türk\*innen gezählt werden, als besonders schätzenswerte Gruppe genannt. Deren Sorgen und Ängste müssten ernst genommen werden (u. a. Pol MA, Interview 10, Juni 2021). Besonders vulnerabel und schützenswert erscheint die Gruppe der Frauen gegenüber dem Sexismus der »anderen«. Das ist einigen, insbesondere männlichen Polizisten, so scheint es, eine Art Herzensangelegenheit (u. a. Polizei Gruppengespräch, 57; Pol MA, Interview 2, Mai 2021; Pol MA, Interview 3, Juni 2021).

#### 2.1.4 Wissen und Macht

Aus dem Gesagten ergibt sich das Bild, dass sich die Mannheimer Polizei nah an den Bürger\*innen fühlt, den Flair der Stadt bis zu einem gewissen Grad genießt und lebt (ohne zu vergessen, dass sie zuletzt professionell ausgeübte Zwangsgewalt zu sein hat). Darauf aufbauend, erlangt sie Wissen über die Stadtbevölkerung (mit Bezug auf die Frage, wie diese »tickt«) und darüber, wie dort für Sicherheit und Ordnung zu sorgen sei. In Mannheim versteht sich die Polizei als eine, die »menschelt«, so wie die Stadt selbst. Es sei dort mitunter rau und es gebe mehr Normabweichung als woanders. Aber genau

deshalb wird Mannheim auch als interessant empfunden, nicht zuletzt für die Polizei, die ja auch gefordert werden will.

Im Allgemeinen verfolgt die Polizei das, was gesellschaftlich als deviant und damit strafbar gilt (»Labeling Approach«, Sack 2014). Dies tut sie jedoch nicht nur anhand von Gesetzen, sondern darüber hinaus und insbesondere im Bereich präventiver Polizeiarbeit bei »Fragen des Benehmens, der Höflichkeit und Rücksichtnahme, des guten Geschmacks, der Ästhetik, der Sauberkeit, des Lebensstils« (Frehsee 2000: 66). Poliziert wird demnach sowohl entlang rechtlicher als auch informeller Normen. Innerhalb der Mannheimer Polizei scheint es nun ein klares Verständnis und Wissen zu der Frage von Norm und Normabweichung zu geben. Ein\*e Polizist\*in sagt: »Ich glaube, gerade unsere Dienstgruppen, unsere Beamtinnen und Beamten an vorderster Front [...]. Die können sehr gut differenzieren zwischen ›Was ist denn jetzt normal?‹ oder ›Was ist denn jetzt nicht normal?‹« (Pol MA, Interview 6, Juni 2021). Dass diese Art und Weise der Kategorisierung unter Rückgriff auf Erfahrungswissen für die Polizeipraxis wichtig ist, wird unter anderem durch folgendes Zitat in Bezug auf Demonstrationen deutlich: »[...] bei Versammlungen, rechts, links, bürgerliches Lager, da weiß man ganz genau, wie man sich zu verhalten hat, da ist die Rolle der Polizei definiert« (Pol MA, Interview 1, Mai 2021).

Viele Polizist\*innen geben sich routiniert im Umgang mit für sie ›fremden Kulturen‹. Dies geht jedoch nicht allen so. Es gebe für den\*die eben zitierten Polizist\*in ein »ganz schwieriges Klientel«, mit der er\*sie sich »am schwersten« tue (Pol MA, Interview 1, Mai 2021):

»Wenn die arabische Welt pro ihrer, ich sage mal, Interessen demonstriert, das ist eine Welt, die kenne ich nicht. Und da kenne ich auch die Reaktionen nicht und ich kann das auch nicht einschätzen. Ich weiß nur, dass es für mich unheimlich unangenehm ist, weil ich es erstens nicht verstehe, weil ich es nicht sortieren kann. Ich weiß dann auch nicht, ist das jetzt ein Rädelsführer, gut der ist relativ laut, aber die sind alle laut. Da schreien dann sogar die Frauen und das kann man nicht einschätzen« (ebd.).

Es sei also ein vermeintliches Nichtwissen über eine bestimmte Klientel, das den\*die Polizist\*in verunsichert. Das sonst erworbene Erfahrungswissen gibt Sicherheit und damit gehen spezifische Routinen und Praktiken einher.

Geknüpft ist dieses Erfahrungswissen in spezifischer Weise an Kenntnisse über Räume der Reviere. Mit diesem Wissen geht eine Kompetenz einher, wo und wie sich sicher durch die Stadt bewegt werden kann: »Klar, ich weiß auch, wo man sich bewegt und wann man sich bewegt und man tut ja auch

selber ein bisschen etwas für seine Sicherheit durch das Auftreten« (ebd.). In unserer teilnehmenden Beobachtung zeigten die Polizist\*innen uns beim Streifenfahren ihre Reviere und »ihre Stadt«. Es ist ein routiniertes und alltägliches Bestreifen der aus polizeilicher Sicht neuralgischen Orte und der sich dort aufhaltenden Personen. Personengruppen wie etwa »Ausländer« oder »Bulgaren« werden an bestimmten Orten lokalisiert. Oftmals wurde uns von diesen Gruppen ohne expliziten Bezug zu Straftaten o. Ä. berichtet, sondern es wurde eher auf die prekären Lebens- und Wohnverhältnisse hingewiesen (TB MA, März 2023). Es ist durchaus interessant, dass die Polizist\*innen uns viel über nichtdeutsche und prekär lebende Bevölkerungsgruppen erzählten, obwohl zugleich explizit gesagt wird, dass sie nicht straffällig sind. Das wiederholte Bestreifen, Beobachten und mitunter freundlich Grüßen dieser sich oftmals im öffentlichen Raum aufhaltenden Personen geht jedoch mit einer übermäßigen Kontrolle im Sinne einer ständigen Überwachung einher.

#### *Mannheim ist sicher – trotz schlechter PKS*

Mannheim wird insgesamt als sichere Stadt beschrieben, obschon sie im Landesvergleich in der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) mitunter schlechter abschneidet (PKS BaWü, 2023). Auch wird von einigen Interviewten von als gefährlich geltenden Gegenden bis hin zu No-go-Areas für bestimmte Gruppen zu bestimmten Tageszeiten (Frauen, nachts in den Quadraten) berichtet (Pol MA, Interview 3, Juni 2021). In Summe wird diese Situation – schlechtes Abschneiden in der PKS und vermeintlich gefährliche Gegenden – jedoch nicht tiefergehend problematisiert, sondern vielmehr sogar entdramatisiert. Ein\*e Polizist\*in kontextualisiert dies wie folgt, indem erneut der Topos der Arbeiterstadt aufgerufen wird, diesmal indes als Erklärung für ein erhöhtes Kriminalitätsaufkommen:

»Ich würde sagen, Mannheim ist keine gefährliche Stadt. Mannheim hat natürlich aufgrund seiner Bevölkerungsstruktur als Arbeiterstadt – ohne, dass ich es mit Zahlen festmachen kann – mit Sicherheit eine höhere Kriminalitätsrate als vergleichbare Städte von der Größe her« (Pol MA, Interview 4, Juni 2021).

Die dahinterstehende Kausalkonstruktion (Arbeiterstadt = höhere Kriminalitätsrate) wird dabei nicht weiter hinterfragt. Einige Polizist\*innen weisen zudem auf einen Anstieg von Straftaten innerhalb der Gruppe der Geflüchteten im Zuge der gewachsenen Einwanderung hin. Auch wurde seit Ende

September 2015 die Kategorie »Asyl« neu in die PKS aufgenommen (MM, 23.02.2016). Auffällig ist, dass in den Jahren 2015/16 in den polizeilichen Pressemitteilungen häufig die Nationalitäten (vor allem, wenn es sich um nichtdeutsche handelt) oder anderweitig vermeintlich als nichtdeutsch geltende Beschreibungen im Zusammenhang mit dem Tathergang und der Straftat genannt werden, wie etwa »arabisch« aussehend, »nordafrikanisch«, »Flüchtling« (PolM MA, 26.06.2015; PolM MA, 19.01.2016; PolM MA, 02.10.2015). In einem Zeitungsartikel im Anschluss an die Pressekonferenz zur Veröffentlichung der Polizeilichen Kriminalstatistik 2016 heißt es, dass die Zahlen hinsichtlich der »Kriminalität durch Ausländer« eindeutig zeigten,

»dass Befürchtungen eingetroffen sind. Die Zahl der tatverdächtigen Asylbewerber geht sprunghaft nach oben. Ausländische Tatverdächtige gibt es im Bereich des Polizeipräsidiums Mannheim im Verhältnis signifikant mehr als deutsche Straftäter« (W MA, 22.03.2017).

Die Betonung eines Anstiegs von Kriminalität durch »ausländische Tatverdächtige« oder dergleichen findet in den Interviews jedoch eher selten statt. Die Mehrheit der Interviewten betont, dass, so ein\*e Polizist\*in, es »keinesfalls so [ist], dass Mannheim seit 2015 gefährlicher geworden wäre« (Pol MA, Interview 4, Juni 2021). Einige Polizist\*innen weisen jedoch darauf hin, dass bestimmte Straftaten wie etwa Diebstahl in Zusammenhang mit der Fluchtzuwanderung kurzzeitig leicht gestiegen seien.

Wenn man davon ausgeht, dass die PKS eine Art Ausgangspunkt für ein »normales« Kriminalitätsaufkommen ist, dann kann diese Aussage so gedeutet werden, dass die Zahlen der PKS in Mannheim »normal« für seine Bevölkerung seien. Mannheim falle zwar etwas heraus im landesweiten Vergleich, aber auch das passt zu Mannheim. Interviewübergreifend herrscht ein gewisser Stolz, dass es trotz der hohen Diversität in Mannheim ein relativ friedliches Zusammenleben gebe. Das Aufeinandertreffen der vielen verschiedenen Menschen in Mannheim hätte durchaus Konfliktpotenzial und sei prädestiniert für mehr Probleme. Diese blieben jedoch aus, was so interpretiert werden kann, dass die relevanten Akteure gute Arbeit leisteten (GS MA, Juli 2023).

*Eine Schere zwischen subjektiver und objektiver Sicherheit*

Neben der sogenannten »objektiven Sicherheitslage« wird wiederholt die subjektive Sicherheit thematisiert, die in Mannheim durch mehrere von der Stadt beauftragte und durch die Universität Heidelberg durchgeführte Sicherheitsaudits erfasst wird (ebenfalls in Karlsruhe). Sowohl in den Polizei- als auch in den nichtpolizeilichen Interviews beziehen sich die Interviewten auf die in der Studie insbesondere an bestimmten Orten festgestellte niedrige subjektive Sicherheit, die mit den »faktischen Zahlen« oft nicht zusammenpasse. Seitens der Polizei wird die subjektive Sicherheit unterschiedlich diskutiert. Zum einen sei zu beobachten, dass die Gefahr durch die Bevölkerung häufig überschätzt werde, so der damalige Polizeipräsident Thomas Köber in einem Zeitungsinterview (W MA, 13.03.2016). Der Umgang damit sei herausfordernd. Es sei wichtig, zu wissen, wo sich die Bevölkerung warum unsicher fühle und dass die Sorgen und Ängste der Bevölkerung ernst genommen würden. Die Polizei versuche mit ihren Zahlen zu Straftaten seitens Geflüchteter darzulegen, dass die Bevölkerung keinen Grund zur Sorge habe (Pol MA, Interview 4, Juni 2021). Ähnliche Erzählungen finden sich beispielsweise in Osnabrück.

Im Vergleich zur »Normalbevölkerung« seien Polizist\*innen durch ihre tägliche Arbeit am Nabel der Zeit und erführen hautnah und unverzerrt die *objektive* Sicherheitslage. Dadurch, so ihre Wahrnehmung, hätten Polizist\*innen ein faktisches und nicht nur subjektives Wissen über das Kriminalitätsgeschehen:

»Was wir beobachten ist, dass die objektive Sicherheitslage zu dem Sicherheitsgefühl der Bevölkerung immer weiter auseinander geht [...]. Ich als Polizeibeamter [habe] ein relativ reales Bild über die Kriminalität in Mannheim [...] und [fühle] mich relativ sicher [...]. Das kann dann in der Bevölkerung genau umgekehrt sein« (Pol MA, Interview 6, Juni 2021).

Welche Maßnahmen erscheinen sinnvoll, um diese gewünschte Ordnung zu erhalten oder herzustellen und für sowohl objektive als auch subjektive Sicherheit zu sorgen? Wie bereits zuvor erwähnt, lassen sich wiederholt paternalistisch-erzieherisch motivierte Praktiken finden. Den devianten Geflüchteten müsse beigebracht werden, was ein (»unser«) gutes und normales Verhalten sei. Dies werde oftmals über Kommunikation und Erklären vermittelt oder auch Dominanzgesten (Behr 2022: 230, Keitzel 2024: 174 ff.) wie einer Identitätsüberprüfung. Die Identitätsüberprüfung erscheint in der alltäglichen Praxis in so routinierter Weise, dass sich die Polizist\*innen, so unser Eindruck, nicht darüber bewusst sind, dass es sich um eine Dominanz-

und Einschüchterungsgeste handelt (TB MA, März 2023). Oder zumindest ist dies so routiniert und normalisiert in die alltägliche Arbeit eingeschrieben, dass darüber nicht mehr nachgedacht wird. Es wird gewohnheitsmäßig die Hierarchie in der Polizei-Bürger\*in-Interaktion performiert. Zu erwähnen ist aber auch, dass Identitätskontrollen in einigen Situationen auch ganz bewusst und strategisch als Machtgeste eingesetzt werden.

### 2.1.5 Organisationskulturen und -selbstverständnisse

»In der ›bunten‹ Stadt Mannheim leben bekanntlich Menschen aus 170 Nationen. Dass sich die Polizei dort längst auf die multikulturellen Herausforderungen eingestellt hat, zeigt sich an vielen Beispielen. Der Umgang mit Migrant\*innen und somit mit fremden Kulturen gehört bei der Mannheimer Polizei inzwischen zum Alltag, weshalb interkulturelle Kompetenz für Polizei-beamtinnen und -beamte eine unverzichtbare Schlüsselqualifikation darstellt« (W MA, 15.02.2021).

Die Mannheimer Polizei versteht sich als bodenständig und bürgernah. Bürgernah meint im Mannheimer Fall auch, wie es im Eingangszitat des Fördervereins Sicherheit in Mannheim (SiMa) e. V. heißt, dass die Polizei auf »multikulturelle [...] Herausforderungen« eingestellt sei. Die sogenannte »interkulturelle Kompetenz« stelle für sie in Mannheim eine »unverzichtbare Schlüsselqualifikation« dar (ebd.). Die Mannheimer Polizei gibt sich selbstbewusst als gut in der Stadt vernetzt, pragmatisch und anpackend. Dies wird als eine Art Rezept dafür gesehen, dass das gemeinsame Leben in Mannheim trotz spezifischer Herausforderungen, etwa im Bereich Migration und Armut, so gut funktioniere. Zwar sei die Polizei in Mannheim etwas »hemdsärmeliger vielleicht« (Pol MA, Interview 2, Mai 2021), aber dafür spreche die Bevölkerung über die Polizei in Mannheim von »unsere[r] Polizei« (ebd.). Dies wird u. a. historisch begründet. Die Mannheimer Polizei war früher als Kommunalpolizei verfasst und auch nach der Umwandlung in eine Landesbehörde zuständig für die Stadt. Erst im Rahmen der Polizeireform 2014 wurde das Polizeipräsidium durch den Zusammenschluss mit Heidelberg vergrößert (MM, 08.03.2016 [2]).

Viele der interviewten Polizist\*innen loben die als flach wahrgenommenen Hierarchieebenen innerhalb der Mannheimer Polizei (und auch der Stadtpolitik) (Pol MA, Interview 1, Mai 2021). Ein\*e Polizist\*in erzählt: »Man kann hier einfach direkt loslegen und bei anderen [in Heidelberg] muss man aufpassen, da wird auch auf die Rolle geachtet [...]. Welche Sterne hat er auf

der Schulter? Welche Farbe haben die?» (ebd.). Man könne in Mannheim auch in der Hierarchie höherstehenden Polizist\*innen auf Augenhöhe begegnen. Dies führe zu einem offenen Austausch und es gebe weniger Angst, dem einen oder anderen auf den »Schlips zu treten«. Anders als beispielsweise in den Interviews in Karlsruhe werden in Mannheim sowohl kritische Töne gegenüber dem damaligen Polizeipräsidenten als auch Lob geäußert. In Karlsruhe wurde sehr viel distanzierter, deskriptiver und auf Formalia und Gesetze bezogen gesprochen, wenn Erfahrungen und Einschätzungen zu Entscheidungen aus der höheren Dienstebene thematisiert wurden. In Mannheim berichtet uns zudem auch der (damalige) Polizeipräsident offener über interne Diskussionen. Viele der Polizist\*innen wirken insofern selbstbewusst, als sie zu ihren Aussagen und Einschätzungen stehen und diese zugleich gerne zur Diskussion stellen. Diese Haltung erklärt eventuell auch, dass wir in Mannheim schnell und unkompliziert einen Forschungszugang erhielten (vgl. Geugjes/Terizakis 2022).

Prävention spiele bei der Mannheimer Polizei eine wichtige Rolle. Im Laufe der letzten Jahre sei innerhalb der Institution, aber auch in der Stadt angekommen, dass Prävention eine zentrale und wichtige Aufgabe sei. Ein\*e Polizist\*in beschreibt, dass dies in allen Bereichen verstanden werde. Weiter heißt es, »gerade, wenn es zum Beispiel um Ausländer, Migranten, Flüchtlinge geht, denkt man ganz schnell an die Prävention und sagt: »Könnt ihr da einen Beitrag dazu leisten? Könnt ihr irgendwie eingreifen, mithelfen?« (Pol MA, Interview 2, Mai 2021). Dies habe sich insbesondere in den »Köpfen der Führungskräfte« gewandelt (ebd.). Bei aktuellen gesellschaftlichen Herausforderungen werde dem Interviewten zufolge die Prävention mittlerweile von Beginn an und als zentraler Akteur einbezogen. Eine Aufgabe habe auch darin bestanden, alteingesessene Mannheimer\*innen in ihren Vorurteilen gegenüber Geflüchteten zu beschwichtigen:

»Wir haben damals aus Sicht der Prävention natürlich auch versucht gegenzusteuern und versucht herauszufinden, wie bekommen wir die beiden Hälften zusammen? Flüchtlinge und einheimische Bevölkerung, die beispielsweise um eine Unterkunft herum wohnt. Und da war das Zauberwort ein Stück weit, Begegnungsprojekte zu organisieren. Begegnungsprojekte, wenn man die Menschen mal kennt, kennengelernt hat, hat man einen ganz anderen Zugang auch zueinander, einen ganz anderen Kontakt. Und nicht nur übereinander reden, sondern miteinander reden« (Pol MA, Interview 6, Juni 2021).

Im Vergleich zu anderen Städten wie etwa Osnabrück und Braunschweig scheint die Prävention in Mannheim jedoch eine kleinere Rolle zu spielen. In den niedersächsischen Städten sowie in Darmstadt gibt es umfangrei-

che Konzepte und Programme, die über die Projekte in Mannheim wie etwa »Polizei zum Anfassen«, bei der Kinder und hierbei insbesondere solche mit Migrationsgeschichte die Polizei kennenlernen sollen, oder die Moscheebefauftragten, die Kontakt zu den Moscheen aufbauen, hinausgehen (Pol KA, Interview 1, Juli 2021; Pol MA, Interview 2, Mai 2021). Damit geht einher, dass klassische sozialarbeiterische Tätigkeiten nicht institutionalisiert von der Polizei übernommen werden, was oftmals mit dem Ausbau von präventiver Polizeiarbeit einhergeht.

### *Perspektive auf und Umgang mit Diversität*

Diversität in der Institution Polizei in Mannheim wird von beinahe allen Interviewten positiv hervorgehoben. Dies erleichtere insbesondere den Arbeitsalltag, da mit der vielfältigen Bevölkerung besser kommuniziert werden könne: »Gott sei Dank haben wir mittlerweile viele Kollegen, die entweder Türkisch, Russisch, Serbisch, Bulgarisch sprechen können« (Pol MA, Interview 3, Juni 2021). Zudem wird eine Erhöhung der Diversität in der Polizei auf höherer Dienstebene auch strategisch gerahmt. Im Kontext der Feststellung, dass sich die Polizei vermehrt einer öffentlich geäußerten Rassismuskritik stellen müsse, erzählt ein\*e Polizist\*in: »Wir haben ja einen Schwarzen als Pressesprecher. Ich habe immer gesagt, ich hätte gerne eine ›Person of Color‹ als Pressesprecher in Mannheim. Frau und ›Person of Color‹, das wäre super. Weil sie dort diese Dinge da schon entkräften« (Pol MA, Interview 5, Juni 2021). Der\*die Interviewte schiebt nach, dass der Pressesprecher selbstverständlich »qualifiziert« sein müsse und nicht nur aufgrund der Hautfarbe ausgewählt werde (ebd.). Beide Beispiele machen jedoch deutlich, dass die Erhöhung der Diversität nicht nur als Wert an sich, sondern in ihrer Funktion für die Organisation gesehen wird.

Eine an die diverse Stadtbevölkerung angepasste Polizei – die erstens selbst divers und zweitens in ihren Praxen sensibel für ›andere Kulturen‹ sei – werde von »dieser bunten Bevölkerung hier draußen« angenommen, so die Einschätzung der interviewten Polizist\*innen (Pol MA, Interview 9, Juni 2021). Die nichtdeutschsprachigen Bürger\*innen wüssten, dass sie auf den Revieren verstanden würden, und nutzten diese als Anlaufstelle. Insbesondere die Belegschaft der innenstadtnahen Reviere sei »ähnlich bunt wie die Bevölkerung in H4«, lautet das Urteil des\*der Polizist\*in (ebd.). Mehrfach wird angeführt, dass die Polizei gelernt und sich an die Anliegen der islamischen Religionsgemeinschaften angepasst habe. Nicht nur gebe es eine

etablierte Zusammenarbeit mit Moscheen, sondern auch im Bereich der Repression sei die Polizei »professionell aufgestellt« (Pol MA, Interview 4, Juni 2021). Denn bei Razzien bekämen Polizeihunde »Schuhüberzieher [...], wenn sie in die Moschee reingehen. Also es ist ja nicht so, dass wir uns nicht anpassen« (ebd.).

Ein\*e Polizist\*in erzählt, dass er\*sie selbst mitten in den Quadraten, beschrieben als »Schmelztiegel von Kulturen« (Pol MA, Interview 2, Mai 2021), lebe und es liebe. Ähnliches gilt für ihre\*n\*seine\*n Kolleg\*in, der\*die in der Neckarstadt arbeitet: »Und ich glaube, entweder man liebt die Neckarstadt oder man hasst sie. Und ich liebe sie [lacht]. Mir macht es einfach Spaß, hier zu arbeiten. Ich glaube, wenn du damit nicht klarkommst, dass du zu 80 Prozent mit Ausländern zu tun hast, dann wirst du hier nicht glücklich« (Pol MA, Interview 3, Juni 2021). Andere äußern sich distanzierter, aber akzeptierend. Ein\*e Polizist\*in zeigt uns während der teilnehmenden Beobachtung sein\*ihr Revier. Er\*sie thematisiert wiederholend, dass »Ausländer«, »Asylanten« (sic!) zum Mannheimer Stadtbild dazu gehörten. Zugleich bemerken wir, dass er\*sie deren Leben scheinbar befremdlich findet, etwa, dass es für die Personen normal sei, abends auf der Straße abzuhängen. Hingegen deutet er\*sie an, dass ja beispielsweise wir (Forschende) dies nicht tun würden und dies auch nicht sein\*ihr Lebensentwurf wäre. Zugleich berichtet er\*sie von spezifischen Problemen, wie etwa einer Vermüllung. Seiner\*ihrer Einschätzung nach sei »denen« eine Vermüllung ihrer Straßen egal (TB MA, März 2023). Andere Polizist\*innen hingegen problematisieren Migration und Fluchtzuwanderung in die Stadt. Sie sprechen von kulturellen Konflikten, zunehmender Respektlosigkeit gegenüber der Polizei und dem Import von Straftaten durch Zuwanderung. Von Rassismus vonseiten der Polizei wird sich jedoch abgegrenzt und zugleich die zuvor beschworene »Buntheit« als Grund für die Unvermeidbarkeit von Kontrollen von etwa nichtweißen Personen gesehen:

»Und in Mannheim kann man ja nicht kontrollieren, ohne einen Ausländer zu erwischen. Also bei dem Multikulti, das wir haben. Muss ich jetzt einen Bogen laufen, nur weil ich denke, der ist Schwarzkopf, homosexuell oder .... Keine Ahnung, das geht ja gar nicht« (Pol MA, Interview 7, Juni 2021).

In der Mannheimer Polizei wird sich auf unterschiedlichen Ebenen mit dem Thema Antidiskriminierung beschäftigt. Nach dem bereits erwähnten »Marktplatzvorfall«, der öffentlich z. T. als rassistisch motiviert kritisiert

wird,<sup>8</sup> wurde eine interne Arbeitsgemeinschaft mit dem Namen »AG Werte« gegründet. In diese Arbeitsgruppe sind verschiedene Polizist\*innen qua ihrer sonstigen Verwendung (z. B. Beauftragte für gleichgeschlechtliche Lebensformen, psychosozialer Dienst, Öffentlichkeitsarbeit etc.) abgeordnet worden und sollen das Thema »Werte« in der Polizei diskutieren und aufarbeiten (POL MA, Interview 19, Mai 2021). Zudem betonen einige der interviewten Polizist\*innen mit Personalverantwortung, dass sie es als ihre Aufgabe sehen, »unsere Kollegen auch ein Stückweit davor [zu] schützen, dass sich Vorurteile so verfestigen, dass wir nur noch mit dieser einen Brille schauen« (Pol MA, Interview 4, Juni 2021). Konkrete Maßnahmen für Polizist\*innen, etwa Workshops, die eine Sensibilisierung für Rassismus und dessen Abbau behandeln, werden in den Interviews nicht erwähnt. Auf Landesebene startete im März 2021 in der Landespolizei Baden-Württemberg die Kampagne »NICHT BEI UNS!«, die »zur Sensibilisierung sowie als Zeichen gegen Diskriminierung und Extremismus« ins Leben gerufen wurde.<sup>9</sup>

### *Polizeiarbeit in Mannheim*

»Ja, genau. Mannheimer Schlappgosch, aber irgendwie das Herz am rechten Fleck. Und deswegen ist auch Polizeiarbeit hier einfach« (Pol MA, Interview 8, Juni 2021).

Neben der Feststellung, dass eine migrationsbedingte Vielfalt für die Mannheimer Polizei Alltag sei, sei die Polizeiarbeit in Mannheim einfacher (als z. B. in Heidelberg) (Pol MA, Interview 4, Juni 2021). Sie sei einfacher, weil die Bevölkerung nicht so akademisch geprägt sei und seltener jeden Schritt einer polizeilichen Maßnahme hinterfrage. In Heidelberg sei man als Polizist »Büttel« (Pol MA, Interview 1, Mai 2021). Die Heidelberger Bürger\*innen werden im Vergleich zu Mannheimer\*innen als anstrengendes Gegenüber wahrgenommen. Ein\*e Polizist\*in erzählt:

»Aber wenn du in Mannheim zu einem Bürger sagst: ›Ich hätte gerne Ihre Personalien, dann diskutiert er zwar auch kurz, aber irgendwann gibt er dir seinen Ausweis oder ein Dokument [...]. In Heidelberg musst du das alles fünfmal begründen, warum das alles so ist. Angefangen mit: ›Warum werde ich überhaupt kontrolliert? Mit welchem Recht?‹ [...].

<sup>8</sup> <https://www.swr.de/swraktuell/baden-wuerttemberg/mannheim/urteil-im-polizistenprozess-mannheim-100.html>; Zugriff: 08.05.2024.

<sup>9</sup> <https://www.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemitteilung/pid/kampagne-nicht-bei-uns-startet-1/>, Zugriff: 08.05.2024.

Und das macht das Arbeiten einfacher [lacht]. Vielleicht merke ich dann auch, dass Heidelberg diese pure Studentenstadt ist. Vielleicht liegt es einfach daran ein bisschen. Und Mannheim eher die Arbeiterstadt« (Pol MA, Interview 3, Juni 2021).

Die polizeiliche Wahrnehmung, dass die polizierten Teile der Bevölkerung nicht jede Maßnahme hinterfragen, könnte freilich auch mit einer geringen Beschwerdemacht gesellschaftlich marginalisierter Gruppen zusammenhängen (Feest/Blankenburg 1972). Fest und Blankenburg argumentieren, dass »[d]ie wesentliche Schranke polizeilicher Definitionsmacht [...] in der Kontrolle durch die Betroffenen selbst [besteht]« (ebd.: 45). Personen, die etwa nur schlecht Deutsch sprechen, über geringe finanzielle Ressourcen verfügen oder einen prekären Aufenthaltsstatus haben, haben es schwer, gegen eine etwaig ungerechtfertigte Polizeipraxis vorzugehen. Aufgrund Mannheims Bevölkerungsstruktur kann angenommen werden, dass dies auf einen nicht geringen Teil der Bevölkerung zutrifft. Studien zeigen, dass unverhältnismäßiges und nicht rechtskonformes Verhalten der Polizei von marginalisierten Gruppen seltener zur Anzeige gebracht wird oder gar erfolgreich vor Gericht ist (siehe Abdul-Rahman u. a. 2023; Keitzel 2024: 245 f.).

Die im Eingangszitat angesprochene »Mannheimer Schlappgosch«, den stadtspezifischen Dialekt, verbindet die interviewten Polizist\*innen mit einer jovialen bis rauen, aber ihrer Wahrnehmung nach immer herzlichen Kommunikationskultur. Diese finde sich sowohl polizeiiintern als auch darüber hinaus im Umgang mit den Mannheimer\*innen. Eine Art Kumpelhaftigkeit und direkte Kommunikationsart bis hin zu einem »wohlwollenden« Paternalismus werden sowohl innerhalb der Polizei als auch in der Interaktion mit Bürger\*innen als Merkmal der Mannheimer Polizei hervorgehoben. Folgendes Zitat macht dies überspitzt deutlich:

»Wenn ich jetzt sage, du Drecksack komm mal her, und mein Kollege, der sagt ja, was willst denn du Penner, was ist denn? Das ist aber völlig normal. Das ist nicht schlimm. Dann lachen wir wieder drüber und gut ist. Das ist nie böse gemeint, bei uns. Never ever« (Pol MA, Interview 11, Juli 2021).

Weil Mannheim Arbeiterstadt sei, werde die Sprache entsprechend an die Bürger\*innen angepasst. Ein\*e Polizist\*in beschreibt eine Situation, bei der die Polizei aufgrund eines Brandes die Straße absperre. Ein Bürger hätte die Absperrung übergehen wollen, weil er dort einen Termin für die »Fußpflege« gehabt hätte. Der\*die Polizist\*in erzählt:

»Eine Polizeiabspernung ist für den Mannheimer per se erstmal nicht vorhanden, in der Neckarstadt schon gar nicht. Da läuft man durch, weil man muss jetzt [...]. Man muss sich nicht immer auf das Niveau von den Menschen begeben, gegen die man einschreiten muss, aber oftmals reicht es aus, dann zu sagen: ›Verpiss dich!‹ Das geht eigentlich gar nicht, aber manche verstehen es« (Pol MA, Interview 8, Juni 2021).

Dem\*der Polizist\*in ist selbst bewusst, dass diese Kommunikation unpassend ist, dennoch greift er\*sie darauf zurück, weil die Polizeiarbeit und in diesem Fall die Sicherung einer Gefahrenstelle dann funktioniere. In diesem Zitat wird deutlich, dass der\*die Polizist\*in den Bürger (zumindest in Teilen) duzt. Während der teilnehmenden Beobachtung haben die Polizist\*innen die Bürger\*innen beinahe durchweg geduzt (ebd.). Ein\*e andere\*r Polizist\*in resümiert: »Es ist vielleicht wichtig, die zu duzen, weil die nehmen dich sonst nicht ernst. Aber ich muss nicht in einer Gossensprache landen zum Schluss« (Pol MA, Interview 4, Juni 2021). Die als direkte Art beschriebene Kommunikation wird von vielen interviewten Polizist\*innen begrüßt und zugleich scheint nicht immer klar zu sein, wo die Grenze zur Respektlosigkeit liegt. Eher am Rande wird in einigen Interviews thematisiert, dass das Thema Kommunikation intern durchaus kritisch diskutiert werde (Pol MA, Interview 3, Juni 2021; Pol MA, Interview 5, Juni 2021). Die Kumpelhafigkeit wird also nicht von allen durchweg positiv bewertet. In dieser scheint auch ein Unterwerfungsgestus zu liegen: Wer darf wen ankumpeln? Wer ist in welcher Position und wer kann sich bei Grenzüberschreitung gut wehren oder wer befindet sich etwa in Abhängigkeitsverhältnissen? Diese Kommunikationskultur mag für Ansprechbarkeit sorgen und dafür, dass Polizei und Bevölkerung sich nah fühlen können – sie steht aber auch in der Gefahr, ins Unhöfliche und Abwertende abzudriften.

Das Selbstbild, nahbar, am Puls der Zeit und angepasst an die durch Migration bedingte Vielfalt zu sein, immunisiert die Polizei gegen Kritik. Denn eine realitätsnahe Polizei, wie sich die Mannheimer Polizei versteht, hat ja schon längst verstanden.

### 2.1.6 Netzwerke

»Es ist im Grunde so: In Mannheim ist es egal, um was es geht, die Polizei ist ein Partner mit Sitz und Stimme in den Fachgremien« (Pol MA, Interview 5, Juni 2021).

In Mannheim beschreiben viele der Interviewten – sowohl polizeiliche Akteure als auch nichtpolizeiliche – gute und partnerschaftliche Netzwerke und eine entsprechende Zusammenarbeit in der Stadt. Das Miteinander verschiedener Akteure der Stadtpolitik, der Zivilgesellschaft und der Polizei wird insbesondere von Polizist\*innen als gut beschrieben. Es gebe kurze Wege, und die Kommunikation verlaufe trotz bestehender formaler Hierarchien auf Augenhöhe. Die Polizei betrachtet sich trotz ihrer formalen Zugehörigkeit zur Landesebene in allen Gesprächen als integralen Bestandteil der Stadt. Es gebe ein Verständnis davon, dass es eine gemeinsame Anstrengung für ein sicheres Mannheim brauche. Unserem Eindruck nach sind die vernetzten Akteure in der Regel per Du.

Ein\*e Polizist\*in beschreibt beispielsweise die behördenübergreifende Überzeugung, dass Sicherheit nicht nur Aufgabe der Stadt sei:

»Eigentlich fängt es bei der Stadt an. Aber wir als Polizei sind natürlich dann ein ganz wichtiger Player. Bevor wir irgendwas angehen, müssen wir uns erstmal überlegen, kriegen wir das behördenübergreifend hin [...]. Und das funktioniert in Mannheim, glaube ich, ganz gut« (Pol MA, Interview 10, Juni 2021).

In Hinblick auf den Umgang mit Zuwanderung seit 2014 habe Mannheim von der vorherigen Migration aus Südosteuropa profitiert, denn in dem damaligen Kontext wären bereits behördenübergreifende Arbeitsgruppen gebildet worden, die die Themen Integration und Sicherheit behandeln. Für die Fluchtzuwanderung 2014 und die folgenden Jahre sei die Stadt mit all ihren Akteuren daher »sehr schnell handlungsfähig« gewesen, so eine Stimme der Stadtverwaltung (MA, Interview 3, Juli 2022). Es gebe zwischen den Akteuren also nicht nur kurze Wege, sondern es konnte schneller als anderswo auf bereits etablierte und funktionierende Arbeitsstrukturen und Netzwerke zurückgegriffen werden.

Zudem zeichne sich die Beziehungsqualität zwischen den Akteuren durch Responsivität insbesondere seitens der Polizeipräsidenten aus. Ein städtischer Akteur schätzt es als wichtig ein, dass insbesondere die »Führungsspitze der Polizei« für seine Anliegen »immer offene Ohren« habe. In diesem Zuge sei zusammen mit der Polizei »das eine oder andere sehr innovative Projekt« durchgeführt worden (ebd.). Die Zusammenarbeit in der Stadt und hierbei insbesondere mit der Polizei wird demnach von den meisten der Interviewten als kooperativ beschrieben.

»Gemeinsame Sicherheitsphilosophie«: Dezentenrunde und Polizei

Ein besonderes Merkmal der Polizei in Mannheim ist, dass der\*die Polizeipräsident\*in anlassunabhängig an der wöchentlichen »Dezentenrunde« der Stadt Mannheim teilnimmt. Die Führungsebene der Stadtpolitik verhandelt also wöchentlich mit der Führungsebene der Polizei Sicherheitsfragen und Fragen der alltäglichen Stadtpolitik. Diese Besonderheit wird in den Interviews unter anderem wieder damit begründet, dass die Mannheimer Polizei bis Mitte der 1970er Jahre kommunal verfasst, also eine Stadtpolizei war.<sup>10</sup> Heute ist die Polizei in Mannheim eine Landespolizei. Der\*die interviewte Polizist\*in stellt dies als Grundstein und als »Gelingensfaktor für eine gute, kooperative, partnerschaftliche Zusammenarbeit« dar, die sich »über die Zeit gerettet« habe, »unabhängig von formalen legislativen, normativen Dingen« (Pol MA, Interview 5, Juni 2021). In der Stadtpolitik und der Mannheimer Polizei gebe es auch heute noch eine »gemeinsame Sicherheitsphilosophie« (Pol MA, Interview 5, Juni 2021), was die Zusammenarbeit ergiebig und angenehm mache. Zugleich sind die formalen Aufgaben und Erwartungen laut einer\*s Polizist\*in in Führungsfunktion seitens der Stadtpolitik klar definiert: »Die Polizei oder ich als Person habe hier für Sicherheit und Ordnung zu sorgen mit meinen Leuten« (Pol MA, Interview 1, Mai 2021). Die Stadt »steht, sprichwörtlich könnte man auch sagen, hinter mir und stärkt mir auch den Rücken«. Dabei zeichnet sich die Zusammenarbeit dadurch aus, »jeder weiß, jeder kennt den anderen« (ebd.). Die Polizei in Mannheim sei demnach ein zentraler Akteur in allen, wie es der\*die interviewte Polizist\*in beschreibt, »kommunalpolitischen Handlungsfeldern« (Pol MA, Interview 5, Juni 2021). Dass die Polizei in stadtpolitischen Fragen eine zentrale Rolle einnimmt und ja auch faktisch wöchentlich auf hoher politischer Ebene mitdiskutiert, könnte als Versicherunglichung der Kommunalpolitik gedeutet werden. Zugleich könnte dies auch als integrative Politik beschrieben werden, die sich verschiedene Meinungen einholt und die eigene Perspektive auf Sicherheit zur Disposition stellt. Dass die Polizei einen festen Platz in der höchsten Führungsebene der Stadt einnimmt, zeugt von einem engen und vertrauten Verhältnis zwischen Stadt und Polizei. In Mannheim reden Stadtpolitik und Polizeipräsident\*in wöchentlich darüber, was Probleme sind, wie

<sup>10</sup> <https://www.mannheim24.de/mannheim/polizei-mannheim-geschichte-revier-polizeipraesident-andreas-stenger-ausruestung-waffen-fahrzeuge-13611703.html>, 08.05.2024.

diese zu verstehen sind und wie damit umzugehen ist. Da die Polizei an dieser Stelle die Möglichkeit hat, ihre Perspektiven kundzutun, ist es auch nicht überraschend, dass wir in der Analyse der lokalen Medien festgestellt haben, dass die Mannheimer Polizei wenig öffentliche Kritik an der Stadtpolitik äußert bzw. überhaupt Stellung zu stadtpolitischen Maßnahmen bezieht. Damit kontrastiert der Braunschweiger Fall, wo sich die Polizei etwa im Zuge der Soko ZErM an stadtpolitischen Debatten beteiligt und sich in öffentliche Diskussionen proaktiv einbringt (siehe II.3.2).

### *Unterschiedliche Wahrnehmungen zu zentralen Akteuren zu Hochphasen der Fluchtzuwanderung 2015*

Auffallend sind für Mannheim die unterschiedlichen Wahrnehmungen hinsichtlich der organisatorischen Herausforderung in der Hochphase der Fluchtzuwanderung im Jahr 2015. Hierbei unterscheidet sich nicht nur die Sicht darauf, wer damals als Vorreiter Verantwortung und zentrale Aufgaben übernommen hat, sondern auch die Arbeitsweisen werden unterschiedlich wahrgenommen. Es liege der Polizei quasi im Blut, so lässt sie wissen, schnell handlungsfähig zu sein und anstehende Aufgaben zu übernehmen (Pol MA, Interview 4, Juni 2021). Aus der Perspektive von ehrenamtlichen Helfer\*innen und Hilfsorganisationen hingegen waren es insbesondere sie, die u. a. in Zusammenarbeit mit der Stadtpolitik und -verwaltung die Herausforderungen gemeinsam gemeistert haben. So erzählt ein\*e ehrenamtlich\*e Helfer\*in: »Und wir haben dann als Ehrenamtliche auf verschiedensten Ebenen tatsächlich, glaube ich, mitgeholfen, dass die ganze Geschichte auch funktioniert hat« (GS MA, Juli 2023). Ein\*e Interviewte\*r einer Hilfsorganisation hat die Polizei beispielsweise bei der Etablierung von vorläufigen Unterbringungen in Mannheim »nicht sehr wahrgenommen im Sinne von, dass sie eine aktive Rolle gespielt hätte« (MA, Interview 2, Juni 2022). Zugleich betont er\*sie, dass die Polizei zur Stelle war, wenn sie Unterstützung gebraucht hätten (ebd.). Ein\*e weitere\*r Ehrenamtliche\*r betont auch, dass er die Polizei wenig wahrgenommen habe. Diese sei später, etwa Ende 2015, u. a. mit Berichterstattungen zum Thema Sicherheit und Fluchtmigration im öffentlichen Diskurs aufgetreten. Er\*sie empfand das Agieren der Polizei hierbei relativ positiv, weil sie die im öffentlichen Diskurs auftretende Moralpanik versucht habe einzufangen (MA, Interview 1, Juni 2022).

Diese\*r Ehrenamtliche bewertet die Zusammenarbeit mit der Polizei und insgesamt in der Stadt zwar als positiv. Er\*sie erzählt: »Man spricht miteinander, sitzt an einem Tisch« und »sehr, sehr oft [ist] die Polizei mit dabei, schickt einen Vertreter, eine Vertreterin und mischt sich sozusagen auch mit ein und hört, was den Leuten auf der Leber liegt« (ebd.). Er empfindet eine gute Verbindung zur Polizei und bewertet es als positiv, wenn sich die Polizei »als Teil der Stadtgesellschaft darstellt« (ebd.). Das sei jedoch heute stärker als 2015 der Fall. Damals, als alle stadtgemeinschaftlichen Akteure zusammenkamen und versucht haben, die Herausforderungen zu bewältigen, da habe die Polizei gefehlt (ebd.).

Durch die im Rahmen der Fluchtmigration entstandene Zusammenarbeit verschiedener Akteure seien jedoch auch verschiedene Arbeitsweisen sichtbar geworden. Ein\*e Polizist\*in berichtet:

»Der Polizist geht immer sehr lösungsorientiert an Themen ran, weil wir das auch so gelernt haben. Wir kommen vor Ort und haben eine Lage, die zu bewältigen ist. Und wir brauchen eine Lösung am Ende und möglichst schnell. Der Sozialarbeiter spricht halt erstmal drei Stunden und am Ende geht es gar nicht darum, eine zielgerichtete Lösung zu finden, sondern um sich auszutauschen. Das war schon sehr spannend« (Pol MA, Interview 4, Juni 2021).

In dem Interview wird deutlich, dass der\*die Polizist\*in diese Erfahrung als Lernprozess wahrnimmt, der von einer Irritation des polizeilichen Alltags ausgegangen ist. Routinen, die stark verinnerlicht sind, seien hinterfragt worden.

### *Institutionalisierte Zusammenarbeit*

Die Zusammenarbeit der Polizei mit verschiedenen Akteuren der Stadt ist bzw. war durch unterschiedliche Formate und Strukturen institutionalisiert. Zum einen gab es für die Sammelunterkünfte einen Beauftragten der Polizei als Ansprechpartner. Interessanterweise wurde uns dieser von der Polizei nicht als Interviewpartner genannt und auch in unseren Polizeiinterviews wurde dieser nicht erwähnt. Ein\*e hauptamtliche\*r Betreuer\*in einer Sammelunterkunft hingegen betonte, dass diese Person zentral für seine\*ihre alltägliche Arbeit gewesen sei. Insofern habe die Polizei zu dieser Zeit einen »sehr hohen Stellenwert« gehabt. Sie erzählt, dass sie gemeinsam mit dem\*r Beauftragten für Flüchtlinge Angebote für junge Männer konzipiert habe:

»Das war ganz toll, weil die Polizei dann wirklich im besten Sinne dein Freund und Helfer in der Einrichtung war. Der Kollege von der Polizei hat mit denen Sport und Ausflüge gemacht. Und das war ein sehr niedrigschwelliger Zugang« (MA, Interview 2, Juni 2022).

Der\*die Interviewte wertet diese präventive Polizeipraxis als positiv und betont, dass diese Männer »alle begeistert« gewesen seien (ebd.). Auch ein\*e Ehrenamtliche\*r erzählt, dass Polizist\*innen »deutlich aktiver geholfen haben, als wir es erwartet haben« (MA, Interview 1, Juni 2022). Beispielsweise habe die Polizei sie bei einem Straßenbahntransport zu ehrenamtlich organisierten Filmabenden für geflüchtete Kinder unterstützt. Die Polizei habe »sehr geholfen, dass das alles gut abläuft. Also da hatten wir auch ein gutes Gefühl« (ebd.).

Über den Bereich der Fluchtmigration hinaus finden sich im Mannheimer Materialkorpus auffällig viele Kooperationen zwischen der Polizei und muslimischen Gemeinden. Beispielsweise hat jedes Revier eine\*n Moscheebeauftragte\*n. Die Beauftragten sind direkte Ansprechpersonen für die Moscheen und suchen zugleich deren Kontakt. Im Kontext der Fluchtmigration wurden Moscheen u. a. als wichtige Mittlerinnen für Geflüchtete gesehen (Pol Ma, Interview 9, Juni 2021). Dass in Mannheim mit diesen Gemeinden institutionalisiert zusammengearbeitet wird, ist sowohl eine Präventions-, aber zugleich auch eine Kontrollstrategie (Pol MA, Interview 2, Mai 2021). Zudem gab es das Veranstaltungsformat »Polizei und Muslime im Dialog«, bei dem sich muslimische Gemeinden und Polizist\*innen regelmäßig trafen, um moderiert sowie didaktisch aufbereitet vorher gesetzte Themen zu besprechen (Pol MA, Interview 2, Mai 2021).

### 2.1.7 Zwischenresümee

In Mannheim verdichtet sich das Narrativ, dass die Stadt an ihren Krisen und Herausforderungen wächst. Als zentraler Grund werden die Offenheit und Bodenständigkeit der Stadt angeführt. Diese funktioniere durch die Nähe zwischen den verschiedenen Akteuren der Stadt und durch ein gemeinsames Anpacken. Die Mannheimer Kommunikationskultur sei dabei oftmals etwas rauer, aber zugleich herzlich. Die Polizei sieht sich hierbei als Teil der Stadtgesellschaft und ist gewissermaßen mit allen ›per Du‹ – was sich durchaus kontrovers diskutieren lässt. Interviewübergreifend wird betont, dass die Hochphase der Fluchtzuwanderung eine stark herausfordernde Aufgabe

gewesen sei, diese aber im Grunde genommen gemeinsam gut gemeistert worden sei. Sowohl die Polizist\*innen als auch die nichtpolizeilichen Interviewten legen dar, dass die Stadt gestärkt aus diesem Prozess hervorgegangen sei. Hierbei habe eine vielfältige Stadt wie Mannheim auf bereits vorhandenes Wissen und Erfahrungen zurückgreifen können. Nicht nur trifft dies auf die städtischen Akteure und die Polizei zu, sondern auch für die Geflüchteten sei es leichter, in Mannheim anzukommen, wenn Diversität bereits Alltag in der Stadt sei. Migration wird von vielen Interviewten als positiv beschrieben bis hin zu ihrer Charakterisierung als Existenzgrundlage für Mannheim, nicht zuletzt im historischen Verweis auf die Aufnahme der verfolgten Hugenotten. Migration nimmt demnach, auch als Fluchtmigration, eine zentrale Rolle im Selbstverständnis der Mannheimer\*innen ein.

In den Interviews werden die Mannheimer Charakteristika als Arbeiterstadt und »bunte« Stadt besonders betont. Zudem beschreiben die Interviewten Mannheim als eigen, besonders und liebenswert. Diversität mache die Stadt aus und wird als alltägliche Tatsache gesehen mit all ihren Vor- und Nachteilen. Insbesondere die Hochphase der Fluchtzuwanderung 2014–2019 wird von allen Interviewten als herausfordernde Zeit beschrieben. In den Polizeiinterviews werden selten Geflüchtete an sich problematisiert, sondern viel mehr starre bürokratische Hürden, Personalmangel, eine hohe Arbeitsbelastung und Kommunikationsprobleme. Dazu kamen Konflikte in überbelegten Flüchtlingsunterkünften, die von der großen Mehrheit der Interviewten problematisiert werden. Sinnvoller hingegen seien dezentrale und kleinere Unterkünfte, insbesondere für diejenigen, die ankommen wollen. Darüber hinaus problematisieren insbesondere, aber nicht nur Polizist\*innen eine Gruppe unbegleiteter minderjähriger Geflüchteter und gambische Staatsangehörige, die vermeintlich mit Drogen dealten. Zu den Zeitpunkten der Interviews 2021 bis 2022 werden Geflüchtete im Stadtbild selten als auffällige Gruppe wahrgenommen. Retrospektiv verknüpfen Polizist\*innen Geflüchtete im Kontext der Hochphasen der Fluchtzuwanderung mit dem »Drehkreuz« und den vollen Sammelunterkünften. Laut Polizei sei sie aktuell nur noch selten mit dieser Gruppe beschäftigt. Als problematischere und drängendere Herausforderung wird von den meisten der Interviewten die Situation in der Neckarstadt-West durch die Migration im Kontext der EU-Osterweiterung 2007 und den Zuzug aus »Bulgarien und Rumänien« angesehen.

Anknüpfend an die Herausforderungen durch die migrationsbedingte Diversität, denen Mannheim bereits begegnen musste, begrüßen insbe-

sondere städtische Akteure die strategische Entscheidung, Mannheim das sogenannte »LEA-Privileg« zu verleihen. Die Stadt wisse aus ihrer Erfahrung heraus, dass Migration auch immer Arbeit bedeute. Es heißt, dass die Stadt schon genug gefordert sei und sich daher nicht um weitere Geflüchtete kümmern müsse. Durch die LEA sei Mannheim keine Bleibe-, sondern nur eine Durchgangsstadt. Allerdings begrüßen nicht alle, dass Mannheim nur Durchgangsstadt sei. Ein\*e Mitarbeiter\*in einer Flüchtlingsunterkunft erzählt, dass nach der Ankommensphase und der ersten Bewältigung Stellen in der Flüchtlingsarbeit sukzessive abgebaut worden seien. Er\*sie wertet dies als ein »deutliches Zeichen dafür, dass man das Thema Flüchtlinge eher marginal behandelt oder es am besten gar nicht haben will« (MA, Interview 2, Juni 2022). Denn Migration werde oftmals fälschlicherweise als Herausforderung statt als Chance gesehen. In den Polizeiinterviews wurde diese politische Frage kaum thematisiert.

Da sich die Mannheimer Polizei als Teil der Stadtgesellschaft sieht, nimmt sie ebenso das Narrativ der diversen und bodenständigen Stadt in ihr Selbstbild auf. Darin bleibe sie mit allen im Gespräch und packe pragmatisch Probleme an. Die Polizei gibt sich selbstbewusst. In den Polizeiinterviews wird deutlich, dass die Mannheimer Polizei sich als bürgernah und lässig sieht, die ihre Bürger\*innen kennt und weiß, wie mit denen umzugehen sei. Dadurch, dass die Polizei sich als nahbar, offen und angepasst an die Stadtgesellschaft sieht, immunisiert sie sich auch gegenüber Kritik. Zudem birgt das pragmatische Anpacken auch immer die Gefahr, Grenzen zu überschreiten und insbesondere hinsichtlich der Kommunikationskultur ins Respektlose abzurutschen oder auch unprofessionell zu agieren.

## 2.2 Karlsruhe

»Natürlich, es gibt hier eine Landeserstaufnahmeeinrichtung. Und die macht uns Arbeit. Aber es ist nicht ein Schwerpunkt unserer Arbeit. Das ist vielleicht auch eine Botschaft, weil das auch manchmal so rüberkommt in bestimmten Kreisen, dass Flüchtlinge uns immer eine Riesearbeit machen und nur Probleme« (Pol KA, Interview 6, Juli 2021).

In Karlsruhe scheinen Fluchtzuwanderung und Migration keine so prägenden Themen zu sein wie etwa in Mannheim. Nur kurzzeitig während der Hochphasen der Fluchtzuwanderung, insbesondere in den Jahren 2015 und 2016, wird das Thema von verschiedenen Akteuren der Stadt als bestimm-

mend beschrieben. Karlsruhe hat eine Landeserstaufnahmestelle und viele Geflüchtete wurden zu dieser Zeit dort untergebracht. Die kurzzeitige hohe Anzahl an Ankommenden sorgte für organisatorische Herausforderungen. Ein\*e Polizist\*in erinnert sich, dass die Unterkunft in der Nähe seines Reviers aus »allen Nähten geplatzt« (Pol KA, Interview 8, Oktober 2021) sei, betont jedoch, dass »nichts von alledem überfordert hat« (ebd.). Das mag mit den vergleichsweise geringen Aufnahmezahlen zusammenhängen. Das Regierungspräsidium Karlsruhe betreut drei Landeserstaufnahmestellen mit insgesamt rund 1000 Plätzen. Dies steht im starken Kontrast zu Mannheim, das zu dieser Zeit über eine Kapazität von 12.000 Plätzen verfügte. Da die Landeserstaufnahmeeinrichtungen vom Land Baden-Württemberg betrieben werden, hat die Stadt keine weiteren Verantwortungen in der Unterbringung der Geflüchteten. Wie in Mannheim werden Geflüchtete langfristig an andere Standorte verteilt, was dazu führt, dass nur wenige in Karlsruhe bleiben. In Karlsruhe treffen die Geflüchteten auf eine Stadt, die seit 1990<sup>11</sup> ein LEA-Standort ist und in der somit die Abläufe bezüglich der Aufnahme und Unterbringung nicht neu eingeübt werden mussten wie etwa an anderen neu eröffneten Standorten. Bis 2015 war Karlsruhe zudem der einzige LEA-Standort in Baden-Württemberg.

Karlsruhe wird in den Interviews als eine offene und lebenswerte Stadt beschrieben, gerade weil alles etwas unaufgeregter und gediegen sei. Wiederholt wird darauf hingewiesen, dass Karlsruhe als relativ reiche Stadt und aufgrund ihrer Bevölkerungsstruktur wenig Probleme habe. Zudem wird die Stadt als »Residenz des Rechts« (Pol KA, Interview 7, Juli 2021) bezeichnet. Sie sei »eher wissenschaftlich, juristisch geprägt« (ebd.). Das Ankommen der Geflüchteten wird entsprechend als etwas gerahmt, das die Stadt geordnet und ohne größere Aufregung regeln bzw. das Land vollziehen lassen konnte. Innerhalb der Stadtverwaltung und -politik wird sich zwar der gesellschaftlichen Herausforderung der Fluchtzuwanderung angenommen, zugleich werden die Grenzen der Verantwortung klar gezogen, wenn es darum geht, dass das Land für die Unterbringung zuständig ist.

Die Karlsruher Polizei versteht sich als Dienstleister, die aktiv wird, wenn sie gerufen wird und wenn man sie braucht. Zudem wird in den Polizeiinterviews eine Professionalität betont, die sich durch stetige Rechtssicherheit und eine gewisse Distanz zum stadtgemeinschaftlichen Geschehen auszeich-

---

<sup>11</sup> <https://www.karlsruhe.de/stadt-rathaus/aktuelles/meldungen/versorgung-von-gefluechteten-in-gemeinschaft-ankommen>, Zugriff: 08.05.2024.

net. Zu Hochphasen der Fluchtzuwanderung 2015 und 2016 sei die Polizei gleichwohl gebraucht worden und dabei sah sie sich am Puls der Zeit, denn sie war »sehr, sehr schnell unmittelbar mit im Boot« (Pol KA, Interview 1, Juli 2021). In Karlsruhe hat sie zunächst bei Verlegungen geholfen, Amtshilfe bei der Registrierung und erkennungsdienstlichen Behandlung geleistet. Letztendlich sei die herausfordernde Zeit nur eine kurze Phase gewesen und langfristig hätten sich mit Abebben der Anzahl an Ankommenden das Stadtbild und stadtpolitische Themen kaum verändert (KA, Interview 1, Juni 2022).

### 2.2.1 Problemwahrnehmungen

»Flucht und Migration [...] spielt tatsächlich für uns auch nicht so die maßgebliche Rolle« (Pol KA, Interview 6, Juli 2021).

Laut des\*der Polizist\*in spielt das Thema Flucht und Migration für die Polizei in Karlsruhe in ihrer alltäglichen Arbeit keine »maßgeblich Rolle« (Pol KA, Interview 6, Juli 2021). Insbesondere im Hinblick auf die Problemwahrnehmungen stießen wir in den Interviews immer wieder auf die Einschätzung, dass es in Karlsruhe nicht nur insgesamt, sondern auch im Hinblick auf die Flüchtlingszuwanderung im Besonderen wenig bis kaum Probleme gebe.

Ähnlich verhält es sich in Darmstadt. Auch ein\*e Interviewte\*r der Stadtverwaltung stellt in Abgrenzung zu Mannheim heraus, dass Karlsruhe zwar auch Probleme habe, dass aber »alles so im Rahmen« ablaufe (KA, Interview 1, Juni 2022).

#### *Kurzzeitige Herausforderung*

Was von den Polizist\*innen in Karlsruhe wie in den meisten anderen Städten auch problematisiert wurde, war die hohe Zahl der Ankommenden: »Die größte Herausforderung war bei der Migrationswelle 2015, dass ja die Schlagbäume hochgegangen und die Menschen gekommen sind« (Pol KA, Interview 7). Wie bereits erwähnt, war Karlsruhe im Jahr 2014 der einzige Ort in ganz Baden-Württemberg, der über eine Landeserstaufnahmestelle verfügte. Entsprechend seien »alle Menschen zu uns gekommen«, so ein\*e Interviewte\*r der Stadt (GS KA, Juni 2023). Im Jahr 2015 wurden dann weitere Erstaufnahmeeinrichtungen wie etwa in Mannheim eröffnet (MM, 06.02.2015).

Aufgrund der hohen Ankunfts zahlen und der administrativen Überforderung sei wie auch in anderen Städten zunächst keine »geordnete Registrierung [...] möglich« gewesen (Pol KA, Interview 7, Juli 2021). Dies führte dazu, dass das BAMF in Karlsruhe »mühsam« die Asylsuchenden »nachregistrieren« (ebd.) musste, wobei die Polizei in der »erkennungsdienstliche[n] Behandlung in Amtshilfe« unterstützt habe (Pol KA, Interview 3, Juli 2021). Bemängelt wird hierbei,

»dass Freitag mittags um 12, wenn die BAMF-Mitarbeiter heimgegangen sind, meine Mitarbeiter weitermachen mussten. Also die, denen wir geholfen haben, sind nach Hause, weil sie gesagt haben: »Wir schaffen den Berg eh nicht.« (Pol KA, Interview 7, Juli 2021).

Betont wird zugleich, dass sowohl die Karlsruher Polizei als auch die Stadt insgesamt kurzzeitig zwar stark gefordert, aber nicht überfordert gewesen sei. Zudem verbesserte sich mit der Zeit die Situation. Die Anzahl der Ankommen den ging zurück und die verantwortlichen Strukturen seien besser aufgestellt und eingespielt gewesen (KA, Interview 5, August 2022; Pol KA, Interview 4, Juli 2021).

Die chaotische Anfangszeit zeigte sich später in spezifischen »Nachwehen« (Pol KA, Interview 5., Juli 2021), nämlich dem Versäumnis, dass »Personen gar nicht erfasst wurden oder schlecht erfasst wurden, dass man gar nicht weiß, wer ist das jetzt eigentlich?« (ebd.). Dies sei »völlig neu« für die Polizist\*innen gewesen (Pol KA, Interview 2, Juli 2021). Die Identität einer Person nicht zu kennen, beschreibt ein\*e Polizist\*in als Problem, um »aufenthaltsbeendende Maßnahmen voranzutreiben« (ebd.). Ohne eindeutig geklärte Staatsangehörigkeit kann also keine Abschiebung durchgeführt werden. Dies führte dazu, dass sich die alltägliche polizeiliche Ermittlungsarbeit anpasste. Der\*die Polizist\*in berichtet weiter:

»Bei einer Durchsuchung achten wir nicht nur darauf: Was finden wir an Beweismitteln, Tatkleidung, Tatmitteln [...]? Wir gucken jetzt auch: Gibt es Hinweise auf eine Staatsangehörigkeit? Also spricht: Dokumente in irgendeiner Sprache oder irgendwelche Bezüge in irgendwelche Länder oder Ausweisdokumente oder irgendwas« (ebd.).

Hinzu kam, dass es insbesondere in den Revieren in den Stadtteilen Durlach und Oststadt, den angrenzenden Revieren zur LEA, vermehrt zu sogenannten »Erstaufgriffen« kam (Pol KA, Interview 5, Juli 2021). Ein\*e Polizist\*in erzählt, dass Geflüchtete »mit Koffern und Rucksäcken« nachts am Revier geklingelt und dann »Asyl« gesagt hätten (ebd.). »Asyl« beschreibt der\*die Polizist\*in als »Signalwort«, denn sobald dies eine Person äußere, sei sie »im Asylverfahren« (ebd.). Das Stichwort »Asyl« gilt als Asylgesuch, sodass dann

vor Ort im Revier das Asylverfahren eingeleitet wird, wobei zunächst eine Registrierung stattfinden, dann ein Asylantrag gestellt und zugleich eine Anzeige wegen unerlaubter Einreise gleichermaßen aufgenommen wird.

In Karlsruhe wird die Sicherheitslage insgesamt und werden die Herausforderungen im Kontext der Fluchtzuwanderung als unproblematisch beschrieben. Bei Vergehen habe es sich um Einzelfälle gehandelt und es wird betont, dass die Mehrheit der Ankommenden polizeilich unauffällig sei. Auch seien die unbegleiteten minderjährigen Geflüchteten in Karlsruhe im Gegensatz zu Mannheim unauffällig. Diese wurden in den Karlsruher Polizeiinterviews kaum oder wenn, dann nicht als Gruppe an sich problematisiert. Unbegleitete minderjährige Geflüchtete sind vom Königsteiner Schlüssel ausgenommen, sie verbleiben in der Obhut und Verantwortung der Kommunen. Dass es in Karlsruhe keine Probleme gegeben habe, wird vonseiten nichtpolizeilicher Interviewpartner\*innen darauf zurückgeführt, dass das Aufnahmesystem und die Strukturen »wirklich, wirklich, sehr, sehr gut« (KA, Interview 1, Juni 2022) funktionierten. Die Erziehungshilfen der sozialen Träger hätten gegriffen und die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Stellen sei reibungslos (ebd.).

#### *Konflikte in Flüchtlingsunterkünften – machen Arbeit, sind aber kein Schwerpunkt*

Wie in allen Städten wurde zudem darauf hingewiesen, dass es insbesondere zu Zeiten der überfüllten Unterkünfte zu Konflikten unter den Bewohnenden kam und die Polizei entsprechend habe anrücken müssen. Flüchtlingsunterkünfte wurden in Karlsruhe jedoch nicht als »Problemorte« beschrieben wie etwa in Osnabrück. Die meisten der polizeilichen Interviewpartner\*innen entdramatisieren die Lage und sprechen von einzelnen Fällen, in denen Konflikte eskaliert seien. Ein kleiner Teil der interviewten Polizist\*innen hingegen spricht davon, dass die Lage in Flüchtlingsunterkünften schnell an Schärfe gewinne. Ein\*e Polizist\*in in Führungsposition erzählt, dass er\*sie seiner\*ihrer Dienstgruppe geraten habe, bei »einer möglichen Schlägerei oder einer unklaren Sache« mit erhöhtem Personalschlüssel in die Unterkünfte zu gehen (Pol MA, Interview 9, Oktober 2021). Denn, so lautet seine\*ihre Einschätzung, »diese Lagen können sehr schnell eskalieren. Das sind sehr temperamentvolle Menschen und da kann aus einem Streit zwischen zwei plötzlich eine Schlägerei zwischen zehn werden« (ebd.). An diesem Zitat wird deutlich, dass die Bewohnenden der Unterkunft mitunter kulturalisiert werden, ihnen homogenisierend eine

spezifische Kultur respektive spezifische Eigenschaften, hier Temperament, zugeschrieben wird bzw. werden und die polizeiliche Praxis entsprechend dieser Erwartungshaltung angepasst wird (siehe auch III.4). Ansonsten werden in Bezug auf Konflikte in Unterkünften gemäß dem Karlsruher Narrativ vereinzelt auftretende Probleme als verhältnismäßig und normal dargestellt. Daraus wird geschlossen, dass in Karlsruhe, wie bereits weiter oben erwähnt, alles »im Rahmen« (KA, Interview 1, Juni 2022) verlaufe.

### *Angst vor der Etablierung einer »offenen Rauschgiftszene«*

Was von polizeilicher Seite hingegen häufiger problematisiert wird, ist die Sorge vor der Etablierung einer offenen Rauschgiftszene, wobei eine Gruppe gambischer Staatsangehöriger (siehe ähnliche Problematisierung in Mannheim, II.2.1.3) maßgeblich als relevante Dealergruppe erachtet wird. Als Reaktion wurde im August 2017 eine Ermittlungsgruppe gegründet, die gezielt BtMG-Straftaten verfolgte (PKS KA, 2017: 100). So heißt es in einer Pressemitteilung der Polizei, dass sie mit »intensiven offenen und verdeckten Präsenz- und Kontrollmaßnahmen [...] gegen die Rauschgiftszene in der Karlsruher Altstadt und am Schlossplatz vor[geht]« (PolM KA, 30.06.2017). Weiter heißt es, dass »festgestellt werden [musste], dass vornehmlich gambische Asylbewerber als Rauschgiftthändler auftreten« (ebd.). Zudem wird darüber informiert, dass »Kontrollen durch uniformierte und zivile Streifen intensiviert« würden (ebd.). Das Ziel der polizeilichen Maßnahmen sei es, »die Rauschgiftszene nachhaltig zu bekämpfen und der Gefahr einer sich bildenden offenen Szene zu begegnen« (ebd.). Der Fokus auf gambische Staatsangehörige lässt erahnen, dass die massiven, mitunter präventiven Kontrollmaßnahmen insbesondere Schwarze Männer treffen.

An diesem Komplex ist zunächst interessant, dass präventiv eine Ermittlungsgruppe eingesetzt wurde, obschon laut PKS die Gruppe der Gambier nicht die größte Gruppe der Dealenden darstellt. So machen gambische Tatverdächtige nur einen kleinen Teil der Gesamttatverdächtigen im Bereich Rauschgiftkriminalität aus. In der PKS 2018 heißt es, dass im Bereich Rauschgift der Gesamtanteil der nichtdeutschen Tatverdächtigen bei 29,2% liegt. Diese knapp 30% der Gesamtverdächtigen bestehen aus 204 Tatverdächtigen mit türkischer Staatsangehörigkeit, 80 Tatverdächtigen mit italienischer und dann erst 73 Tatverdächtigen mit gambischer Staatsangehörigkeit. Zudem erhält diese Gruppe eine gesonderte Erläuterung in der PKS: »Tatverdächtige aus Gambia traten zum ersten Mal im Jahr 2014

signifikant im Deliktsbereich Rauschgiftkriminalität auf. Trotz rückläufiger Tatverdächtiger in den Jahren 2017 und 2018 blieben sie an dritter Stelle der am stärksten vertretenen Nationalitäten« (PKS KA, 2018: 70). Es kann also festgehalten werden, dass die Gruppe der gambischen Staatsangehörigen, denen BtmG-Delikte zugeschrieben werden, eine besondere Aufmerksamkeit in der polizeilichen Berichterstattung und bei polizeilichen Maßnahmen auf sich zieht.

Auffällig ist, dass in den Polizeiinterviews diese gesonderte Thematisierung hingegen nicht stattfindet. In den Interviews wird zwar Drogenhandel thematisiert, jedoch nicht explizit mit gambischen Staatsangehörigen in Zusammenhang gebracht (u. a. Pol KA, Interview 1, Juli 2021; Pol MA, Interview 9, Oktober 2021). Die Karlsruher Polizist\*innen sind in den Interviews zurückhaltend in der Nennung von Nationalitäten und Kategorisierungen und sprechen eher über Straftaten und Deliktfelder. In den polizeilichen Pressemitteilungen und den PKS hingegen werden die gambischen Staatsangehörigen als Dealergruppe benannt (PKS KA, 2018: 70; PolM KA, 30.06.2017). Indes wird in der lokalen Presse, den *Badischen Neuesten Nachrichten* (BNN), diese Gruppe offensiver zum Problem stilisiert. Dort ist die Sprache von drogendealenden Gambiern als »Problemgruppe« (BNN, 24.05.2016) und in einer Überschrift heißt es: »Gambische Flüchtlinge drängen in Drogenszene« (BNN, 14.05.2018).

### *Stimmungsmache und Vorurteile durch lokale Medienberichterstattung und innerhalb der Stadtgesellschaft*

Anknüpfend an die gerade angeführten Zitate, die die verkürzte Darstellung von gambischen Staatsangehörigen im Kontext von Rauschgiftkriminalität illustrieren, kritisieren einige der interviewten Polizist\*innen die lokale Medienberichterstattung. Ein Polizist bezeichnet es als »schwierig«, dass die Karlsruher Tageszeitung BNN »in den letzten Jahren« vermehrt »eine reißerische Berichterstattung [macht], dass es kracht« (Pol KA, Interview 7, Juli 2021). Ein\*e andere\*r Polizist\*in weist darauf hin, dass in den Medien vorwiegend über straffällige Geflüchtete berichtet wird. Es werde oftmals darüber berichtet, »was schlecht gelaufen ist, und über Skandale, als über das, was gut gelaufen ist« (Pol KA, Interview 6, Juli 2021). Zudem sieht ein\*e Polizist\*in ein Problem in der strategischen Nutzung sozialer Netzwerke für die überproportional häufige Verbreitung von Informationen zu straffälligen Geflüchteten und rassistischen Memes (Pol KA, Interview 4, Juli 2021).

Trotz dieser verbalen Anfeindungen und einer Stimmungsmache gegen Geflüchtete seien jedoch laut den interviewten Polizist\*innen beispielsweise die Flüchtlingsunterkünfte in Karlsruhe zu dieser Zeit kein Anschlagziel gewesen (u. a. Pol KA, Interview 1, Juli 2021).

Gleichwohl nehmen die Polizist\*innen in der Karlsruher Stadtbevölkerung zum Teil eine »Ausländerfeindlichkeit« wahr (ebd.). Kurzzeitig habe es auch Kargida-Demonstrationen (in Anlehnung an Pegida handelt es sich also um Karlsruher\*innen im Einsatz gegen den vermuteten Untergang des Abendlandes) gegeben, erzählt uns ein zivilgesellschaftlicher Akteur (KA, Interview 3, August 2022). Diese »Ausländerfeindlichkeit« habe sich darin gezeigt, dass stetig die Frage im Raum gestanden habe, ob Geflüchtete kriminell bzw. krimineller seien als die »Normalbevölkerung«. Es habe beispielsweise Angst in Bezug auf »Sexualstraftaten« und eine abstrakte Sorge um die »öffentliche Sicherheit« gegeben (KA, Interview 1, Juni 2022). Ein\*e andere\*r Polizist\*in formuliert den Eindruck, dass Teile der Stadtbevölkerung dazu tendieren, Probleme auf die Gruppe der Geflüchteten zu projizieren. Er\*sie erzählt, dass die Kriminalisierung von Geflüchteten, »so ein Stück weit dazu geeignet ist, um Psychohygiene für die hier Ansässigen zu sein. Nach dem Motto ›wir waren es nicht‹. Was für ein Quatsch!« (Pol KA, Interview 7, Juli 2021) Es seien nicht immer ›die anderen‹, »der Soundso-Ausländer« (Pol KA, Interview 7, Juli 2021), die Straftaten begingen. In diesem Feld sei die Polizei gern mit ihrer stadtpolitisch nachgefragten Expertise eingesprungen (Pol KA, Interview 1, Juli 2021). Deutlich wird an diesen Ausführungen, dass sich die Polizei nicht als Teil der Stadtgesellschaft definiert, wie dies etwa in Mannheim der Fall ist, sondern als eine Instanz, die die Stadtgesellschaft (die Öffentlichkeit, die Bürger\*innen und die Medien) analysiert und schlussendlich auch aus dieser Distanz heraus Beurteilungen formuliert sowie gezielt Interventionen vornimmt.

### *Polizei als Problem*

Inwiefern wird demgegenüber die Polizei vonseiten der nichtpolizeilichen Akteure wahrgenommen? Insgesamt wird die Polizei in Karlsruhe nicht umfassend kritisiert, sondern eher im Hinblick auf spezifische Fragen und Themen. Einige der Interviewten problematisieren, dass die Polizei zu Beginn der hohen Anzahl an Ankommenden relativ langsam reagiert habe. Ein\*e Interviewte\*r bemängelt, dass die »Koordinierungsstelle Zuwanderung« der Polizei, die insbesondere als Bindeglied zwischen dem

Polizeipräsidium und dem Regierungspräsidium diente (BNN, 30.09.2016), erst Ende 2015 eingerichtet wurde. Wie oben beschrieben, attestiert sich die Polizei hingegen selbst, schnell reagiert zu haben. Eventuell hängt diese konträre Wahrnehmung mit unterschiedlichen Prioritäten zusammen, denn Polizist\*innen beschrieben ja insbesondere ihre Amtshilfen in Bezug auf die Registrierung der Ankommenden. Laut einem stadtpolitischen Akteur sei die Koordinierungsstelle hingegen eine dringend benötigte Anlaufstelle und Ansprechpartner für die Politik und Verwaltung gewesen (KA, Interview 3, August 2022).

Ein\*e Sozialarbeiter\*in bemängelt zudem, dass die Polizei zum Teil schlecht mit den Papieren und Ausweisdokumenten der Geflüchteten umgegangen sei. Es seien viele »Pannen« passiert, bei denen Dokumente verschwunden seien (KA, Interview 5, August 2022). Auch dies steht im Widerspruch zur Selbstwahrnehmung der Polizei, denn ihrer Einschätzung nach war sie die Instanz, die für einen geordneten Ablauf gesorgt habe, etwa nachdem die BAMF-Mitarbeitenden vor einem zu großen Berg an Arbeit kapitulierten und strikt ihren Feierabend einhielten. Da sich die Karlsruher Polizei sehr viel deutlicher als in anderen Städten als regelbasierte Dienstleister geriert, erzeugen solche kolportierten Pannen eine gewisse Dissonanz.

Ein\*e Interviewte\*r führt aus, dass er\*sie durch sein\*ihr ehrenamtliches Engagement im Bereich Migration mitbekomme, dass viele Personen mit Migrationsbiographie schlechte bzw. rassistische Erfahrungen mit der Polizei machen mussten. Wiederholt thematisieren verschiedene nichtpolizeiliche Interviewte, dass insbesondere junge migrantisierte Männer und hierunter junge männliche Geflüchtete kriminalisiert würden, mit Vorurteilen konfrontiert seien, *racial profiling* und unverhältnismäßig rabiate Behandlungen durch die Polizei erfahren (ebd.; KA, Interview 2, Juli 2022; GS KA, Juni 2023). Ein\*e Sozialarbeiter\*in berichtet von diversen schlechten Erfahrungen mit der Polizei auf Seiten jugendlicher Geflüchteter. Zudem habe auch er\*sie selbst Begegnungen mit der Polizei im Kontext seines\*ihres Berufs, die er\*sie als rassistisch wahrnimmt (KA, Interview 2, Juli 2022). Dass diese Erfahrungen bei Jugendlichen und jungen Männern Frust und Misstrauen gegenüber der Polizei erzeugen, werde vonseiten der Polizei nicht reflektiert. Zudem hätten die Interviewten noch nicht erfahren, dass die polizeiliche Praxis durch die Polizei selbst als unverhältnismäßig oder vorurteilsbelastet anerkannt werde, obschon eine solche Reflexivität notwendig wäre (KA, Interview 1, Juni 2022; GS KA, Juni 2023).

Hinsichtlich der kritischen Selbstreflexion und des Hinterfragens der eigenen routinierten Praxis bestehen, so der Eindruck der interviewten nicht-polizeilichen Akteure, noch deutliche Verbesserungspotenziale. Auffällig ist, dass die meisten der nichtpolizeilichen Interviewten zugleich den direkten Kontakt mit der Polizei, der im Rahmen einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit stattfindet, positiv beschreiben. Gleichzeitig erfahren sie durch ihre Tätigkeit mit von Rassismus betroffenen Personen und Geflüchteten Berichte, die sie als Fälle von Ungleichbehandlung und rassistischer Diskriminierung kritisieren.

### 2.2.2 Beschreibungen des städtischen Raumes und Verortung von Geflüchteten

»Es ist halt irgendwie so ein bisschen ruhiger, gediegener, vielleicht auch langsamer« (Pol KA, Interview 8, Oktober 2021).

Karlsruhe wird als beschauliche und ruhige Stadt mit hoher Lebensqualität beschrieben (Pol KA, Interview 6, Juli 2021; Pol KA, Interview 8, Oktober 2021; Pol KA, Interview 9, Oktober 2021). Ein\*e interviewte\*r Polizist\*in sagt, »Karlsruhe ist ein Dorf mit Straßenbahn. [Lachen] Teilweise hat man schon ein bisschen dieses Gefühl, also jetzt auch gerade von polizeilicher Seite, wenn man nach Stuttgart blickt oder nach Mannheim blickt, da haben wir in Karlsruhe schon eine andere Kriminalitätsbelastung. Viele Problemlagen, die dort sind, stellen sich einfach in der Form bei uns gar nicht« (Pol KA, Interview 2, Juli 2021). Ein anderer sagt: »Bei uns wird auch nicht jeden Tag jemand erschossen oder auf der Straße zusammengeschlagen« (Pol KA, Interview 10, Oktober 2021). Zudem sei Karlsruhe historisch bedingt eine typische Beamt\*innenstadt (Pol KA, Interview 3, Juli 2021). Trotz dieser Gediegenheit beschreiben die Interviewten die Stadt als urban und weltoffen (KA, Interview 3, August 2022).

#### *Wohlhabende Beamt\*innenstadt und Stadt des Rechts*

Hinzu kommt, dass Karlsruhe, insbesondere im Vergleich zu Mannheim (Pol KA, Interview 6, Juli 2021), eine wohlhabende Stadt sei und aufgrund der Bevölkerungsstruktur mit weniger Problemen zu kämpfen habe (KA, Interview 4, August 2022). Die Stadt sei sehr bürgerlich geprägt, was sich auch im all-

gemeinen Umgangston zeige. Dies wird in Abgrenzung zu Mannheim von einem\*r Polizist\*in wie folgt beschrieben: »Ich kenne das vom Hörensagen, dass gerade in der Mannheimer Region der Umgangston ein etwas anderer ist. Man spricht auch davon, dass es, sagen wir mal, insgesamt innerhalb der dortigen Stadtgesellschaft ein bisschen rustikaler ist, um das mal diplomatisch auszudrücken« (Pol KA, Interview 1, Juli 2021).

Zudem erzählt ein\*e Polizist\*in, dass Teile der akademischen Bevölkerung in Karlsruhe eine wirkmächtige Beschwerdemacht bei Missständen hätten, was für die Polizeiarbeit von Vorteil sei:

»Sie haben halt eine akademische Oberschicht, die ihre Sichtweisen – und die sind oftmals nah am Puls der Zeit – in die politischen Kreise mit reinbringen können – und nicht nur die Polizei, die kommt und sagt: ›Herr Oberbürgermeister, der Europaplatz, der ist ganz furchtbar, der ist ganz schlimm. Da müssen wir eben was tun.‹ Sondern eben auch, ich sage mal, akzeptierte Meinungen, die sagen: ›Ich war in der Stadt unterwegs und das gefällt mir überhaupt nicht, wie das jetzt gerade hier sich zumüllt, zur Partymeile wird, das ist schon öffentlicher Bereich.‹ Und das wird schon anders aufgenommen. Das ist der große Vorteil, den wir haben« (Pol KA, Interview 9, Oktober 2021).

Die durch das wohlhabende Bürgertum geprägte Stadt und der entsprechende Einfluss von Teilen der Stadtgesellschaft wird jedoch nicht nur positiv gesehen. Ein\*e in der Stadtpolitik ehrenamtliche\*r Engagierte\*r nimmt innerhalb dieser Gruppe Vorurteile gegenüber Geflüchteten wahr. Er\*sie erzählt, in Karlsruhe gebe es viele »Egoisten«,

»die sagen: ›Mein Reichtum, mein Wohlstand, bitte stört mich nicht!‹ [...]. Es gibt ein paar Siedlungen in Karlsruhe, wo viele Menschen aufeinander kommen. Da ist das auch vielfältiger. Aber es gibt sehr viele Siedlungen in Karlsruhe: Einfamilienhäuser und Kleingärten vor der Haustür. Man merkt, da sind drei, vier Autos vor der Haustür. Die möchten garantiert keine Flüchtlingsunterkünfte in deren Nähe haben« (KA, Interview 4, August 2022).

Interessant ist, dass die Abwehr gegenüber Geflüchteten hier schichtspezifisch verortet wird.

Wenngleich ein\*e Polizist\*in beteuert, dass in Karlsruhe der vor sich hergetragene »Geruch der Beamtenstadt [...] nicht mehr berechtigt« sei (Pol KA, Interview 6, Juli 2021), sind die Stadt und ihre Bevölkerung weiterhin stark vom Beamtentum geprägt, u. a. da viele Verwaltungsgebäude und die entsprechende Belegschaft ansässig sind. Konkret heißt dies, dass ein nicht geringer Teil der Karlsruher Bevölkerung im öffentlichen Dienst angestellt ist. Die Stadt insgesamt ist insofern stark durch staatliche Strukturen und da-

mit zusammenhängende Milieus geprägt. Die Polizei wiederum ist ebenfalls Teil davon und fügt sich in dieser Hinsicht gut ein.

Ein\*e Polizist\*in beschreibt Karlsruhe als »Stadt des Rechts, mit BGH und Bundesverfassungsgericht« (Pol KA, Interview 10, Oktober 2021). Damit einher gehe eine hohe Polizeidichte, die die oftmals von polizeilicher Seite aus kritisierte Personalsituation insgesamt etwas entzerrt. Zudem werde man, wie ein\*e Polizist\*in sagt, »jeden Tag an die Grundrechte erinnert. Da drüben ist die Verfassungssäule, da drüben ist der Platz der Grundrechte. Dazwischen liegt unser Revier. Wir werden jeden Tag daran erinnert, wenn man die Augen aufmacht. Das ist auch wichtig« (Pol KA, Interview 9, Oktober 2021). Wie sich diese tägliche Erinnerung auf das Selbstverständnis der Polizei auswirkt, legen wir in Kapitel II.2.2.5 zu Organisationskulturen dar.

*Keine »Pfui-Viertel« (Pol KA, Interview 6, Juli 2021)*

Darüber hinaus hat Karlsruhe unter den von uns untersuchten Städten insofern ein Alleinstellungsmerkmal, als sich alle Interviewten darin einig waren, dass es keine »Problemstadtteile« oder »verfestigten« »Kriminalitätshotspots« gebe (Pol KA, Interview 6, Juli 2021). In den Interviews werden höchstens vereinzelt Straßenzüge oder Plätze genannt, die polizeilich markant seien. Aber auch bei diesen handele es sich um Auffälligkeiten, denen, wie ein Polizist sagt, »wir mit unserem normalen Werkzeugkasten, den wir als Polizei einfach haben, mit Präsenz, mit Kontrollmaßnahmen, mit Präventionsmaßnahmen [...], Herr werden« könnten (Pol KA, Interview 2, Juli 2021). Es gebe zwar Orte, die kriminalitätsbelasteter seien als andere, aber die Belastung reiche nicht mal aus, um sogenannte »gefährliche Orte« oder »Videoüberwachung« einzurichten (Pol KA, Interview 2, 6, Juli 2021; Pol KA, Interview 6, Juli 2021). Dass es in Karlsruhe »keine Pfui-Viertel« und »sowieso nirgends [...] No-go-Area[s]« (Pol KA, Interview 6, Juli 2021) gebe, Sorge dafür, dass das subjektive Sicherheitsgefühl deutlich höher sei als beispielsweise in Mannheim.

Doch nicht alle sehen das so. Einige der interviewten Polizist\*innen verweisen auf eine Veränderung der Polizeiarbeit, die dadurch geprägt sei, dass das Klima in der Stadt rauer geworden sei. Diese empfundene Rauheit zeichne sich dadurch aus, dass die Interviewten beispielsweise wahrnehmen, dass Jugendliche eine niedrigere Hemmschwelle für Gewaltanwendung hätten oder der Umgang unfreundlich und feindselig sei (GS KA, Juni 2023).

### *Verortung von Geflüchteten*

Geflüchtete scheinen im Stadtbild kaum eine Rolle zu spielen, außer zu Hochphasen der Fluchtzuwanderung 2015 und 2016. Ein\*e Sozialarbeiter\*in erinnert sich, dass sich damals zeitweise ca. 8.000 Geflüchtete in Karlsruhe aufgehalten hätten. Es habe insbesondere einige Plätze gegeben, wo sich viele Geflüchtete getroffen hätten. Die Polizei sei dann »ziemlich viel unterwegs [gewesen], um zu gucken: was machen die da? Picknicken die da einfach nur oder verticken die Drogen oder was ist da eigentlich los? Damit war die Polizei in der Zeit auch viel beschäftigt« (KA, Interview 5, August 2022). Diese »Hotspots«, wie er\*sie sagt, gebe es heute jedoch nicht mehr, weil eine viel niedrigere Anzahl an Geflüchteten in den LEA-Unterkünften der Stadt unterkommt.

Zwar gibt es einige Erzählungen, in denen Geflüchtete an zentralen Orten in der Innenstadt verortet werden, vorwiegend werden sie jedoch als Bewohnende der Flüchtlingsunterkünfte thematisiert. Am häufigsten wird hierbei die größte und älteste LEA in Karlsruhe in der Durlacher Allee 100 genannt.<sup>12</sup> Auch in Karlsruhe wird thematisiert, dass die engen und teils überbelegten Unterkünfte, in denen die Bewohnenden zudem oft weder einer Arbeit nachgehen könnten noch genug Freizeitangebote zur Verfügung ständen (MA, Interview 4, Juli 2022), schnell zu Konflikten und Straftaten führten (siehe auch II.1). Dabei handelte es sich jedoch um Einzelfälle, die keine polizeiliche Überforderung darstellten (Pol KA, Interview 1, Juli 2021).

Eine Maßnahme, um den Konflikten zu begegnen, war, wie es von polizeilicher Seite heißt, mit »vereinten Kräften« vorzugehen, nämlich durch eine erhöhte Polizeipräsenz, mehr Personal und die Zusammenarbeit mit den Sicherheitsdiensten vor Ort (ebd.). Zudem wurde ähnlich wie in Mannheim eine LEA-Wache in der Durlacher Allee eingerichtet. Dort wurden drei Polizist\*innen eingesetzt, die als Ansprechpartner\*innen für die Geflüchteten fungierten, Straftaten der Bewohnenden insbesondere im Bereich »Aufenthaltsgesetze, Asylverfahren und Co.« (ebd.) bearbeiteten und Ansprechpartner\*innen für das Regierungspräsidium und den privaten Sicherheitsdienst der Unterkünfte waren (KA, Interview 1, Juni 2022). Zudem stand die LEA-Wache im engen Austausch mit dem Sonderstab »gefährliche Ausländer« (Pol KA, Interview 2, Juli 2021). Die LEA-Wache weist Ähnlichkeiten zu der Sonderkommission in Braunschweig und Os-

---

12 <https://rp.baden-wuerttemberg.de/rpk/abt9/ref94/>, Zugriff: 08.05.2024.

nabrück auf, wobei sich die Arbeitsschwerpunkte mitunter unterscheiden. In Osnabrück scheinen die Polizist\*innen vor Ort insbesondere an einem Vertrauensaufbau zu den Geflüchteten interessiert, was in Karlsruhe nicht prioritär der Fall zu sein scheint. Zudem hat sich die Sonderkommission in Braunschweig – im Kontrast zur Wache in Karlsruhe – durch eine ausgeprägte Öffentlichkeitsarbeit ausgezeichnet.

Dass Geflüchtete in der Stadt als Gruppe nach 2015 und 2016 kaum wahrgenommen werden, zeigt sich in der geringen Thematisierung in den Polizeiinterviews als auch durch Aussagen von nichtpolizeilichen Akteuren. Ein\*e Sozialarbeiter\*in kritisiert, dass obwohl die Erstaufnahmeeinrichtung in Karlsruhe schon sehr lange existiere, aber »die Stadtgesellschaft diese langjährige Einrichtung abspaltet. Wenn man in der Stadt irgendeine Frage hat, heißt es immer, naja, ist ja eine Landeseinrichtung, dafür sind wir nicht zuständig« (KA, Interview 5, August 2022). In Karlsruhe seien »die Geflüchteten [...] wenig präsent in den Köpfen der Leute« (ebd.). Es zeigt sich auch in Kapitel II.2.2.6 zu Netzwerken, dass die Zuständigkeit des Regierungspräsidiums Karlsruhe für die LEA dazu führt, dass es kaum Verbindungen zwischen der Stadtpolitik und -verwaltung mit der LEA gibt. Die Verantwortlichkeit liegt beim Land und die Stadtgesellschaft identifiziere sich nicht mit der LEA – außer »engagierte Flüchtlingshelfer\*innen«, so ein\*e Sozialarbeiter\*in der LEA (KA, Interview 5, August 2022).

### 2.2.3 Freunde und Feinde

Die Polizei in Karlsruhe versteht sich als eine professionelle und zu jeder Zeit rechtssichere Institution, die Recht in letzter Instanz auch mit Zwang durchsetzt. Dazu gehört, Verbrechen und Gesetzlosigkeit zu bekämpfen und dann durchzugreifen, wenn es nötig ist. Sie nimmt ihren Auftrag und ihre Verantwortung ernst und trägt dies auch vor sich her. Unserem Eindruck nach handelt es sich bei der Karlsruher Polizei jedoch nicht um eine, die darauf bedacht ist, sich mit dem ihr übertragenen staatlichen Gewaltmonopol zu brüsten. Vielmehr scheint sie ihren repressiven Auftrag am liebsten möglichst unaufgeregt zu erfüllen. Hierbei wahrt sie eine gewisse Distanz zum gesellschaftlichen und politischen Gewimmel und analysiert gesellschaftliches Geschehen zuweilen aus der Ferne. Sie gibt sich analytisch und sachlich, etwa wenn Polizist\*innen häufiger auf die sozialen Ursachen der Probleme

respektive Straftaten zu sprechen kommen als Straftaten moralisch zu bewerten.

Für die Gruppe der Geflüchteten wird eine Grenze zwischen denjenigen gezogen, die Schutz bräuchten sowie polizeilich unauffällig seien, und denjenigen, die »wirklich nachhaltig und nachweislich das Sicherheitsgefühl beeinträchtigen«, auf eine »Schiene abdrifte[n] und dann fortgesetzt schwere Straftaten begeh[en]« (Pol KA, Interview 5., Juli 2021). Es sei also die Gruppe der mehrfach straffälligen Geflüchteten, die die Polizei im negativen Sinne beschäftige und die durch ihr Verhalten einen Schutzstatus verspielt habe.

### *›Nichtintegrierbare‹ und Mehrfachtäter*

Mehrfach fallen bei der Kategorisierung der Gruppe der mehrfach straffälligen durch Polizist\*innen Begriffe wie »nicht integrierbar« (Pol KA, Interview 4, Juli 2021). Ein\*e Polizist\*in sagt: »Die haben es nicht geschafft, integriert zu werden.« Dieser Umstand bedeute für ihn\*sie, dass weder die Geflüchteten sich integriert haben, noch die Bevölkerung es vermochte, sie zu integrieren (Pol KA, Interview 9, Oktober 2021). Er\*sie beschreibt dieses Phänomen also zum einen als ein beidseitiges Scheitern eines Integrationsprozesses, schildert aber ausführlich die Nichtbereitschaft der Betroffenen. Die Bezeichnung »nichtintegrierbar« beziehe sich dabei nicht nur auf strafrechtliche Vergehen. Diese Personen würden in der Ausländerbehörde, der gesamten Stadtverwaltung, dem Landratsamt sowie in den Flüchtlingsunterkünften auffällig unkooperativ oder problematisch agieren. Sie würden nicht mitwirken, erschienen nicht zu Behördenterminen und begingen »lauter Verstöße« (Pol KA, Interview 2, Juli 2021). In diesem Zuge berichtet der\*die Polizist\*in von einem Vorstoß der Karlsruher Polizei, mit der Ausländerbehörde einen regelmäßigen Informationsaustausch zu institutionalisieren. Der\*die Polizist\*in erzählt, dass dieser Austausch darauf abziele, Informationen über »sogenannte Integrationsverweigerer oder Personen, wo die Ausländerbehörde sagt, die wirken nicht mit«, auszutauschen (ebd.). Hier findet also eine staatliche Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Behörden statt, die darauf abzielt, Informationen über deviante Geflüchtete zu sammeln und etwaige strafrechtliche und damit oftmals auch aufenthaltsrechtliche Konsequenzen anzustreben. In einem Verfahren gegen Asylsuchende kann ein solch koordiniertes Vorgehen hinsichtlich eines Aufenthaltsstatus durchaus ausschlaggebend sein. In dieser Gruppe der »Integrationsverweigerer« gebe es sogenannte »Mehrfach- und Inten-

sivtäter«, die als »mögliche Gefährder« klassifiziert würden, mit der sich eine gesonderte Ermittlungsgruppe »Mehrfachtäter Zuwanderung« (MTZ) befasst (Pol KA, Interview 4, Juli 2021).

Die Ermittlungsgruppe wurde im März 2016 durch das Polizeipräsidium Karlsruhe ins Leben gerufen. Die Auswertung der PKS habe ergeben, dass »eine bestimmte Anzahl tatverdächtiger Zuwanderer insbesondere bei Eigentumsdelikten, aber auch bei Gewaltdelikten bis hin zu Raubstrafaten mehrfach straffällig wurde; in Einzelfällen traten sie in kurzer Zeit (nur wenige Wochen nach der Einreise in das Bundesgebiet) mehrfach strafrechtlich in Erscheinung« (PolM KA, 23.05.2016). Weiter wird erläutert, dass »straffällige Zuwanderer [...] wie andere Täter auch dann als Mehrfachtäter anzusehen sind, wenn aufgrund der aufgewendeten kriminellen Energie, der fortgesetzten Begehung von Straftaten und der offensichtlichen Wirkungslosigkeit bisheriger Straf- und Resozialisierungsmaßnahmen ein dringender Handlungsbedarf anzunehmen ist« (ebd.). Ein\*e Polizist\*in resümiert, dass es »einzelne Flüchtlinge gab, die in kürzester Zeit, drei Tage da, 15 Straftaten [begangen haben], quasi voll aus dem Ruder gelaufen sind« (Pol KA, Interview 7, Juli 2021). Weiter führt er\*sie aus, dass er\*sie nichts zu den jeweiligen Hintergründen sagen könne, etwa ob die Geflüchteten aufgrund von Traumata o. Ä. auffällig wurden, »aber Tatsache war, dass da wenige sehr viele Straftaten verübt haben« (ebd.). Durch die Ermittlungsgruppe wären die Fälle gebündelt an einem Ort behandelt worden, womit sie »in einer Gesamtschau betrachtet« werden konnten (ebd.). Im März 2016 waren 34 Asylbewerber in der Kartei (PolM KA, 11.03.2016). In den Ermittlungen sei die Prüfung der Asylgründe und daran anschließend aufenthaltsbeendende Maßnahmen zentral gewesen (ebd.). Auch die Staatsanwaltschaft begrüße die Einrichtung der Ermittlungsgruppe, da dadurch »eine noch engere Abstimmung zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft gewährleistet [wird]«, so wird der leitende Oberstaatsanwalt Gunter Spitz in einer Pressemitteilung der Polizei Karlsruhe zitiert (ebd.).

Die Ermittlungsgruppe Mehrfachtäter der Polizei Karlsruhe gilt als »Vorreiter des im Jahr 2018 vom Land Baden-Württemberg gegründeten Sonderstab[s] ›Gefährliche Ausländer‹«. <sup>13</sup> Der für das gesamte Baden-Württemberg zuständige Sonderstab besteht aus Polizist\*innen und Jurist\*innen und hat die Aufgabe, die häufig ungeklärte Identität der sogenannten ausländi-

---

13 <https://www.ka-news.de/region/karlsruhe/kriminelle-fluechtlinge-in-karlsruhe-eine-andere-kultur-ist-keine-ausrede-art-1890888>, Zugriff: 08.05.2024.

schen Mehrfach- und Intensivstraftäter\*innen festzustellen mit dem Ziel, diese rechtssicher abschieben zu können (Pol KA, Interview 5, Juli 2021; auch Pol KA, Interview 2, Juli 2021). In Karlsruhe, aber auch in den anderen Städten wurden Abschiebungen als sicherheitsgenerierende Praxis für Deutschland, aber auch für die Stadt, und gerechtfertigte Konsequenz für die Ausgewiesenen wahrgenommen. Im Vergleich zur Sonderkommission ZERM in Braunschweig ist auffällig, dass weder die MTZ noch der Sonderstab Öffentlichkeitsarbeit betreiben, sondern sich primär auf Ermittlungsarbeit konzentrieren.

### *Gruppen und Delikte*

Mit Blick auf die thematisch mit Zuwanderung verknüpften Mehrfach- und Intensivtäter und andere von der Polizei als problematisch dargestellten Gruppen wie etwa junge migrantisierte Männer (siehe auch II.1) fällt erneut auf, dass in den Karlsruher Polizeiinterviews auffällig oft weder Nationalitäten genannt noch Nationalitäten mit bestimmten Deliktfeldern verknüpft werden. Im Gegensatz dazu geschieht dies in der PKS und den Pressemeldungen der Polizei durchaus. So seien »georgische Asylbewerber beim Wohnungseinbruchdiebstahl und Ladendiebstahl auffällig« (PKS KA, 2015: 30). Die Gruppe der gambischen Staatsangehörigen spiele eine »besondere Rolle« bei Rauschgiftdelikten (ebd.). Dies ähnelt den Aussagen in Mannheim, sowohl in den Interviews als auch den Berichten der Polizei. Im Unterschied zu Mannheim wird jedoch in den Interviews in Karlsruhe darauf hingewiesen, dass aufgrund des Königsteiner Schlüssels besonders viele Gambier\*innen in Baden-Württemberg und damit auch Karlsruhe untergebracht würden und daher entsprechend die Zahlen höher wären (Pol KA, Interview 2, Juli 2021). Zudem werden »Angehörige von Maghreb-Staaten, insbesondere algerische Asylbewerber«, mit Eigentumsdelikten in Verbindung gebracht (PKS KA, 2015: 30).

Wie bereits eingangs beschrieben, herrscht unter vielen Karlsruher Polizist\*innen die Wahrnehmung vor, dass zugewanderte, mehrfach auffällige Straftäter\*innen ihren Schutzstatus verspielt hätten und abgeschoben gehörten (Pol KA, Interview 2, Juli 2021). Es wird zwar wiederholt betont, dass die große Mehrheit der Geflüchteten nicht kriminell sei, aber »drei Prozent schlagen deutlich über die Stränge«, erläutert der damalige Polizeipräsident Günther Freisleben in einem Zeitungsinterview (BNN, 24.05.2016, siehe auch II.1). Bei diesen straffälligen Einzelpersonen sei das Mitgefühl bei

einer Abschiebung geringer als etwa bei einer nicht polizeilich auffälligen Familie (Pol KA, Interview 1, Juli 2021, siehe auch II.1).

*Die »ordentlichen, regelgerechten, guten Menschen« (Pol KA, Interview 6, Juli 2021)*

Freunde sind für die Karlsruher Polizei all diejenigen, die polizeilich nicht auffallen oder sich nach einmaliger Straftat einsichtig zeigen. Dazu gehört insbesondere eine als normal beschriebene Bevölkerung, womit oftmals eine weiße, polizeilich nicht auffällige Mehrheitsbevölkerung gemeint ist. In Bezug auf Geflüchtete wird dies ähnlich beschrieben: »die große Anzahl der ordentlichen, regelgerechten, guten Menschen, mit denen haben wir selten zu tun, die fallen ja nicht auf« (Pol KA, Interview 6, Juli 2021). Gesetzt scheint auch, dass Menschen aus humanitären Gründen geholfen werden muss und die Polizei dabei unterstützte (u. a. Pol KA, Interview 5, Juli 2021).

In den Interviews in Karlsruhe ist insgesamt bemerkenswert, dass sich viele der Polizist\*innen vorwiegend sachlich äußern und beispielsweise Ursachen als Erklärung für Delinquenz erläutern, anstatt wertende Aussagen zu tätigen. Diese unaufgeregt wirkenden Erzählungen passen zum Selbstbild der Karlsruher Polizei als neutraler Dienstleister (siehe später II.2.2.5). Sie ist zur Stelle, wenn sie gebraucht wird, ansonsten hält sie sich zurück.

## 2.2.4 Wissen und Macht

Die Polizei in Karlsruhe gibt sich als eine technokratisch-analytische Instanz, die aufgrund ihrer alltäglichen Arbeit Expertin im Bereich Delinquenz ist und einen Einblick hinter die Kulissen und in Milieus am Rande der Gesellschaft erhält – im Gegensatz zur »Normalbevölkerung«, der dieser Bereich entgeht. Hierbei hält die Polizei Karlsruhe ihrem Selbstverständnis nach weitgehend eine professionelle Distanz zum Geschehen und schaut von außen auf sicherheitsrelevante Bereiche, um sich ein objektives Bild zu machen. So heißt es in einem Interview, dass Polizist\*innen wissen, »wo wir Kriminalität haben« (Pol KA, Interview 1, Juli 2021). In den Polizeiinterviews wird erläutert, dass alltägliche berufsbedingte Wissensbestände im Bereich gesellschaftlicher Realitäten insbesondere in Bezug auf die Sicherheitslage handlungsleitend seien. Dieses Wissen werde etwa durch Einblicke in verschiedene Lebenswelten und gesellschaftliche Abgründe erlangt, mit denen Polizist\*innen alltäglich konfrontiert seien (u. a. Pol

KA, Interview 2, Juli 2021). Dies gebe Polizist\*innen einen realitätsnahen Einblick in gesellschaftliche Verhältnisse. Entlang dieses institutionellen Blicks werden gesellschaftliche Phänomene wie Fluchtzuwanderung und Fragen von Sicherheit eingeordnet und interpretiert.

*Objektive und subjektive Sicherheit: »Und ich denke, das ist dann ganz wichtig zu wissen, dass es nicht so ist, wie es der Bürger empfindet« (Pol KA, Interview 8, Oktober 2021).*

Was in Karlsruhe wie in allen anderen Fallstädten in den Interviews thematisiert wird, ist die Diskrepanz zwischen der sogenannten objektiven und der subjektiven Sicherheit, insbesondere hinsichtlich der Wahrnehmung der Sicherheitslage seit 2015 (siehe II.1). In Karlsruhe wird wie in Mannheim regelmäßig ein Sicherheitsaudit durchgeführt, in dem das subjektive Sicherheitsempfinden der Bürger\*innen abgefragt wird. Ähnlich wie in Mannheim zeigten die Ergebnisse, dass es »zwischen der objektiven Sicherheit und dem Subjektiven einfach so einen Clash gibt. Das kommt irgendwie nicht zusammen« (KA, Interview 1, Juni 2022). Die objektiven Zahlen hätten sich zum Teil sogar verbessert (ebd.). So sei beispielsweise der Europaplatz, ein zentraler Ort in der Innenstadt, »aus zahlenmäßig nicht nachvollziehbaren Gründen ein bisschen ein unbeliebter Ort [...]. Viele Menschen sagen, sie wollen abends oder bei Nacht nicht mehr über den Europaplatz laufen (Pol KA, Interview 6, Juli 2021). Ein\*e nichtpolizeiliche\*r Interviewpartner\*in begründet dies mit einer diffusen Angst vor Männergruppen, die sich seit 2015 vermehrt im öffentlichen Raum aufhielten (KA, Interview 1, Juni 2022). Ein\*e Polizist\*in berichtet, dass er\*sie die Angst der Bevölkerung zum Teil als »ganz irrational« empfindet, denn das reale Kriminalitätsgeschehen sei weit von den Ängsten entfernt (Pol KA, Interview 7, Juli 2021). Für diese Diskrepanz macht er\*sie u. a. die mediale Berichterstattung verantwortlich (ebd.).

In den Karlsruher Polizeiinterviews ist auffällig, dass sich viele der Interviewten bemühen, das Kriminalitätsgeschehen differenziert darzustellen. Dies erfolgt mitunter fast aus einer Art Vogelperspektive. In öffentlichen Debatten habe beispielsweise die Sorge der Bevölkerung vor möglichen Sexualstraftaten durch Geflüchtete dominiert. Diese konnte jedoch durch die PKS widerlegt werden, da dies, bekräftigt ein\*e Polizist\*in, »kein Problem« in Karlsruhe gewesen sei (Pol KA, Interview 1, Juli 2021). Straftaten beschränkten sich eher auf Bereiche wie Ladendiebstahl, das Erschleichen

von Leistungen im Zusammenhang mit dem Fahren ohne Ticket im öffentlichen Nahverkehr oder auf Konflikte zwischen Geflüchteten. Dies hätte die öffentliche Sicherheit nun nicht (maßgeblich) beeinträchtigt (Pol KA, Interview 1, Juli 2021; Pol KA, Interview 8, Oktober 2021). Zudem führt ein\*e Polizist\*in an, dass diese Straftaten unabhängig vom »kulturellen Hintergrund« stattfinden würden und eher mit der »Vita« und den Lebensumständen begründbar seien (Pol KA, Interview 1, Juli 2021).

Zugleich betont etwa ein\*e Polizist\*in, dass das Niveau an Straftaten weiterhin zu hoch sei, die gesellschaftliche Empörung u. a. im Nachgang der Kölner Silvesternacht (Pol KA, Interview 9, Oktober 2021) aber unverhältnismäßig. Er\*sie erzählt:

»Wir haben immer noch für mich ein zu hohes Niveau an Gewaltdelikten. Auch an Raubdelikten. So diese Straßenraubdelikte, Handywegnahmen mit Gewalt, das ist noch zu hoch, aber es ist nicht mehr so, das ist mein Empfinden und auch meine Feststellung aus den Einsatzlagen, nicht mehr so, wie es 2015, 2016 war. Also jetzt irgendwie diese Fahne hochzuhalten und zu sagen: ›Ja, das ist ganz übel.‹ Das ist, denke ich mal, eine falsche Darstellung« (Pol KA, Interview 9, Oktober 2021).

Wie sehen nun die Zahlen der PKS dazu aus und wie werden diese präsentiert?

### *Darstellungsweise und Kommunikation der PKS*

Auffällig ist, dass die Darstellung in der PKS der Polizei Karlsruhe sehr viel detaillierter und entsprechend umfangreicher ist als etwa in Mannheim (z. B. PKS KA, 2018; PKS MA, 2018). Nicht nur werden die Zahlen differenzierter dargestellt, auch werden die verwendeten Kategorien und Hintergründe zum Teil genau erläutert. An einigen Stellen wirken die Erläuterungen beinahe so, als wären sie aus einer sozialkonstruktivistischen Perspektive geschrieben, hier zeigen sich Ähnlichkeiten zu den Pressemeldungen der Polizei in Darmstadt. Öffentlich zirkulierende Diskurse, die häufig auf verkürzten oder falschen Interpretationen von Kriminalstatistiken beruhen, werden durch entsprechende Erklärungen korrigiert oder entkräftet. So heißt es beispielsweise in der PKS 2018:

»Bei der Beurteilung der Kriminalitätsbelastung der Nichtdeutschen muss berücksichtigt werden, dass ein nicht unerheblicher Teil der Straftaten nicht von der hier dauerhaft lebenden ausländischen Bevölkerung (z. B. zugewanderte Arbeitskräfte und ihre Nachkommen; in Deutschland lebende Studenten)[,] sondern nachweislich von Personen/Personengruppen verübt wurden, die hier keinen Wohnsitz beziehungsweise

nur einen vorübergehenden Wohnsitz begründet haben (z. B. durchreisende Täter/Tätergruppen; eigens zur Tatbegehung eingereiste Personen/-gruppen). Eine vergleichende Bewertung der Kriminalitätsbelastung von Deutschen und Nichtdeutschen ist daher nur eingeschränkt möglich« (PKS KA, 2018: 24).

Zugleich wurde aber auch in Karlsruhe im Jahr 2015 die Gruppe »Tatverdächtige Asylbewerber« in der Kriminalstatistik hinzugefügt, während zuvor lediglich eine Unterteilung zwischen »Tatverdächtige[n] nach Herkunft« bzw. »Deutsche[n]« und »Nichtdeutsche[n]« erfolgte. Dabei dient diese öffentlichkeitswirksame Aufteilung auch hier vermutlich zweierlei Zielen: Zum einen kann auf diese Weise widerlegt werden, dass Geflüchtete krimineller als andere Personengruppen sind, zum anderen können dadurch aber auch die Notwendigkeit und der Erfolg der polizeilichen Arbeit »belegt« werden.

Zudem wird festgehalten, dass »unter Berücksichtigung der hohen Zugangszahlen im Jahr 2015 sowie der hohen Fluktuation in der Landeserstaufnahmeeinrichtung in Karlsruhe [...] die überwiegende Mehrheit der Asylbewerber (kriminalstatistisch) unauffällig [ist]« (PKS KA, 2015: 30). Auch in der PKS 2019 wird auf eine entsprechende Entwicklung hingewiesen und dabei die faktische Heterogenität der in einer gemeinsamen Kategorie erfassten Personen betont:

»Bei den Nichtdeutschen – zu diesen gehören Flüchtlinge und Asylsuchende ebenso wie beispielsweise ausländische Arbeitskräfte, Austauschstudenten, Fernfahrer, Stationierungsstreitkräfte und Touristen – waren nach jahrelangen teils starken Anstiegen im Jahr 2018 zum dritten Mal in Folge rückläufige Tatverdächtigenzahlen zu verzeichnen« (PolM KA, 25.03.2019).

In der PKS 2016 wird ähnlich wie in den Karlsruher Polizeiinterviews gegen ein in der Stadtbevölkerung wahrgenommenes Angstgefühl argumentiert. So wird darauf verwiesen, dass angstbehaftete Deliktfelder wie etwa Raub oder Vergewaltigung nur einen »minimalen Anteil am gesamten Fallaufkommen« ausmachten (PKS KA, 2016: 66). Auch in der PKS wird also stark darauf geachtet, einem schlechten subjektiven Sicherheitsgefühl entgegenzuwirken und das Anzeigegeschehen möglichst differenziert darzustellen.

Interessant sind zudem einige kritische Kommentare von Polizist\*innen hinsichtlich der Aussagekraft der PKS. Neben den Hinweisen, dass die PKS das Anzeigeverhalten der Polizei und hier im konkreten die Abhängigkeit davon, »ob man in dem Deliktsbereich als Polizei was macht« (Pol KA, Interview 1, Juli 2021), widerspiegelt und nicht »echte Kriminalität im kriminolo-

gischen Sinne« (Pol KA, Interview 3, Juli 2021), erzählt ein\*e Polizist\*in, dass für seine\*ihre alltägliche Arbeit die PKS nicht relevant sei. Er\*sie lese die PKS nicht mehr: »Wir sind am Puls der Zeit. Die Streifenbeamten hier im Innenstadtbereich, aber auch außerhalb. Wir erleben oder spüren Trends schneller als irgendjemand anderes. Neue Modeerscheinungen kriegen wir schneller mit als irgendjemand anderes. Deswegen, wenn wir eine Kriminalitätsentwicklung haben, da sind wir sensibler, da brauchen wir keine Statistik mehr« (Pol KA, Interview 9, Oktober 2021). Obgleich die Analysen dieser Polizist\*innen in unterschiedliche Richtungen gehen und verschiedene Schwerpunkte hinsichtlich der Bedeutung und Aussagekraft der PKS gelegt werden, zeigen sich die Polizist\*innen analytisch, indem sie Daten interpretieren und auch hinterfragen. Das Hinterfragen erscheint als eine Art selbstständiges Mitdenken mit dem Anspruch, die Polizeiarbeit zu verbessern.

### 2.2.5 Organisationskulturen und -selbstverständnisse

»Es bleibt uns nichts anderes übrig, als weiter gute Arbeit zu leisten« (Pol KA, Interview 6, Juli 2021).

Die Karlsruher Polizei gibt sich sachlich, formal korrekt und professionell. In den Interviews beruft sie sich häufig auf rechtliche Grundlagen, die für die alltägliche Polizeipraxis leitend sind. Sie versteht sich als differenzierte und distanzierte Beobachterin, die als Dienstleister zur Stelle ist, wenn sie gebraucht und gerufen wird. Da in Karlsruhe hinsichtlich des Kriminalitätsgeschehens im Vergleich etwa zu Mannheim weniger los ist, habe die Polizei mehr Zeit, überlegt und konzeptionell versiert an Dinge heranzugehen. Die Karlsruher Polizist\*innen vertreten selbstbewusst die Überzeugung, dass sie gute Arbeit abliefern.

Das Polizeipräsidium Karlsruhe hat mit einer Juristin als Präsidentin ein Alleinstellungsmerkmal. In den meisten Fällen ist diese Position durch einen Mann und Polizisten besetzt. Eventuell rührt daher der im Folgenden ausgeführte Fokus auf Rechtssicherheit. Durch ihre Ausbildung habe die Präsidentin, so sagt sie im Interview, einen »etwas anderen Blick auf die Dinge«. Dieser sei davon geleitet, rechtliche Grundlagen zu prüfen und bei Nichtzulässigkeit nach alternativen Wegen zu suchen (Pol KA, Interview 6, Juli 2021). Sie achte zum einen darauf, »breiter über den Tellerrand hinaus auf die Dinge, die man nicht vergessen sollte«, zu schauen (ebd.). Zudem habe sie einen

»sehr starken Blick auf Menschen, auf das Miteinander. Also Einsatzgeschehen ist wichtig und der Einsatz muss funktionieren, da müssen sie alle hintereinanderstehen, das ist keine Frage. Aber im Alltag ist die Leitung eines Polizeipräsidiums kein Einsatz. Da sind die Menschen wichtig und das Miteinander. Und da kommt es auf das Binnenklima an, auf Gespräche, die man führt. Und da muss man auch mal fünf gerade sein lassen und das fällt Polizeibeamten schwer« (ebd.).

Diese »von oben« fokussierten Schwerpunkte finden sich, wie im Folgenden dargelegt wird, auch in den restlichen Polizeiinterviews wieder und zeigen sich u. a. als Reflexion der Rolle der Polizei in der Gesellschaft. Zudem ist im Gegensatz zu den Interviews in Mannheim auffällig, dass in den Karlsruher Interviews keine Kritik an der Führung geäußert wird. In Mannheim wird wiederholt der damalige Polizeipräsident kritisiert, der sich selbst im Interview aber auch sehr engagiert und diskussionsfreudig gibt. In Karlsruhe herrscht diese Kultur nicht vor. Dies könnte einerseits in einer Art Obrigkeitsglauben innerhalb dieser hierarchisch strukturierten Organisation begründet liegen. Andererseits könnte es der Polizeipräsidentin auch tatsächlich gelungen sein, ein Binnenklima zu schaffen, in dem intern die Möglichkeit besteht, Kritik zu äußern.

### *Polizei als Dienstleister und Bürger\*innen als Kund\*innen*

»Wir sind für den Bürger, für die Bürgerschaft, für die Polis da« (Pol KA, Interview 3, Juli 2021).

Auffällig häufig wird in den Polizeiinterviews davon gesprochen, dass die Polizei gegenüber den Bürger\*innen der Stadt eine Dienstleistung erbringe. Der Bürger sei hierbei, so bezeichnet es ein\*e Polizist\*in, »Kunde« und gemeinsam mit anderen Akteuren wie etwa der Staatsanwaltschaft, dem Landratsamt und der Stadt gilt es »eine gute Dienstleistung ab[zu]liefern« (Pol KA, Interview 7, Juli 2021). Die Polizei sei dabei für die Sicherheit zuständig:

»Wir tragen zu einem sicheren Karlsruhe bei. Zu einer Sicherheit hier in der Stadt. Und sorgen damit für einen lebenswerten öffentlichen Raum, für ein lebenswertes Karlsruhe. Das ist so eigentlich die Motivation« (Pol KA, Interview 2, Juli 2021).

Die Polizei versteht sich als zentrale und wichtige Instanz für die Stadt. Die Polizei sei insbesondere zu Krisenzeiten »ein bisschen so ein Anker in der Gesellschaft« (Pol KA, Interview 1, Juli 2021) gewesen. Dies habe der\*die Interviewte insbesondere zu Hochphasen der Fluchtzwanderung nochmals festgestellt. Der »Maßstab« sei, dass die Polizei eine Dienstleistung für al-

le, »egal, ob groß oder klein, dick oder dünn oder arm oder reich«, anbiete (ebd.). Grundlegend für eine gute Polizeiarbeit sei das »Credo« (Pol KA, Interview 4, Juli 2021) bzw. »ungeschriebene Gesetz« (Pol KA, Interview 5, Juli 2021), dass Polizist\*innen ihren »Revierbereich, Land und Leute kennen« (ebd.) und dass sie mit den Bürger\*innen kommunizieren. Um eine gute Dienstleistung abzuliefern, sollte es nicht darum gehen, »das Recht durchzusetzen, wie es nur geht, sondern auch wirklich mit den Leuten zu reden« (Pol KA, Interview 4, Juli 2021). Es brauche also ein empathisches Feingefühl.

### »[E]rstklassige« Ausbildung

Die nach eigener Wahrnehmung gute und professionelle Polizeiarbeit rühre von einer von vielen Interviewpartner\*innen als »erstklassig« beschriebenen polizeilichen Ausbildung her (etwa Pol KA, Interview 6, Juli 2021). Den angehenden Polizist\*innen werde eine »hervorragende Ausbildung« mit dem »Regelinstrumentarium« (ebd.) an die Hand gegeben, um gut für verschiedene Einsatzlagen und allgemein Kriminalitätsbekämpfung gerüstet zu sein (ebd.). In der Ausbildung sei es zentral, die im deutschen System vorherrschende »ganz klare Rechtsstruktur, also, wie das Recht anzuwenden ist, was wie funktionieren muss« (Pol KA, Interview 5, Juli 2021), zu erlernen. In den Interviews wird demnach betont, dass Fleiß und eine intensive Auseinandersetzung mit dem Recht zu einer guten Polizeiarbeit führen. Schließlich liegt hier der Fokus auf dem Erlernen der rechtssicheren Anwendung von Recht.

Zudem betont ein\*e Polizist\*in, dass eine dauerhafte Aus- und Weiterbildung zentral sind, damit die Polizei mit der Gesellschaft Schritt halte. In der Polizei in Karlsruhe gebe es »Strategiepartner« mit der Aufgabe, »sich Gedanken [zu machen], wie wir in unserer Polizeikultur, und zwar nicht im großen Ganzen, sondern im Polizeipräsidium Karlsruhe, mit den sich verändernden Rahmenbedingungen umgehen« (GS KA, Juni 2023). Weiter berichtet er\*sie, dass es etwa eine präsidiumsinterne Ausstellung mit Fachvorträgen u. a. zu Geflüchteten aus der Ukraine gegeben habe, die von Polizist\*innen in der Dienstzeit besucht werden konnte. Die Polizei Karlsruhe leiste »sehr viel in unserer inneren Kommunikation und auch in der inneren Weiterbildung, um diese Themen vom Abstraktum zum Konkreten hinzukriegen« (GS KA, Juni 2023).

*»Interkulturelle Kompetenz«*

Zu dem Selbstverständnis, erstklassig ausgebildet zu sein, gehört für die Polizist\*innen die »interkulturelle Kompetenz« (Pol KA, Interview 2, Juli 2021). Die Polizei Karlsruhe ist seit Juni 2022 Unterzeichnerin der Charta der Vielfalt, eine »Arbeitgebendeninitiative zur Förderung von Diversity in Unternehmen und Institutionen Deutschlands«<sup>14</sup> (TB KA TB KA, März 2023), was, erklärt ein\*e Interviewte\*r, »mit ganz konkreten Maßnahmen zur Umsetzung auch in unserer Organisation« einhergehe (GS KA, Juni 2023). Für eine\*n andere\*n Polizist\*in bedeutet interkulturelle Kompetenz im Arbeitsalltag insbesondere hinsichtlich des Umgangs mit Geflüchteten, dass Polizist\*innen mit »Sensibilität« und »Zurückhaltung« vorgehen, »weil Dinge, die einem vielleicht fremd erscheinen, vielleicht eine große Bedeutung haben können für jemand anderes« (Pol KA, Interview 2, Juli 2021). Zugleich, und dieses Motiv begegnet uns auch in den anderen Städten, bedeute eine diverse Polizeibelegschaft, dass allein durch eine Vielsprachigkeit und verschiedene Migrationsbiographien die Polizeiarbeit erleichtert werde. Ein\*e Polizist\*in erzählt:

»Wenn ich einen hinschicke, der türkisch aussieht, der Türkisch spricht und der mit denen reden kann auf Augenhöhe und klarmacht: ›Passt auf, es geht so nicht.‹ Das ist klasse. Und da hätte ich ein Problem, wenn ich einen Polizeiwagen, blauäugig, blond, 1,80 Meter groß losschicke. Das funktioniert nicht. Deswegen brauchen wir diese Vielfalt« (GS KA, Juni 2023).

Vielfalt wird hier also nicht als Argument für Inklusivität, sondern eher als Vorteil, um im polizeilichen Alltag strategisch gut aufgestellt zu sein, gesehen.

*Prävention*

Ähnlich wie in Mannheim wird das Thema Prävention auch im Vergleich mit den anderen Fallstädten wenig thematisiert und von wenig Präventionsangeboten insbesondere für Geflüchtete berichtet. In den Interviews wird Prävention eher in den Bereichen Jugend, Cyberkriminalität und Schutz vor Trickbetrug bei älteren Menschen thematisiert (Pol KA, Interview 8, Oktober 2021). Präventionsangebote gezielt für die Geflüchteten, die in

---

<sup>14</sup> <https://www.charta-der-vielfalt.de/ueber-uns/die-unterzeichner-innen/liste/zeige/polizeipraesidium-karlsruhe/>, Zugriff 08.05.2024.

Karlsruhe nur kurzzeitig unterkommen, werden beispielsweise als wenig sinnvoll erachtet. Ein\*e Polizist\*in führt aus:

»Im Wissen, dass die Menschen dort nur kurz verbleiben, war mit Prävention nichts angedacht. Das wäre zu schwierig gewesen, zumal ja sprachliche Barrieren und so weiter da waren. Also die Menschen sind da zusammen gewesen und haben darauf gewartet, verteilt zu werden [...]. Die, die hier langfristig bleiben, und meistens sind es ja junge Menschen, die sind sofort in einen Kreislauf reingekommen. Entweder in der Schule oder in weiterführende Bildungsmaßnahmen. Und in all denen haben wir eh schon den Fuß in der Tür« (ebd.).

Zugleich werden in dem Interview die Rolle und Zuständigkeit der Polizei in diesem Bereich reflektiert. So werde zwar ein Bedarf gesehen, Wissen über die »freiheitlich demokratische Grundordnung [zu] vermitteln« (ebd.). Zugleich versteht sich der\*die Polizist\*in hierfür nicht als richtige Instanz. Prävention wird hier also eng gefasst und der\*die Polizist\*in sieht es nicht als Ziel, die Polizeiarbeit in diese Richtung zu expandieren, was in anderen Städten durchaus anders gesehen wird (beispielsweise in Osnabrück und Darmstadt). Wie allgemein in Baden-Württemberg gibt es auch in Karlsruhe indes in jedem Polizeirevier eine\*n sogenannte\*n Moscheeverantwortliche\*n, der\*die Kontakt mit den örtlichen Moscheen pflegt und für diese Ansprechpartner\*in ist (Pol KA, Interview 1, Juli 2021).

### *Polizeiarbeit in Karlsruhe*

Sowohl die Unaufgeregtheit und der beinahe dörfliche Charakter in Karlsruhe als auch die gute Polizeiausbildung sieht die Karlsruher Polizei als Chance, ihre Arbeit gut und sorgfältig zu machen. Karlsruhe sei daher für die Polizeiarbeit eine »sehr angenehme Stadt [...]. Reine Provinz und in der Provinz ist es dann für Polizeibeamte sehr angenehm« (Pol KA, Interview 9, Oktober 2021). Die nicht »so hohe Schlagzahl« sieht ein\*e Polizist\*in als »Chance, unsere Arbeit gut zu machen und gut dazustehen. Weil wir diese engen Zwänge, die Mannheim unter Umständen hat, hier bei uns gar nicht finden können. Wir müssen nicht nur reagieren, wir können auch tatsächlich Konzepte entwickeln und proaktiv rausgehen« (Pol KA, Interview 6, Juli 2021). Auffällig ist in diesem Kontext auch, dass unsere Interviewpartner\*innen überlegt ausgewählt zu sein schienen. Uns wurden auf unsere Interviewanfrage insbesondere Polizist\*innen in höheren Dienstgraden und solche, die sich reflektiert zeigten, vermittelt.

Entsprechend dem Selbstverständnis, eine korrekte Polizei zu sein, wird die Rechtssicherheit für die alltägliche Polizeipraxis betont. Zwar wird auch in Mannheim betont, dass sich alle Polizist\*innen an die Gesetze hielten, jedoch wird das Thema Rechtssicherheit nur am Rande thematisiert. In Karlsruhe wird von vielen Interviewpartner\*innen im Zuge der narrativen Interviews diese Rahmung gesetzt und wiederholt thematisiert, dass jedes Polizeihandeln entlang der Vorschriften abzulaufen habe (Pol KA, Interview 7, Juli 2021). Grundrechtsfragen spielten eine zentrale Rolle sowohl in der Ausbildung als auch in der Praxis, in diesem Themenfeld seien alle Polizist\*innen sehr rechtssicher. Ein\*e Polizist\*in erzählt: »Sie haben ihre Hürden, ihre Grenzen als Polizeibeamter, die Sie nicht überschreiten und nicht überspringen werden. Sie wissen, wo Sie sich bewegen, und Sie versuchen, kommunikativ etwas zu lösen« (Pol KA, Interview 9, Oktober 2021). Das heißt, Polizist\*innen müssten sich darüber im Klaren sein, was die rechtlichen Voraussetzungen für etwaige Eingriffe und Maßnahmen sind oder, wie ein\*e Polizist\*in es formuliert: »In welches Fach meines polizeilichen Werkzeugkastens greife ich jetzt rein?« (Pol KA, Interview 3, Juli 2021). Ein\*e Polizist\*in konstatiert: »Du hast eine rechtliche Grundlage und die musst du einhalten. Du musst rechtssicher sein. Wenn du rechtssicher bist, trittst du selbstsicher auf« (ebd.). Passend zu diesen Ausführungen erscheint ein Zitat eines nichtpolizeilichen Interviewpartners, der die Karlsruher Polizei als »streng« bezeichnet (KA, Interview 3, August 2022).<sup>15</sup>

Wie bereits erläutert, scheint die Karlsruher Polizei nicht unter einem so hohen Druck zu stehen und nutzt diese Zeit für Reflexion. Einige Interviewpartner\*innen zeigen sich versiert bei in der Polizeiforschung diskutierten Themen wie etwa der Frage, ob die Polizei einen Durchschnitt der Gesellschaft widerspiegele oder widerspiegeln dürfe (Pol KA, Interview 5, Juli 2021; Pol KA, Interview 7, Juli 2021). Ein\*e Polizist\*in spricht sich wie folgt dagegen aus: »Man darf zwar meines Erachtens nicht den Fehler machen, zu sagen, wir sind ein Querschnitt der Gesellschaft« (Pol KA, Interview 3, Juli 2021). Auch wird sich zu der Frage geäußert, inwiefern das polizeiliche Erfahrungswissen Grundlage der Arbeit sein sollte. Es wird darauf hingewiesen, dass der Polizeiberuf zwar ein Beruf sei, in den man mit der Praxis und Erfah-

---

15 Eine Beobachtung aus dem Feld: Wir haben die Interviews im Jahr 2021 geführt, zu einer Zeit, in der z. T. eine Maskenpflicht galt und erste Impfungen durchgeführt wurden. Es war auffällig, dass sich die Karlsruher Polizist\*innen strikt an die Anticoronamaßnahmen hielten, während in Mannheim recht frei damit umgegangen wurde.

rung hineinwachse – »Man muss als Polizist laufen lernen« (Pol KA, Interview 3, Juli 2021) – dennoch gehe der\*die interviewte Polizist\*in »nur zu einem Teil« bei dem »sehr oft gepflegten Satz, Polizei ist ein Erfahrungsberuf« mit (ebd.). Zugleich wird von anderen Polizist\*innen das polizeiliche Erfahrungswissen betont, es sei ein »reiner Erfahrungsberuf« (Pol KA, Interview 5, Juli 2021). Die Rechtslage sei die zentrale Voraussetzung, aber natürlich lernten Polizist\*innen im Beruf.

Nicht nur werden in den Interviews Überlegungen zur Institution Polizei an sich angestellt, sondern auch zum Verhältnis zur Gesellschaft und die Rolle der Polizei darin. Polizist\*innen würden oft eine »Lücke füllen« (Pol KA, Interview 9, Oktober 2021), wenn keine anderen Institutionen zuständig seien oder diese geschlossen hätten. Die Polizei hingegen arbeite »24/7« (Pol KA, Interview 1, Juli 2021). In der Folge würden häufiger Aufgaben übernommen, die eigentlich nicht in die polizeiliche Zuständigkeit fallen. Die Polizei selbst habe dafür, insbesondere an Abenden am Wochenende, eigentlich keine Kapazitäten (Pol KA, Interview 9, Oktober 2021). Ein\*e Polizist\*in erzählt in Bezug auf die Zuständigkeit in einer Flüchtlingsunterkunft:

»Also, wenn es im Zusammenhang mit einer Straftat steht, klar, dann haben wir den Hut auf und dann sind wir auch entsprechend diejenigen, die dann gefordert sind. Und braucht es unter Umständen weiteres Polizeipersonal in der Unterkunft. Wenn das jetzt aber eher der allgemeinen Problematik geschuldet ist, dann ist natürlich der private Sicherheitsdienst zuständig« (Pol KA, Interview 3, Juli 2021).

Die Polizist\*innen in Karlsruhe berufen sich wiederholt auf ihre originären Aufgaben, insbesondere der Repression, grenzen sich gegen darüber hinausgehenden Anfragen ab und versuchen diese nicht bzw. nur in Notfällen zu übernehmen.

## 2.2.6 Netzwerke

»Ich habe den Eindruck, dass es viele Akteure gibt, die in die richtige Richtung unterwegs sind. Dass es aber das große Zusammenspiel nicht gibt. Vielleicht müsste man da noch ein bisschen mehr tun, dass das wirklich vielleicht auch in einer Hand ist. Und diese eine Hand bringt die ganzen Akteure zusammen. Also alles gut gemeint, überall entstehen so kleine Grüppchen, die was tun. Und das große Zusammenführen, das fehlt mir noch ein bisschen« (Pol KA, Interview 8, Oktober 2021).

Das Eingangszitat gibt aus Sicht eines\*r Polizist\*in den Zustand hinsichtlich Netzwerken und Kooperationsmustern in der Stadt Karlsruhe wieder,

insbesondere solche zwischen der Polizei, der Stadtpolitik und -verwaltung sowie zivilgesellschaftlichen Akteuren mit Bezug auf das Thema Fluchtzuwanderung. Es gebe viele Akteure, die in eine »richtige Richtung unterwegs« seien, aber »das große Zusammenspiel« bleibe aus (ebd.). Ähnlich schildern dies uns die weiteren Polizist\*innen und auch die nichtpolizeilichen Interviewten. Beispielsweise sei die Polizeipräsidentin, die vormalig in Mannheim tätig war und dort wöchentlich an den Dezernentenrunden teilgenommen habe, zu Beginn ihrer Amtszeit auf den Karlsruher Oberbürgermeister zugegangen und habe angeboten, dasselbe in Karlsruhe zu tun (Pol KA, Interview 6, Juli 2021). Der Oberbürgermeister habe dies jedoch abgelehnt, da dies »hier nicht üblich [sei]. Und es sei auch nicht notwendig. Also da distanziert sich die Stadt dann doch etwas von der Polizei und will nur dann den Kontakt, wenn Bedarf besteht« (ebd.). In Karlsruhe sei das in Mannheim gepflegte »sehr enge Eingebundensein« offensichtlich »nicht gewünscht« (ebd.). Die Präsidentin sei in Karlsruhe nur ein- bis zweimal im Jahr bei der Bürgermeisterkonferenz anwesend (ebd.). In Karlsruhe herrsche eine »andere Kultur«, bei der eine »Trennung vollzogen« werde (ebd.). Die Stadt verstehe »sich selbst als autark. Sie braucht die Polizei für das normale Alltagsgeschehen nicht. Braucht sie auch nicht. Aber dann, wenn es eben um die Sicherheit geht, dann brauchen sie uns schon. Und dann melden sie sich« (ebd.). Diese Einstellung findet sich auch umgekehrt in den Polizeiiinterviews und wurde bereits mit Blick auf das Selbstverständnis der Polizei in Karlsruhe als professionell-distanzierter Dienstleister für die Bürger\*innen der Stadt herausgearbeitet, die nur aktiv wird, wenn sie gebraucht wird. Ein\*e andere\*r Polizist\*in beschreibt das Verhältnis zwischen der Stadt und der Polizei als »neutral«. Die Stadtpolitik »grätscht nicht bei der Polizei rein. Die ›ärgert‹ nicht die Polizei, in Anführungszeichen. Aber besonders gefördert [...] wird die polizeiliche Sichtweise für Dinge, die verändert werden sollen, auch nicht. Und damit kann ich gut leben« (Pol KA, Interview 9, Oktober 2021). Wenn die Polizeipräsidentin darauf hinweist, dass es zum Teil Meinungsverschiedenheiten zwischen der Stadtverwaltung, dem Bürgermeister und der Polizei gebe, deutet sich an, dass die Distanziertheit auch inhaltliche Aspekte umfassen könnte (Pol KA, Interview 6, Juli 2021). Nichtsdestotrotz gebe es zwischen diesen Akteuren ein »Hochmaß an Vertrauen« (Pol KA, Interview 7, Juli 2021), so ein\*e Polizist\*in, denn im Grunde würden alle Akteure »im Sinne der Dienstleistung für den Bürger« (ebd.) arbeiten.

*Anlassbezogene Zusammenarbeit*

Obleich das Verhältnis zwischen der Stadt und der Polizei als neutral und wenig nah, wenn auch verlässlich, beschrieben wird, finden sich im Material durchaus einige Kooperationen und Netzwerke, insbesondere für die Hochphase der Fluchtzuwanderung 2015 und 2016. Ob das bedeutet, dass es sich eher um eine gefühlte professionelle Distanz handelt und weniger um eine, die in der Alltagspraxis mit Blick auf Kontakte besteht, muss hier offenbleiben. Es spricht aber einiges dafür, dass die Kooperationen stets anlassbezogen waren, eben zur Bewältigung konkreter Probleme der sogenannten Flüchtlingskrise, und nicht aus einem davon unabhängigen Kooperationswillen heraus erfolgten. Dies unterscheidet sich beispielsweise deutlich von der Haltung und Praxis in Mannheim.

Zu Hochzeiten der Fluchtzuwanderung 2015 und 2016 schien es unumgänglich, Kooperationen und Austausch zu institutionalisieren. So erinnert sich ein\*e Polizist\*in an Runde Tische verschiedener Akteure zu diesem Thema, bei denen die Polizei insbesondere die Rolle hatte, über die Kriminalitätsentwicklung zu berichten. Auch erinnert sich ein\*e Mitarbeiter\*in aus der LEA in der Durlacher Allee, dass es dort einen Sicherheits-Jour fixe gegeben habe. Dieser wurde vom Regierungspräsidium organisiert und »Betreiber der Einrichtung, Vertreter des Regierungspräsidiums, wir als Beratungsstelle, die Schulsozialarbeit, das Ordnungsamt in Karlsruhe und auch die Polizei« (KA, Interview 5, August 2022) hätten an diesem teilgenommen. Dort sei jeweils über aktuelle Fragen gesprochen worden, etwa über die Sicherheitslage in den Unterkünften (ebd.). Zudem sei durch die Einrichtung von der LEA-Wache in der Durlacher Allee ein direkter Kontakt in der Unterkunft für die Sozialarbeiter\*innen möglich gewesen. Der\*die Mitarbeiter\*in erinnert sich jedoch, dass dort »viel Beziehungsarbeit nötig« gewesen wäre (ebd.). Weiter erzählt er\*sie: »Also, da muss man auch einfach ab und zu mal auftauchen als Beraterin, damit man wahrgenommen und auch ernst genommen wird« (ebd.). Eine andere zivilgesellschaftlich engagierte Person beschreibt den direkten Kontakt mit der Polizei als stets bemüht, »freundlich und zuvorkommend« (KA, Interview 4, August 2022). Zudem weist eine andere interviewte Person darauf hin, dass Netzwerkstrukturen nach der Hochphase nicht komplett weggebrochen seien, sondern zumindest als loses Netzwerk zwischen Stadtverwaltung, Polizei und Ordnungsamt »gehalten« hätten (GS KA, Juni 2023). Neben dieser recht neutralen bis positiven Beschreibung der Zusammenarbeit, bei der die Polizei hinsichtlich ihrer Kon-

taktfreudigkeit oftmals nicht als besonders engagiert bewertet wird, berichtet ein\*e Sozialarbeiter\*in von negativen Erfahrungen mit der Polizei in einer anderen Flüchtlingsunterkunft. Er\*sie selbst sei von der Polizei oftmals nicht ernst genommen worden. Zudem habe er\*sie beobachtet, dass Polizist\*innen vor allem mit jungen Flüchtlingen nicht gut umgingen. Er\*sie führt dies auf Rassismus zurück (KA, Interview 2, Juli 2022).

Im August 2015 wurde von der Polizei eine »Koordinierungsstelle Zuwanderung« eingerichtet. Aufgabe der Stelle war es laut Pressemitteilung der Polizei, »den repressiven und präventiven Polizeieinsatz zu steuern und den Kontakt mit betroffenen Behörden wie dem Regierungspräsidium, den Landratsämtern und Kommunen weiter zu intensivieren« (PolM KA, 14.08.2015). Außerdem arbeite die Koordinierungsstelle eng mit der Ermittlungsgruppe Mehrfach- und Intensivtäter (MTZ) zusammen, deren zentrale Aufgabe eine Prüfung und etwaige Einleitung aufenthaltsbeendender Maßnahmen ist (PolM KA, 26.02.2016). Unserem Eindruck nach war die Stelle insbesondere mit der koordinierten Bündelung von durch Geflüchtete begangene bzw. angezeigte Straftaten befasst. Ein weiterer Arbeitsschwerpunkt der Koordinierungsstelle war »die Bearbeitung themenbezogener Bürgerbeschwerden« (PolM KA, 14.08.2015). Es ging also, wie es in der BNN heißt, darum, das »Sicherheitsgefühl der Bevölkerung« zu verbessern« (BNN, 30.09.2016). Es galt, »die tatsächliche polizeiliche Lage darzustellen, um beispielsweise Gerüchten in der Öffentlichkeit mit Sachinformationen entgegenwirken zu können« (ebd.). Diese Strategie der »Aufklärung der Bevölkerung« ähnelt derjenigen der Sonderkommission in Braunschweig. Ein\*e Stadtpolitiker\*in wertet diesen Schritt positiv: Zum einen empfindet er\*sie die Besetzung als positiv, denn der Polizist sei »ein ganz netter Kerl« und zum anderen sei es sinnvoll gewesen, »den repressiven und präventiven Polizeieinsatz zu steuern und den Kontakt mit betroffenen Behörden, RP [Regierungspräsidium], Landratsämtern, Kommunen weiter zu intensivieren« (KA, Interview 3, August 2022).

Darüber hinaus sind uns vereinzelt klassisch präventive Kooperationen unter Einbezug der Zivilgesellschaft begegnet wie etwa das Projekt »»Together Karlsruhe« zu Gast bei der Polizei« (F KA, 04.12.2017). Laut dem Social-Media-Kanal der Polizei soll dieses Projekt jugendlichen und heranwachsenden Geflüchteten (genauer solchen, »die eine Bleibeperspektive für Karlsruhe haben«) dabei helfen, »die neue Umgebung zu erkunden und sich in #Karlsruhe zurecht zu finden« (ebd.). Im Rahmen des Projektes werden Bildungsangebote und »Veranstaltungen zur freiwilligen Beteiligung angebo-

ten«. Eine dieser Veranstaltung war dabei »Begegnung mit der Polizei«. Diese jungen Erwachsenen erhielten eine Führung durch das Führungs- und Lagezentrum und es wurde ein Vortrag zum Thema Prävention gehalten. Der Social-Media-Post endet mit der Aussage: »So macht #Integration Spaß!« (ebd.).

*Das »große Zusammenspiel gibt es nicht«*

Verschiedene nichtpolizeiliche Interviewte beschreiben, dass polizeiliche und nichtpolizeiliche Akteure eher parallel als koordiniert oder gar gemeinsam arbeiten. Ein Mitglied des Migrationsbeirats etwa nimmt kein gemeinsames Anpacken im Kontext der Bewältigung der Fluchtzuwanderung 2015 wahr (KA, Interview 4, August 2022). Aus einem für Integration zuständigen Amt in der Stadtverwaltung heißt es, dass man im Kontext geflüchteter Jugendlicher nicht den Kontakt und Austausch mit der Polizei gesucht habe, das sei schlichtweg nicht deren Fokus gewesen (KA, Interview 1, Juni 2022). Ein anderer nichtpolizeilicher Akteur erinnert sich, dass die Polizei nicht proaktiv an gemeinsamen Tätigkeiten teilgenommen habe, aber gleichwohl immer »ansprechbar [war], wenn es Probleme« gab (KA, Interview 3, August 2022). Er\*sie bezeichnet das Verhältnis als ein »Nebeneinanderlaufen« (ebd.).

Auf der Ebene der Stadtpolitik und im Gemeinderat gibt es dem Anschein nach kaum Verbindungen zur Polizei. Letztere wird im Vergleich zu unseren anderen Fallstädten auffallend selten in den Ratsdokumenten, etwa in Anfragen oder Anträgen, erwähnt. Ein\*e Stadtpolitiker\*in berichtet, dass die Polizeipräsidentin sich seiner\*ihrer Erinnerung nach noch nie im Gemeinderat vorgestellt habe:

»Ich habe sie vorher noch nie gesehen, noch nie kennengelernt. Sie hat sich bei mir noch nie vorgestellt. Sie könnte ja mal in den Gemeinderat oder Ausschuss kommen [...]. In den Hauptausschuss, der sich um Ordnung und Sicherheit kümmert, ja, könnte sie mal vorbeikommen« (ebd.).

Er\*sie habe aus der Lokalpresse erfahren, dass es eine neue Polizeipräsidentin gäbe. Diese Aussage ist insofern interessant, als es ja in der Verantwortung des Gemeinderats liegen würde, die Polizeipräsidentin einzuladen. Dies scheint jedoch in Karlsruhe keine gängige Praxis zu sein. Der\*die Interviewte resümiert, passend zu unserem Eindruck: »In Karlsruhe wird

vielleicht nicht ganz so viel kommuniziert [...] zwischen den verschiedenen Bereichen« (ebd.).

Von mehreren nichtpolizeilichen Interviewpartner\*innen wird uns gar von einem negativ wahrgenommenen Besuch des ehemaligen Polizeipräsidenten im Migrationsbeirat berichtet. Ein Mitglied des Migrationsbeirats kolportiert, dass der Polizeipräsident den Besuch während der Sitzung habe abbrechen wollen, weil »wir ihm doch so kritische Fragen gestellt haben. Und er dann auch, ehrlich gesagt, ziemlich, ziemlich dämlich geantwortet hat« (KA, Interview 4, August 2022). Der Präsident sei mit verschiedenen Fällen, u. a. der Erfahrung eines Bürgers mit der Polizei, konfrontiert worden, die als ungerechtfertigt und negativ empfunden wurde. Der Migrationsbeirat habe zu dieser Situation um Stellungnahme vonseiten der Polizei gebeten. Der Interviewte erzählt: »und dann sagt er: ›Gibt es nicht. Weiß man nicht.‹ Und danach haben wir natürlich richtig draufgeschlagen und haben gesagt: ›Haben sie überhaupt ihre Polizei unter Kontrolle?‹ Und dann hat er gesagt, wenn wir in dem Ton weiterreden, ›dann breche ich das hier ab‹. Er war nur einmal im Migrationsbeirat und hat keine gute Figur gemacht« (ebd.). Darüber hinaus könne er jedoch wenig über die Zusammenarbeit in der Stadt in Bezug auf die Fluchtzuwanderung sagen: »Also um das [zu bewerten], da müssten wir tatsächlich häufiger in Kontakt treten [...]. Das wäre eigentlich ein guter Ansatz« (ebd.). Insbesondere von zivilgesellschaftlich engagierten Personen und Interviewten der Stadtverwaltung würde jedoch ein regelmäßiger Austausch mit der Polizei begrüßt (u. a. KA, Interview 1, Juni 2022).

In den Interviews mit nichtpolizeilichen Akteuren wird vermehrt darauf hingewiesen, dass die Zusammenarbeit zwischen dem für die Unterbringung zuständigen Regierungspräsidium und der Stadt nicht optimal funktioniere. Zwar schildert ein\*e Mitarbeiter\*in der Stadt, dass gerade zu Beginn der Hochphase der Fluchtzuwanderung ca. 2015 das Regierungspräsidium auf die Stadt zugegangen sei und um Mithilfe für die Organisation von Liegenschaften für die zügige Unterbringung der Geflüchteten gebeten habe. Sie\*er erinnert sich in positiver Weise an die Zusammenarbeit: »Dann wurden da Liegenschaften aus dem Boden geschossen, und die Menschen konnten dort mit Mühe und Not untergebracht werden« (GS KA, Juni 2023). Darüber hinaus kritisieren die interviewten städtischen Akteure eine mangelnde Kommunikation seitens des Regierungspräsidiums (KA, Interview 3, August 2022). Ein\*e Mitarbeiter\*in der LEA, der\*die indirekt über das Regierungspräsidium angestellt und daher kein im engeren Sinne städtischer Akteur ist, formuliert dies als gegenseitiges Problem. Er\*sie sagt,

»zwischen Regierungspräsidium und der Stadt läuft die Kommunikation nicht besonders gut« (KA, Interview 5, August 2022). Weiter legt er\*sie dar, dass er\*sie in der alltäglichen Arbeit die Stadt nicht brauche, »und die Stadt braucht uns nicht«. Zugleich urteilt er\*sie, das sei schade und es wäre ihm\*r »lieber, es wäre andersrum« (ebd.). Er\*sie wünsche sich, dass die Stadt die LEA nicht abkapsele und sich mehr mit dieser identifiziere. Ein\*e Stadtpolitiker\*in hingegen kritisiert insbesondere das Regierungspräsidium dafür, dass dieses das ehrenamtliche Engagement von Freiwilligen nicht gesehen oder gar wertgeschätzt habe (KA, Interview 3, August 2022). Zudem sei das Regierungspräsidium insbesondere zu Beginn »völlig überfordert« gewesen, sodass die Freiwilligen eigentlich hätten mit offenen Armen empfangen werden müssen (ebd.). Die Stadt hingegen wertet er\*sie als »sehr großzügig«, da sie »sofort« zwei Vollzeitstellen für die Flüchtlingshilfe finanzierte (ebd.).

### 2.2.7 Zwischenresümee

Insgesamt herrscht in Karlsruhe das Narrativ vor, dass es in der Stadt wenig Probleme und Herausforderungen gibt. Auch das Thema Fluchtzwanderung wird in dieser Weise gerahmt. Es habe insbesondere zu den Hochzeiten Herausforderungen gegeben, aber dank der guten Organisation aller Akteure sei dies in geregelten Bahnen verlaufen. Alle Interviewten sind nach eigenen Angaben motiviert und darauf bedacht, gute Arbeit zu leisten – und dies scheint in Karlsruhe aufgrund seiner Rahmenbedingungen auch gut machbar zu sein. Die im Materialkorpus untersuchten Äußerungen charakterisieren Karlsruhe als eine Stadt, die aufgrund ihrer etablierten staatlichen Strukturen, effizienten Verwaltung, kohärenten Stadtpolitik und Bevölkerungsstruktur unaufgereggt funktioniere. Auftretende Probleme würden meist rasch und in einer sachangemessenen, mitunter tendenziell technokratisch-analytischen Weise gelöst. In Karlsruhe gebe es etwa im Vergleich zu Mannheim weniger finanzielle Probleme und Themen mit weniger akuter Dringlichkeit könnten konzeptionell angegangen werden. In den Interviews wird selten über inhaltliche Differenzen zwischen verschiedenen Akteuren gesprochen. Auffällig ist, dass die verschiedenen Akteure eher eine freundlich professionelle Distanz zu wahren scheinen. Sie nehmen ihre Verantwortlichkeiten ernst und arbeiten anlassbezogen zusammen, es scheint jedoch weniger eine Haltung zu geben, die darauf abzielt, auch anlassun-

abhängig regelmäßig in den Austausch zu gehen. Wenn es keine anderen Akteure braucht, dann gibt es auch keine Zusammenarbeit. Dadurch kommt es aber schon vor, dass Kommunikation zwischen den Akteuren, insbesondere Stadtpolitik und -verwaltung, Polizei und in Karlsruhe insbesondere auch dem Regierungspräsidium, vermisst beziehungsweise als mangelhaft empfunden wird. Dies zeigt sich paradigmatisch an der LEA in Karlsruhe. Diese ist durch das Regierungspräsidium betrieben und die Stadt, die ja nicht dafür zuständig ist, hält sich aus dieser kompletten Angelegenheit heraus. Ein\*e Sozialarbeiter\*in, der\*die im Bereich der Flüchtlingshilfe arbeitet, konstatiert, dass die Stadtpolitik, -verwaltung und -bevölkerung die LEA und ihre Bewohnenden abspalte und sich nicht dafür verantwortlich fühle, was insbesondere auf menschlicher und integrationspolitischer Ebene bedauerlich sei.

Die Polizei in Karlsruhe fügt sich anscheinend in die in Karlsruhe vorherrschende Unaufgeregtheit einer Beamt\*innenstadt ein. Sie versteht sich als professionelle und staatliche Instanz par excellence, die als Dienstleisterin für die Sicherheit der Bürger\*innen der Stadt sorgt. Sie gibt sich als distanzierte und differenzierte Beobachterin von außen und Expertin für Sicherheits- und Kriminalitätsfragen. Sie greift ein, wenn sie gebraucht wird, aber lässt sich in keine über ihre Kompetenz hinausragenden Verantwortlichkeiten hineinziehen. Sie versteht sich als zentrale Instanz in der Stadt, ohne Teil von ihr zu sein. Sie präsentiert sich selbstbewusst als eine Institution, die durch ihre Professionalität gute Arbeit abliefern. Denn in einer Stadt wie Karlsruhe, in der auch hinsichtlich von Kriminalität nicht allzu viel passiert, habe die Polizei Zeit, konzeptioneller und analytischer an Themen heranzugehen. Zugespitzt könnte formuliert werden, in Mannheim ist es attraktiv, Polizist\*in zu sein, weil immer etwas los ist. In Karlsruhe wiederum ist es attraktiv, Polizist\*in zu sein, weil nicht so viel los ist und die Polizei überlegter und gezielter vorgehen kann. In den Polizeiinterviews wird zudem häufig betont, dass jede Polizeihandlung rechtssicher sein müsse. Auch werden auffällig selten stereotype Kategorisierungen formuliert. Vielmehr beschreiben die Interviewten Vorfälle neutral und analytisch. In den Polizeiinterviews wird deutlich, dass das Thema Fluchtzuwanderung für die Polizei kein zentrales Thema ist. In ihrem polizeilichen Alltag sei dies wenig präsent, außer zu Hochphasen, etwa im Kontext von Konflikten in Flüchtlingsunterkünften. Aber auch diese Konflikte seien, so heißt es, nicht aus dem Ruder gelaufen, so wie es in anderen Städten beschrieben wird. Allgemein und auch im Bereich der Fluchtzuwanderung scheint die Polizei in Karlsruhe nur

anlassbezogen und wenn nötig Netzwerke oder Kooperationen aufzubauen. So sei die Polizei am Runden Tisch einer Flüchtlingsunterkunft gewesen und habe insbesondere in Sicherheitsfragen mitgewirkt. Sobald diese Fragen jedoch weniger relevant wurden, habe sich die Polizei vermehrt aus diesem Kreis zurückgezogen (Pol KA, Interview 5., Juli 2021). Die Polizei in Karlsruhe scheint sich gemäß ihrem repressiven Auftrag im Bereich Fluchtmigration vornehmlich um die sogenannten Intensiv- und Mehrfachtäter\*innen zu kümmern. Es wurde eine Ermittlungsgruppe (MTZ) eingerichtet und die Koordinierungsstelle Zuwanderung eingerichtet, die sich vornehmlich mit den »schweren Fällen« beschäftigt. Zugleich habe die Koordinierungsstelle auch die Aufgabe gehabt, Sorgen von Bürger\*innen entgegenzuwirken.

Weil keine durch die Fluchtzuwanderung 2015 ff. ausgelösten großen Probleme gesehen werden, wird konsequenterweise auch wenig intensiv an spezifischen, nicht zuletzt kooperativen Problemlösungen gearbeitet. In diesem Zusammenhang wird insbesondere von Teilen der nichtpolizeilichen Akteure das Problem der unzureichenden Kommunikation identifiziert. Es wird betont, dass die Notwendigkeit besteht, einen institutionalisierten Austausch zwischen zivilgesellschaftlichen Akteuren und der Polizei zu fördern und in den Austausch zu gehen. Mitunter scheint es ein Problem zu sein, dass die Karlsruher\*innen, insbesondere die staatlichen Akteure, einen starken Fokus auf die eigenen Aufgaben legen und ein erweiterter Blickwinkel fehlt. Es ist aber nicht so, dass es gar keinen Austausch gibt. Bei Bedarf wurden beispielsweise Runde Tische, die Koordinierungsstelle Zuwanderung oder einzelne Präventionsprojekte mit verschiedenen Akteuren ins Leben gerufen. Diese werden dann aber auch, wenn kein akuter Bedarf mehr gesehen wird, aufgelöst.

Interessant ist, dass es deutlich weniger Diskussionen um den LEA-Standort in Karlsruhe gibt als beispielsweise in Mannheim. Die Präsenz der LEA wird insgesamt wenig diskutiert und scheint wenig Auswirkung auf die Stadt zu haben. Dies mag damit zusammenhängen, dass Karlsruhe der älteste LEA-Standort in Baden-Württemberg ist und sich über viele Jahre etabliert hat. Zum anderen passt die Dethematisierung auch zu unserer Wahrnehmung, dass die Akteure eher parallel ihre jeweils eigene Agenda verfolgen und Verantwortlichkeiten anderer selten hinterfragt werden. Die LEA-Standorte sind durch das Regierungspräsidium betrieben und die Stadt hat für diese formal keine Verantwortung. Die Stadtpolitik scheint den Status als LEA-Standort nicht öffentlich zu diskutieren. Ein Mitglied

des Migrationsbeirats erläutert auf unsere Frage, warum vonseiten der Stadtpolitik an dem sogenannten »LEA-Privileg« festgehalten werde:

»Ich hätte jetzt spontan gesagt, sogar die Grünen sind da zweigeteilt. Die Grünen sind die Mehrheit im Gemeinderat [...]. Dann gibt es noch die Karlsruher Liste, die dafür ist. Die SPD ist dagegen, die wollen an dem Privileg festhalten. Die CDU ist dagegen, die will da an dem Privileg festhalten. Die AfD sowieso« (KA, Interview 4, August 2022).

Damit sei die Mehrheit dagegen und der zwar antragsberechtigte Migrationsbeirat hätte absehbar keinen Erfolg, falls dieser eine Aufgabe des LEA-Privilegs beantragen würde. Eine Infragestellung scheint dem\*r Interviewten also wenig sinnvoll. Ohne Infragestellung gibt es jedoch auch keine öffentliche Diskussion darüber.



## 3. Niedersachsen

### 3.1 Osnabrück

»Die Stadt Osnabrück hat 2013 frühzeitig mit dem Konzept zur Wohnraumversorgung und Integration von Flüchtlingen sowie mit zwei wesentlichen integrationsfördernden Maßnahmen – der dezentralen Unterbringung und der Einrichtung einer Koordinierungsstelle Flüchtlingssozialarbeit – die Weichen für eine Willkommenskultur gestellt und nicht zuletzt infolgedessen den Zuzug von Geflüchteten seit 2014/15 nicht als ›Flüchtlingskrise‹ erlebt.«<sup>1</sup>

Im kommunalen Integrationskonzept »Von der Erstaufnahme zur Überleitung in die Regelsysteme«, aus dem das Eingangszitat stammt, beschreibt die Stadt Osnabrück ihr Handeln als stark vorausschauend, um einer krisenhaften Situation vorzubeugen. Ab dem Sommer 2016 wurden 14 kommunale Gemeinschaftsunterkünfte in verschiedenen Stadtteilen Osnabrücks eröffnet, sodass dort gleichzeitig rund 820 Menschen leben konnten. Im Dezember 2014 war bereits die Landeserstaufnahmeeinrichtung »Erich-Maria-Remarque-Haus« im ehemaligen Bundeswehrkrankenhaus errichtet worden. Sie umfasst 600 Betten und war primär für die Beherbergung von Familien vorgesehen. Zugleich war die enorme Überlastung des Erstaufnahmelagers in der Gemeinde Bramsche-Hesepe im Landkreis Osnabrück prägend für die Polizei sowie die Zivilgesellschaft Osnabrücks in dem Sinne, dass Erstere dort viele Einsätze bewältigte und die Zivilgesellschaft sowie die Sozialverbände um die Versorgung der zahlreichen Ankommenen bemüht waren.

In den Jahren 2014 bis 2019 fanden Geflüchtete vorwiegend aus Syrien, dem Sudan, dem Irak, Afghanistan und Pakistan Schutz in Osnabrück.

---

<sup>1</sup> <https://staerkt.osnabrueck.de/fileadmin/verbindet/Dokumente/Integrationskonzept-2018.pdf>, Zugriff: 09.05.2024.

Durch die Etablierung der »Koordinierungsstelle Flüchtlingssozialarbeit« im Jahr 2014 wurde eine Schnittstelle zwischen der Verwaltung, freien Trägern und Geflüchteten geschaffen, die bis heute Bestand hat (DS OS, 30.06.2014). Zudem hatte der Oberbürgermeister Ende 2015 den »Koordinierungsstab Integration« etabliert, der zur Vernetzung kommunaler Institutionen diene, »um im Zuge der aktuellen Flüchtlingssituation [...] auf immer neue Herausforderungen [...] reagieren zu können« (DS OS, 27.07.2016 (2)). Die Stadtverwaltung und -politik und zuständigen Träger bereiteten sich so auf die Zuwanderung vor, um die Herausforderung gemeinsam zu meistern.

Die Selbstbezeichnung als »Friedensstadt«, die auf die Einigung des Westfälischen Friedens im Jahr 1648 zurückgeht, haben die polizeilichen und nichtpolizeilichen Gesprächspartner\*innen verinnerlicht (Pol OS, Interview 5, Oktober 2021; Pol OS, Interview 6, Dezember 2021), aber auch die Stadtkommunikation und -politik bedienen sich ihrer (DS OS, 10.03.2015; DS OS, 12.07.2019). »Frieden als Aufgabe – dem Frieden verpflichtet« ist laut Internetstartseite der Kommune Leitsatz für kommunale Politik und Kultur. Das »Label der Friedensstadt«, so wird von den interviewten Vertreter\*innen der Stadtverwaltung betont, »ist nicht nur Label, sondern eben auch Ausdruck von Haltung« innerhalb der Stadtbevölkerung (OS, Interview 2, September 2022). Demzufolge versteht sich Osnabrück als weltoffene Kommune mit einem vielfältigen Kulturangebot, Kulturleben und Auszeichnungen (etwa der jährlichen Verleihung des Yılmaz-Akyürek-Preises [DS OS, 10.03.2015]). Zudem materialisiert sich die »Friedenskultur« in einer integrativen und weltoffenen Haltung der Stadtbevölkerung (Pol OS, Interview 6, Dezember 2021). In der »Friedensstadt«, die Menschen aus 140 Ländern beheimatet, leben 171.365 (Stand: 31.03.20) Einwohner\*innen, wovon etwa 30 Prozent Migrant\*innen sind.<sup>2</sup> Der Begriff wird in der Osnabrücker Kommunalstatistik synonym zu Migrationshintergrund verwendet. Die Polizei Osnabrück sieht sich in diese Friedenskultur auch durch die geographische Lage des Polizeipräsidiums in der Innenstadt eingebettet (Pol OS, Interview 7, Dezember 2021).

Der Umgang mit erzwungenen Rückführungen von Geflüchteten prägte phasenweise die kommunale Debatte und auch den polizeilichen Alltag und hebt sich damit von den anderen fünf Fallstädten ab. Innerhalb der Bevölke-

---

<sup>2</sup> [https://staerkt.osnabrueck.de/fileadmin/verbindet/Dokumente/Migration\\_in\\_Osnabrueck-Zahlen-Daten-Fakten.pdf](https://staerkt.osnabrueck.de/fileadmin/verbindet/Dokumente/Migration_in_Osnabrueck-Zahlen-Daten-Fakten.pdf), Zugriff: 08.05.2024.

rung lässt sich die vergleichsweise starke Präsenz einer sich als solidarisch verstehenden, engagierten Zivilgesellschaft ausmachen, deren Aktivitäten im Laufe der Zeit in der Wahrnehmung von lokalen Akteuren abnahmen. So hätten ab 2014 »noch sehr viele Osnabrücker [...] Sympathien für Flüchtlinge« gehabt und seien bereit gewesen, »sich auch persönlich zu engagieren« (GS OS, Juni 2023). Jedoch seien die Auswirkungen durch das »Wiederanstiegen der Flüchtlingszahlen [...] und die Auswirkungen auf Schulen, auf Kitas, auf Wohnplätze« mit Ausbruch des Ukraine-Krieges bemerkbar und würden dazu führen, dass »die Akzeptanz massiv zurück« gehe, beschreibt ein\*e Kommunalpolitiker\*in in der Gruppendiskussion seine\*ihre Wahrnehmungen zur sich verändernden Stimmung innerhalb der Bevölkerung (ebd.).

### 3.1.1 Problemwahrnehmungen

#### *Verarmung, Leerstand und verkommene Stadt – verschärft durch die Fluchtzuwanderung*

»Ich glaube, für einen Osnabrücker hat sich das schon subjektiv geändert. [...] Also, der Neumarkt war früher mal halbwegs schön [...]. Und das ist mittlerweile ein Schandfleck. Also, es sieht einfach hässlich aus« (Pol OS, Interview 5, Oktober 2021).

Aus den polizeilichen Erzählungen ist zunächst deutlich zu vernehmen, dass einige Orte, die sich im Stadtzentrum befinden, als problembehaftet wahrgenommen werden. Beispielhaft führt der\*die Polizist\*in den Busumsteigeplatz Neumarkt an, der sich zu einem »Schandfleck« aufgrund der veränderten Stadtbevölkerung entwickelt habe (ebd.). Die Andeutung auf die anders zusammengesetzte Bevölkerung, wie es zumindest in der Innenstadt sichtbar sei, verweist auf die Migrantisierung der Bewohner\*innen und somit u. a. auf die Fluchtzuwanderung 2015 ff. Die Verbindung zum gängigen Narrativ des »Niedergangs der Innenstadt« lässt sich ebenfalls erkennen. Laut der meisten polizeilichen und nichtpolizeilichen Gesprächspartner\*innen hat sich das öffentliche Leben der Zugewanderten in die Innenstadt verlagert und dazu geführt, dass die Stadt in den letzten Jahren sichtbar migrantischer sei: »Gerade vermehrt seit 2015« bemerke man, »dass sehr, sehr viele Asylbewerber, die hier in Osnabrück am alten Bundeswehrkrankenhaus untergebracht sind«, sich stark in der Innenstadt aufhalten (Pol OS, Interview 2, September 2021). Ein\*e Polizist\*in spricht davon, dass »die Leute in die Innenstädte« drängen (ebd.).

Die daraus resultierende Veränderung des Stadtbildes, besonders einzelner Bereiche, wird wiederholt als problematisch wahrgenommen: »[...] in der Innenstadt, Johannisstraße, sieht es schrecklich aus« (ebd.). Als Auslöser für die Veränderung machen einige Polizist\*innen die Verarmung der Stadtbevölkerung und den Leerstand in den Gewerbeimmobilien der Innenstadt aus. Auch wenn die Anwesenheit von Neuzugewanderten im innerstädtischen Raum von Polizist\*innen meistens nur indirekt problematisiert wird, ergibt sich in der Gesamtschau der Aussagen und unter Berücksichtigung des Gesprächsanlasses ein prägnantes Deutungsmuster. So fragten wir nach den Wahrnehmungen und Deutungen der Polizist\*innen und lokalen Vertreter\*innen im Anschluss an die Zuwanderungen ab 2014. Darauf beziehend, schildert ein\*e Vertreter\*in der Zivilgesellschaft: »Das Stadtbild hat sich geändert seit 2015. Das sage ich selber als eine, die einen syrischen Background hat. [...]. Früher war ich im Bus ein Exot. Und heute hört man dort die arabische Sprache« (OS, Interview 4, September 2022). Die Veränderung der Stadtgesellschaft wird anhand der Sprachenvielfalt ausgemacht. Ein\*e Mitarbeiter\*in der Polizei nimmt die Migrantisierung der Stadt zudem anhand der Geschäfte wahr und beschreibt dies als eine »ethnoökonomische Veränderung« (Pol OS, Interview 7, Dezember 2021). »Zum einen haben wir [...] neben den typisch türkischen Einrichtungen, Supermärkten [...] vermehrt syrische Supermärkte, syrische Bäcker, [...] syrische Schneider« (ebd.). Als problematisch und zugleich auffällig werden auch jenseits der Polizei die Läden etwa in der innenstädtischen »Einkaufsstraße« Johannisstraße beschrieben, die »eine gewisse Kundschaft« anziehen würden (OS, Interview 3, September 2022).

In Osnabrück wird die Veränderung der Bevölkerung durch die jüngsten Migrationsbewegungen als markant wahrgenommen. Es seien heute mehr »Personen mit offensichtlichem Migrationshintergrund« (Pol OS, Interview 8, Dezember 2021) oder »Menschen mit einer anderen Hautfarbe« (OS, Interview 3, September 2022) in der Stadt unterwegs, schildern uns polizeiliche und nichtpolizeiliche Vertreter\*innen gleichermaßen. Es sei »schon auffällig, dass sehr viele Ausländer und auch gerade Arabisch sprechende allein reisende Männer« in der Stadt unterwegs seien, fährt ein\*e Polizist\*in fort (Pol OS, Interview 8, Dezember 2021). All das führe dazu, dass »sich das Stadtbild sehr verändert« habe (ebd.). Das Stadtbild sei, so heißt es durchaus mit positivem Beiklang, »bunter geworden« (Pol OS, Interview 4, Oktober 2021). Dass nach 2015, und somit als Konsequenz der Fluchtzuwanderung, indes »die Gewalt« in Osnabrück zugenommen habe, während

»die Kriminalität an sich [...] gesunken« sei, skizzieren sowohl polizeiliche als auch nichtpolizeiliche Interviewte (GS OS, Juni 2023). »[D]er Anteil nichtdeutscher Tatverdächtiger, die hier in der Stadt Osnabrück leben«, sei unter »den Gewalttätigen deutlich gestiegen«, führt ein\*e Polizist\*in aus (ebd.). Diese Beobachtung bringt sie\*ihn zur Vermutung, dass gerade zugewanderte Personen, die eher keine Aufenthaltsperspektive haben, zu Straftaten verleitet seien (ebd.). Die Migrantisierung der Stadtgesellschaft, aber auch der immer stärker heruntergekommene Innenstadtbereich würden, so lautet die Einschätzung einiger Beamt\*innen, zur Abnahme des subjektiven Sicherheitsgefühls führen. »[N]achts kann man nicht mehr mit ruhigem Gewissen durch die Johannesstraße gehen« (Pol OS, Interview 5, Oktober 2021). Zudem sei ein Grund für das abnehmende Sicherheitsgefühl, laut eines\*r Vertreter\*in der Zivilgesellschaft, die »viele[n] arabische[n] Läden, aber auch viele betrunkene Herrschaften« (OS, Interview 4, September 2022).

Das Stadtbild ist somit ein regelmäßiger Bezugspunkt für Problematizierungen. Bei einigen Gesprächen klingt die Kritik durch, dass die Stadt sich nicht ausreichend bemühe, gegen Leerstand vorzugehen (u. a. Pol OS, Interview 2, September 2021; Pol OS, Interview 6, Dezember 2021, Pol OS, Interview 6, Dezember 2021) und die Polizei darunter in ihrem »Alltagsgeschäft« leide (ebd.). In diesem Zusammenhang machen sich Osnabrücker Polizist\*innen die »Broken-Windows«-Theorie zu eigen.<sup>3</sup> So erläutert ein\*e Beamt\*e\*r unter Rekurs auf diese Theorie, dass die »Vermüllung [...] kriminelles Klientel« anziehe und dieser Umstand zur Bildung von »Angsträumen [...] und zur Verunsicherung der Bevölkerung« führe (ebd.). Die Polizei Osnabrück verwendet also die »Broken-Windows«-Theorie, um die aus ihrer Sicht verschlechterte Lage der Innenstadt zu erklären und ihr Polizieren zu rechtfertigen – unabhängig davon, ob Straftaten begangen werden oder sich bloß die aus polizeilicher Sicht problematischen Gruppen im öffentlichen Raum aufhalten. Zugleich werden die Osnabrücker Probleme als im Vergleich zu denen in anderen Städten als eher harmlos eingeschätzt. So meint ein\*e Polizeibeamt\*e\*r: »Also wir haben jetzt hier nicht die großartigen Probleme, sa-

---

<sup>3</sup> Die »Broken-Windows«-Theorie spielte für die Polizeiarbeit in New York in den 1990er Jahren eine zentrale Rolle und fand ab Ende der 1990er Jahre auch in Deutschland Einzug. Sie bringt in verkürzter Weise sichtbare Unordnung und Kriminalität kausal in Zusammenhang, war bereits von Beginn an kontrovers diskutiert und ist in der Forschung weitgehend verworfen (Belina 2017: 38).

ge ich mal. Die Betäubungsmittelkriminalität gibt es überall, aber wir haben jetzt nicht solche Hotspots wie in Hannover« (Pol OS, Interview 5, Oktober 2021).

Geographisch werden Probleme klar an spezifischen Plätzen verortet wie dem Busumsteigeplatz Neumarkt, der laut Polizei immer migrantischer werdenden Johannisstraße, dem Raiffeisenplatz und dem Schlosspark auf dem Universitätsgelände sowie dem Bahnhofsvorplatz. Der Neumarkt sei ein Ort, der seit Jahren »nicht mehr gepflegt worden« ist, und zugleich »so ein zentraler Punkt in der Stadt«, an dem »viele Leute« vorbeikommen (Pol OS, Interview 4, Oktober 2021). Insgesamt ergibt sich so »auch noch mal ein ganz anderes Augenmerk auf diesen Platz«, an dem allein durch die Anwesenheit bestimmter Personen sowie den heruntergekommenen Zustand »ein bisschen das Sicherheitsgefühl vielleicht negativ beeinflusst« wird, mutmaßt ein\*e Vertreter\*in der Polizei (ebd.). Ein\*e Polizist\*in vermutet, »dass viele diese Straße eher meiden würden« (Pol OS, Interview 7, Dezember 2021). Dort halte »sich vermehrt unsere Drogenklientel« auf, schildert ein\*e Polizist\*in (Pol OS, Interview 6, Dezember 2021). Damit seien Personen gemeint, die »Suchtproblematiken« aufweisen, also »Alkohol, Drogen, alles, was das Herz begehrt«, konsumieren oder verkaufen (ebd.). In einer Variation der »Broken-Windows«-Deutung heißt es: »Das zieht meistens das Klientel auch an, was sich dort komischerweise wohlfühlt. Da läuft eher bildungsferne Klientel rum jeglicher Couleur, muss man sagen«, erläutert ein\*e Polizist\*in (Pol OS, Interview 2, September 2021). Der Verweis auf »Bildungsferne«, die der\*die Polizeibeamte im Straßenbild erkennen zu können meint, greift ein verbreitetes Deutungsmuster des deutschen Mittelschichtsdiskurses auf, in welchem sich die Mittelschicht als »gebildet« vom Rest der Gesellschaft abgrenzt (Barbehön 2020: 110–112). Auch »im Bereich Betäubungsmitteldelikte, im Straßenverkauf« seien generell Geflüchtete, aber insbesondere »viele Geduldete dabei« (Pol OS, Interview 1, September 2021). Obschon unklar bleibt, wie der\*die Polizist\*in die Unterscheidung zwischen Geflüchteten und Geduldeten in der Praxis vornimmt, lässt sich in der Aussage das auch aus anderen Städten bekannte polizeiliche Narrativ wiederfinden, wonach Geflüchtete ohne Perspektive eher Straftaten begingen als jene, die eine Bleibeperspektive haben. Der Alkoholkonsum führe dazu, so eine weitere Kausalkonstruktion, dass »in der Innenstadt randaliert« werde, da Migrant\*innen aus muslimischen Herkunftsländern Alkohol »gar nicht gewohnt« seien (Pol OS, Interview 3, September 2021).

Obwohl die Kriminalitätslage in Osnabrück aus polizeilicher Sicht nicht besonders auffällig ist, bemerke die Polizei ein sich verschlechterndes Sicherheitsgefühl innerhalb der Bevölkerung. Auch die Polizist\*innen selbst beschreiben ihr abnehmendes Sicherheitsempfinden in der Stadt, obwohl sie sich bei der Einordnung von Sicherheit häufig auf Zahlen aus der PKS beziehen, die Gegenteiliges aussagen (Pol OS, Interview 4, September 2021). Ein\*e Polizist\*in nimmt an, dass genau das Fremde einem »eher Angst [mache] als das, was ich schon kenne«, denn bei dem Vertrauten wisse man bereits, wie man »dem begegnen kann« (Pol OS, Interview 6, Dezember 2021). Je nach Erfahrung und Berührung mit der sogenannten Fremdheit, so eine weitere Kausalannahme, hätten Menschen ein unterschiedliches Sicherheitsempfinden (ebd.). Anwohner\*innen scheinen sich an der Anwesenheit dieser Gruppen zu stören und »über Vermüllung« zu beschwerten (Pol OS, Interview 3, September 2021). Maßnahmen, die zur Verdrängung dieser Gruppen führen könnten, sind folglich »Alkoholverbotszonen«, die an bestimmten Orten in der Innenstadt durch Stadt/Polizei eingeführt wurden (Pol OS, Interview 5, Oktober 2021; DS OS, 10.05.2017). Es scheint aber nicht so, als wären diese Maßnahmen besonders erfolgreich, denn in keinem der Gespräche wird uns von einer Besserung der Lage berichtet. Zugleich ist sich die Polizei durchaus über die herausfordernde Lebenslage der als störend wahrgenommenen Personengruppen bewusst: »Auf der anderen Seite: Wo sollen die Menschen hin? Wer hält sich in den Innenstädten auf? Das sind die Menschen, die nicht arbeiten dürfen, nicht arbeiten können, die auch nicht unbedingt ein großes Grundstück zur Verfügung haben [...]« (Pol OS, Interview 6, Dezember 2021).

Was kann die Polizei tun? »[D]iese Hotspots wird es immer geben«, es komme immer wieder zu »Verlagerungen« (Pol OS, Interview 5, Oktober 2021) und vermutlich sei »die Dunkelziffer« der Straftaten »viel höher als das, was wir aufdecken« (Pol OS, Interview 2, September 2021), skizzieren Polizist\*innen die beschränkten polizeilichen Möglichkeiten, was sie aber nicht von ihrem Handeln abbringe. »Das ist einfach so. Ich glaube, das kann man auch nicht verhindern« (Pol OS, Interview 5, Oktober 2021), erläutert ein\*e Polizist\*in die Grenzen polizeilicher Handlungen und fährt mit den Handlungsspielräumen der Polizei fort: »Wenn sich der Bürger jetzt nicht dadurch gestört fühlt, warum sollte man sie jetzt groß vertreiben? Die haben auch eine Berechtigung auf ihr Dasein. [...] Und solange die Allgemeinheit nicht belästigt oder gefährdet wird, müssen wir sie ja nicht verdrängen« (Pol OS, Interview 5, Oktober 2021). Je mehr Straftaten die Polizei aufdecke

und darüber nach außen kommuniziere, desto höher sei das Unsicherheitsempfinden der Bürger\*innen (Pol OS, Interview 6, Dezember 2021). Folglich tragen polizeiliche Kontroll- und Ermittlungspraktiken paradoxerweise zum Ansteigen des Unsicherheitsgefühls innerhalb der Bevölkerung bei, vermuten die polizeilichen Vertreter\*innen.

Die problematische Situation in der Innenstadt wird auch im Sinne der Alternative Stadt/Land thematisiert. Aufgrund der sich aus polizeilicher Sicht verschlechternden innenstädtischen Situation seien einige ehemalige Osnabrücker\*innen »extra auf das Land mit der Familie« gezogen. Denn in der Stadt hielten sich in erneuter Verwendung des erwähnten Mittelschichtsdeutungsmusters »Leute so aus bildungsfernen Schichten, mit bildungsfernem Schulabschluss« auf (Pol OS, Interview 2, September 2021). So materialisiere sich die Verschlechterung der Innenstadt in den Leuten, die sich dort hauptsächlich aufhielten, ein Prozess, der auch im Laufe der letzten Jahre vorangeschritten sei (ebd.). Diese polizeiliche Wahrnehmung des Stadtbilds lässt vermuten, dass die Problematisierung von Flucht-zuwanderung regelmäßig mit klassistischen Aussagen/Wahrnehmungen verwoben wird.

Entsprechend der Verknüpfung von Niedergang im Sinne einer Verschlechterung von Stadtbild und steigender Kriminalität schreibt sich die Polizei im Zusammenhang mit der sogenannten Flüchtlingskriminalität (W OS, 2015) zu, im Innenstadtbereich häufiger unterwegs zu sein: »Wir haben jetzt eigentlich tagtäglich Einsätze im Stadtgebiet, gerade so an diesen Straßenzügen oder Örtlichkeiten [...] Schlosspark, Johannesstraße, Neumarkt« (Pol OS, Interview 6, Dezember 2021). Polizeiliche Interviewpartner\*innen teilen den Eindruck, dass aus ihrer, wenn auch »subjektiven Sicht« die »Eigentumskriminalität [...] gestiegen« sei, worunter »klassische Diebstähle im Modehaus, Bekleidung, Schuhe« gemeint seien (Pol OS, Interview 5, Oktober 2021). In der Regel komme es zu keiner Festnahme, außer es handele sich um Personen, die »keinen festen Wohnsitz haben«, und »die Justiz befürchtet, dass man derer nicht mehr habhaft« werde (Pol OS, Interview 3, September 2021). Dann stehe »ein beschleunigtes Verfahren« an, erläutere ein\*e Polizist\*in die gesetzliche Bestimmung (§§ 417 bis 420 Strafprozessordnung) (ebd.).<sup>4</sup> Zusätzlich zu den Diebstahlsdelikten sei das

---

4 »Das sog. beschleunigte Verfahren ist in den §§ 417 bis 420 der Strafprozessordnung (StPO) geregelt und stellt eine besondere Verfahrensart dar, die in einfach liegenden Fällen eine schnelle und effektive Aburteilung ermöglichen soll. Dabei soll die Strafe »der

»Erschleichen von Leistungen« unter Geflüchteten verbreitet, worunter etwa »das Nutzen öffentlicher Verkehrsmittel ohne Fahrausweis« falle (PolM OS, 19.02.2016).

Auch wenn die Polizei Osnabrück eine Zunahme der Kriminalität von Geflüchteten ausmacht, stelle der Kontakt zu ausländischen Straftäter\*innen für sie durchaus keine Neuigkeit dar. Ein\*e Polizist\*in erzählt, dass er\*sie es »schon auffällig« finde, dass »[e]xtrem viel der Einsätze mit ausländischer Beteiligung« verliefen (Pol OS, Interview 4, September 2021). »Und unter diesen Ausländern, das ist ja dieser Oberbegriff, da sind dann eben halt auch viele Flüchtlinge dabei« (ebd.). Aber allein durch die Masse an Ankommenen »haben sich die Einsätze gesteigert, definitiv«, ist sich ein\*e Beamt\*in sicher. »Gerade als die Hochzeiten waren, als die LAB komplett ausgelastet waren«, aber auch an anderen kommunalen Unterkünften hat sich die Lage »polizeilich gesehen [...] verändert« (Pol OS, Interview 5, Oktober 2021). Trotz dieser phasenweise als angespannt beschriebenen Lage in den LABs gewinnt man den Eindruck, dass die innerstädtischen, problematisierten Orte für die polizeiliche Wahrnehmung zum Zeitpunkt der Interviews mehr ins Gewicht fallen als die Flüchtlingsunterkünfte, gleichwohl bestimmte Einheiten der Polizei hier insbesondere 2014 bis 2016 regelmäßig eingesetzt wurden.

Das abnehmende Sicherheitsgefühl beunruhigt auch die Kommune Osnabrück, die es für nicht gerechtfertigt hält. So lässt sich in einer kommunalen Pressemeldung des Teams Strategische Stadtentwicklung und Statistik der Stadt zum Verhältnis der gefühlten Sicherheit innerhalb der Bevölkerung zur Kriminalstatistik lesen, dass »die Zahl der Straftaten« sinke, »die Bevölkerung [...] dies aber kaum« wahrnehme (SPM OS, 02.07.2019). Ähnliches konstatiert zwar auch die Polizei Osnabrück in einer PKS: »Trotz der positiven Zahlen ist das Sicherheitsempfinden der Bevölkerung jedoch oftmals ein anderes« (PKS OS 2019). Interessant ist aber, dass die Polizeiliche Kriminalstatistik zu den geschilderten Wahrnehmungen der Polizist\*innen im Widerspruch steht und sogar von einer Minderung der Delikte im Innenstadtbereich sowie der »Straßenkriminalität« spricht: »Das Leben im öffentlichen Raum ist sicherer denn je: Die abnehmende Anzahl an Straftaten der letzten Jahre im Bereich ›Tatort Straße‹ setzte sich 2015 auf 20.083 Taten (-4,46%) fort. Die Straßenkriminalität ist in den letzten 10 Jahren um rund 40 Prozent gesunken« (PolM OS, 17.02.2016).

---

Tat auf dem Fuße folgen« (Quelle: <https://www.rechtsanwalt-in-hannover.de/strafrecht-im-ueberblick/beschleunigtes-verfahren>, Zugriff: 09.05.2024).

Während die Innenstadt als ein unsicherer Ort von Teilen der Bevölkerung wahrgenommen werde, seien »gut bürgerliche Gegenden«, in denen die Straßen wenig belebt seien, sicherere Orte (Pol OS, Interview 2, September 2021). Bestätigt wird dieses »bürgerliche« Empfinden vermeintlich durch die polizeiliche Wahrnehmung der »Delikte [...], die jetzt hier passieren im Stadtbild« – etwa »Raubdelikte [...] im Innenstadtbereich« (ebd.). Das sei auch logisch, denn dort sei, wie es in Wiederkehr des oben genannten Motivs heißt, »viel Fußvolk [...] und [...] nicht die besten Leute unterwegs« (ebd.). Demzufolge seien Orte, die stark frequentiert sind, unsicherer, als jene, an denen kaum Menschen zu sehen seien.

### *Migrantischer Stadtteil Osnabrück-Schinkel und Wohnungsbetrug*

»Es gibt auch ein kleines Problem mit Migration. [...]. Es gibt so eine, wie es, glaube ich, in anderen Städten auch gibt, kleine Ghettoisierung, also Orte, an denen mehr Migranten leben als an anderen Orten« (Pol OS, Interview 1, September 2021).

Auch im Stadtteil Schinkel sind viele Menschen auf den Straßen unterwegs, die von der Polizei als »fremd« eingeordnet werden. In so gut wie jedem Polizeiinterview findet dieser Stadtteil Erwähnung, dies oft mit dem Hinweis darauf, dass die Polizei gegen die dortige Vermüllung und Akkumulierung von Problemlagen vorgehe. Der höchste Anteil von Osnabrücker\*innen mit Migrationserfahrung leben in Osnabrück-Schinkel, das in Interviews wiederholt mit Begriffen wie »Bulgarengviertel« (Pol OS, Interview 6, Dezember 2021) oder »Problemviertel« beschrieben wurde. Dort liege »der Anteil mit Migrationshintergrund straßenweise bei teilweise 80 Prozent«, bemerkt ein\*e Verwaltungsmitarbeiter\*in (OS, Interview 2, September 2022). Auf der Webseite der städtischen Wirtschaftsförderung wird der Stadtteil zwar mit Verweis auf seine Interkulturalität beworben: »Der Schinkel ist ein bunter Stadtteil, einer der größten und bevölkerungsreichsten der Stadt. Er ist immer ein Arbeiterstadtteil gewesen.«<sup>5</sup> Indes gebe es dort laut eines\*r Polizist\*in in Gegenden, die »einem ein bisschen fremd« seien (Pol OS, Interview 1, September 2021). Grund dafür seien die dort ansässigen »viele[n] ausländisch aussehende[n] Menschen« (ebd.). Man fühle sich »nicht so sicher wie in anderen Stadtteilen« (ebd.). Derartige Äußerungen entsprechen einer weißen deutschen Perspektive und sehen die Bewohner\*innen des Viertels,

<sup>5</sup> <https://typisch-osnabrueck.de/project/schinkel/>, Zugriff: 08.05.2024.

die teilweise schon mehrere Jahrzehnte dort leben, weiterhin als die *anderen* bzw. die *Fremden* an. Abmildernd wird allerdings wieder hervorgehoben, dass es dort auch »keine Eskalationen wie in Großstädten« gebe, denn Osnabrück sei »eine Provinz« (ebd.).

Auch in Osnabrück werden Migrant\*innen nicht nur als problembehaftet oder fremd eingeordnet, sondern auch als Leidtragende – hier etwa am Beispiel des Wohnungsbetrugs und der sogenannten »Wuchervermietungen mit Schrottimmobilien« (Pol OS, Interview 6, Dezember 2021). Bei der Stadtverwaltung sind die Mitarbeiter\*innen des Projekts »Kommunale Fachstelle zur Wohnraumsicherung und Prävention« dafür zuständig, Wohnungslosigkeit zu verhindern oder prekäre Wohnsituationen zu beheben.<sup>6</sup> Ziel sei es, den Wohnraum zu verbessern, denn dieses Zusammenleben bringe »sozialen Sprengstoff mit sich«, beschreibt ein\*e Polizist\*in die städtische und polizeiliche Problembehandlung (Pol OS, Interview 6, Dezember 2021).

Gegen die Vermüllung und Akkumulierung von Problemlagen im Stadtteil gehe die Polizei mit einem »Kontaktbereichsbeamten« vor mit dem Ziel, »die Kriminalität« zu »bekämpf[en]«, aber auch »Angebote« zu schaffen, »um die Leute aus ihrer gefühlten Isolation rauszuholen« (ebd.). Dieser Kontaktbereichsbeamte führt somit repressive und präventive Maßnahmen zugleich durch. Eine ähnliche Herangehensweise findet sich übrigens auch bei der Polizei in Darmstadt (in Form eines »Schutzmannes«). Dass Osnabrück »keine anonyme Stadt« sei (Pol OS, Interview 7, Dezember 2021), erweise sich als vorteilhaft für die Ermittlung, die Präventionsarbeit und die Kooperation. »Wir haben Stadtteile, die man sehr gut mit dem Fahrrad erreichen kann. Und in den Stadtteilen« kenne man sich, beschreibt der\*die Polizeimitarbeiter\*in (ebd.). Schließlich sei in »ein bis zwei Stadtteile[n], wo eben Geflüchtete, oder auch ein Viertel, in dem mehr Bulgaren wohnhaft sind, [...] sehr viel Stadtteilarbeit [...] [und] Präventionsarbeit« notwendig, aber es entwickle sich auch viel zum Positiven (ebd.). Ein Problem sei die Häufigkeit von »häuslicher Gewalt« vor Ort. Diese würde »häufiger in den sozialen Brennpunkten stattfinde[n]« (Pol OS, Interview 3, September 2021).

---

<sup>6</sup> <https://service.osnabrueck.de/dienstleistungen/-/egov-bis-detail/dienstleistung/18911/show>, Zugriff: 08.05.2024

*Gegenwind aus der Stadtgesellschaft*

»Ich denke schon, dass sie [die Polizist\*innen] sich sehr bemühen. Und dass sie auch immer auf der Suche sind, wo können wir zusammenarbeiten, wo können wir gemeinsam was stemmen« (OS, Interview 4, September 2022).

Während diese\*r Sozialarbeiter\*in im Interview die gute Kooperation mit der Polizei betont (ebd.), begegnen uns in Osnabrück durchaus auch kritische Stimmen: Ein\*e Mitarbeiter\*in eines Sozialträgers skizziert die öffentliche Polizeikritik, die von *People of Colour* geäußert wurde. Diese hätten den Eindruck, von der Polizei insbesondere in Parks »öfter kontrolliert [zu] werden« (OS, Interview 3, September 2022). Von dieser Kontrollpraxis seien auch Leute aus »der Obdachlosen- und Drogenszene« betroffen (ebd.). Aufgekommen sei diese Kritik im Zusammenhang mit der Tötung von George Floyd, womit »die Wahrnehmung, das Thema [...] präsenter geworden« sei (ebd.). Auch die Polizist\*innen der Polizeiinspektion Osnabrück nehmen diese polizeikritischen Debatten in der Stadt wahr, die sich in ihrer alltäglichen Arbeit bemerkbar machten (Pol OS, Interview 2, September 2021; Pol OS, Interview 4, September 2021; Pol OS, Interview 6, Dezember 2021, siehe auch II.1).

In unseren Interviews mit der Polizei werden die Kontrollpraktiken mit ihrem Erfahrungswissen gerechtfertigt, wie es etwa diese\*r Polizist\*in tut: »Auf der anderen Seite ist es auch so, dass unseren Kollegen *racial profiling* vorgeworfen wird, weil sie im Schlosspark Schwarzafrikaner kontrollieren. Das Thema ist aber, die Dealer dort sind Schwarzafrikaner. Das ist einfach so« (Pol OS, Interview 6, Dezember 2021). Er\*sie ist der Auffassung, dass gar keine andere Handlungsweise möglich sei, um Drogenkriminalität aufzudecken. Dennoch liegt bei solchen Kontrollen zunächst nur ein Verdacht vor, ohne dass eine Straftat evident ist. In der Lokalzeitung werden kritische Stimmen an der Polizei ebenso aufgegriffen (OS, Interview 2, September 2022). Doch es gebe auch gelegentlich Zuspruch aus der Gesellschaft, was »dann schon mal ganz gut« tue, »wenn [...] der Normalbürger vielleicht mal vorbeigeht« und die Polizei für ihr Handeln lobe mit Worten wie »Gut, dass Sie hier mal aufräumen« (Pol OS, Interview 2, September 2021). Doch das seien eher Ausnahmen, »ansonsten ist halt sehr, sehr viel Gegenwind« (ebd.). Hinzu kommt eine Thematisierung von Gewalt gegen Polizeibeamt\*innen. Diese findet erstmalig in der PKS 2016 Erwähnung unter Benennung des Umstands, dass »Polizeibeamte immer öfter selbst Opfer« würden (PKS 2017), und bleibt bis 2019 Thema in den jährlichen Polizeipublikationen.

*Frustration bei Polizei aufgrund von »erfolglosen« Abschiebungen*

Osnabrück ist – zumindest im norddeutschen Raum – für seine zivilgesellschaftliche Protestbewegung gegen Abschiebungen bekannt. Seitens der Polizei wird diese Protestkultur einerseits als legitime Inanspruchnahme von Grundrechten gesehen: »[I]n der Regel sind das alles, soweit ich mich erinnern kann, friedliche Veranstaltungen gewesen«, blickt ein\*e Polizist\*in auf Proteste und Widerstände gegen Abschiebungen zurück (GS OS, Juni 2023). Andererseits gibt es Verärgerung über die organisierte Verhinderung von Abschiebungen – sei es aufgrund des »wildem Betttauschspiel[s]« unter den Bewohner\*innen (Pol OS, Interview 2, September 2021) oder durch das Austausch von Schlössern am Eingang der Unterkunft (Pol OS, Interview 6, Dezember 2021). Auch wenn der Widerstand gegen die Ausreisepflicht »rein rechtlich [...] eine Straftat« sei, entschied sich die Polizei Osnabrück dennoch, diese nicht als Ordnungswidrigkeit zu dokumentieren, denn »hinterher [passiere] nichts« (ebd.). Zudem bekam die Polizeiinspektion (vermutlich von der Landespolizei) die Anweisung, dass sie bei Protesten, die von zivilgesellschaftlichen Initiativen initiiert wurden, »sehr zurückhaltend agieren sollte«. So wurde »die Abschiebung [von der Polizei] abgebrochen« (ebd.). Hier wurde der »kleine Bereich der Verhältnismäßigkeit« des polizeilichen Handelns ausgelotet und damit wurden »gute Erfahrungen gemacht«, berichtet ein\*e Vertreter\*in der Zivilgesellschaft (GS OS, Juni 2023). Es lässt sich so eine lokal verankerte und kontextualisierte Polizeipraxis im Umgang mit Abschiebeprotesten erkennen. Während nichtpolizeiliche Akteure diese Proteste als etwas Charakteristisches für Osnabrück beschreiben, teilt die Osnabrücker Polizei diesen Eindruck allerdings nicht und betrachtet sie als höchstens typisch für die Zeit um 2015.

In den Jahren 2015/16 war die Polizei Osnabrück laut ihrer Wahrnehmung mit »sehr, sehr viele[n] Abschiebungen pro Woche« beschäftigt, »in manchen Zeiten zehn, fünfzehn Abschiebungen« (Pol OS, Interview 6, Dezember 2021). Die durchführenden Vollzugsbeamt\*innen aus der Landesaufnahmebehörde hätten die Polizei regelmäßig »um Amtshilfe gebeten« (ebd.). Das führte dazu, dass durch die Abwesenheit einzelner Kolleg\*innen die Polizei »dann draußen auf der Straße nicht mehr arbeiten« konnte (ebd.). Doch die wenigsten Abschiebungen liefen aus polizeilicher Sicht erfolgreich. Die Betroffenen setzten sich zur Wehr oder seien vorab untergetaucht (ebd.). Zudem sei die Kommunikation und Zusammenarbeit

zwischen den verschiedenen Behörden »im föderalen System« schleppend verlaufen (ebd.). Aus den Schilderungen lässt sich eine sehr technisch-legalistische Perspektive auf Abschiebungen erkennen. Außerdem komme es nicht selten vor, dass in Drittländer Abgeschobene nach kurzer Zeit wieder »mit dem nächsten Aliastitel« nach Deutschland zurückkehren, wodurch Frust bei den Polizist\*innen ausgelöst werde (ebd.). Zugleich dürfe die Polizei nicht ohne den Auftrag durch die Ausländerbehörden Menschen abschieben, selbst wenn deren Aufenthaltserlaubnis abgelaufen sei (Pol OS, Interview 2, September 2021). Die Polizei sieht sich also in einem Geflecht aus Bürokratie und dem »Zuständigkeitsgerangel« gefangen. Klar sei, dass »der Flüchtling [...] nichts dafür« kann (Pol OS, Interview 6, Dezember 2021). Zusätzlich zu den behördlichen Herausforderungen kommt eine persönliche Komponente hinzu, denn Abschiebungen von geflüchteten Familien falle ihnen schwer, bestätigten alle Polizist\*innen (siehe auch II.1).

Die ausführlichen Erläuterungen zu Abschiebungen in den Polizeiierviews, die in den anderen Fallstädten nicht so erfolgt sind, machen deutlich, wie polizeiliches Handeln in Osnabrück durch das widerständige Agieren der Geflüchteten und der solidarischen Zivilgesellschaft geprägt ist, worin sich eine spezifische Einbettung in den lokalen Kontext mit einer entsprechenden Reaktion auf das Gegenüber zeigt.

### 3.1.2 Beschreibungen des städtischen Raumes und Verortung von Geflüchteten

Osnabrück sei »eine klassische Industriestadt nach dem Krieg, [...] die in den 50er Jahren angefangen hat mit der Gastarbeiterzuwanderung«, so beschreibt ein\*e Mitarbeiter\*in aus der Stadtverwaltung die niedersächsische Metropole (OS, Interview 2, September 2022). Diese frühe Erfahrung mit Migration in der Stadtgesellschaft führen einige Gesprächspartner\*innen an, um zu begründen, weshalb Stadtgesellschaft, -politik und -verwaltung seit 2014 einen offenen und integrativen Umgang mit den zugewanderten Geflüchteten wahren konnten (u. a. ebd.). Zur entsprechenden Willkommenskultur (PoIM OS, 18.02.2015; DS OS, 06.05.2015) hätten Stadtverwaltung und -politik während der Ankommensjahre 2014 bis 2016 beigetragen: Zum einen gab es bundesweit »eine Welle der Hilfsbereitschaft« (ebd.). Zum anderen haben damals die Integrationsbeauftragten, der Oberbürgermeister, das Presseamt der Stadt sowie die lokale Zeitung (*Neue Osnabrücker Zeitung*) »ein

gutes Händchen [dafür], viel zu kommunizieren, viel aufzuklären« (ebd.). Es festigte sich »ein ganz enger Austausch mit [der] Politik« und der Verwaltung sowie der Stadtgesellschaft (ebd.). Das Stadtparlament lancierte Kampagnen wie »Dein Quartier und Du«, »um eine Willkommens- und Anerkennungskultur für Geflohene zu stärken« (DS OS, 12.05.2016). Auch die Polizei Osnabrück war in den kommunalen Austausch eingebunden und zugleich mit den beiden großen Erstaufnahmeeinrichtungen in der Stadt und im Landkreis im regelmäßigen Kontakt: sowohl um bei Konflikten zwischen Bewohner\*innen zu intervenieren als auch um das Gespräch mit den Standortleitungen zu suchen.

### *Verortung von Geflüchteten*

»[...] das war auch für unsere Kolleginnen und Kollegen eine schwierige Zeit, weil der Alltag sich maßgeblich in der LAB abspielte und den Kollegen auf der einen Seite die Tragik klar ist, auf der anderen Seite müssen sie aber ihren Dienst versehen« (Pol OS, Interview 6, Dezember 2021).

Mit diesen Worten beschreibt ein\*e polizeiliche\*r Vertreter\*in die Jahre ab 2014 insbesondere in der LAB Bramsche-Hesepe. Die dort eingesetzten Polizist\*innen nahmen sich also in einer zwiespältigen Rolle wahr, nämlich einerseits ihrem Dienst nach Vorschrift nachzugehen, andererseits aber auch Empathie gegenüber der prekären Lebenslage der Geflüchteten zu entwickeln.

Bedingt durch die Ankunft von zahlreichen Zugewanderten um 2015 habe sich der Arbeitsalltag der Schutzpolizist\*innen in die Erstaufnahmeeinrichtung verlagert. Doch nach den Erzählungen in den Interviews und der Analyse der Ratsdokumente drängt sich der Eindruck auf, als habe sowohl die Polizei als auch die Stadtverwaltung mit einer größeren Anzahl von Geflüchteten gerechnet, als es letztendlich der Fall war. Denn »das Problem« (womit die Ankunft der Zugewanderten gemeint ist) sei »kleiner, als man gedacht hat«, gewesen, schildert ein\*e Polizeibeamt\*in (Pol OS, Interview 1, September 2021). Der Ankommens- und Registrierungsprozess dürfte sich nicht ganz so intensiv wie in Braunschweig oder Mannheim innerhalb der Stadt abgespielt haben, sondern mehr in der LAB in der Kleinstadt Bramsche-Hesepe. Zwar seien Beamt\*innen der Polizeiinspektion in den Registrierungsprozess von Neuankommenden eingebunden gewesen, aber das nur für eine recht kurze Zeitspanne (ebd.).

Dennoch befürchtet ein\*e Polizeibeamte\*r mit Blick auf die künftige Stimmung innerhalb der Bevölkerung gegenüber Zugewanderten, dass sich durch die Dichte der drei Flüchtlingsunterkünfte in der Region in und um Osnabrück Ressentiments gegenüber den Geflüchteten innerhalb der Bevölkerung breitmachen könnten:

»Wir haben hier im Stadt- und Landkreis mittlerweile drei Standorte mit Landesaufnahmebehörden. Das gibt es in Niedersachsen weit und breit nirgends. Und wir müssen einfach aufpassen, auch wenn wir polizeilicherseits [...] kaum Einsätze haben. Polizeilich ist das überhaupt kein Problem. Aber es kann zu einem Problem werden. [...] Wir müssen aufpassen, dass wir hier in Osnabrück, in der Region Osnabrück nicht zum Flüchtlingsnabel Niedersachsens werden« (GS OS, Juni 2023).

Obwohl er\*sie aus polizeilicher Perspektive (noch) kein Problem wahrnimmt, sieht er\*sie die Gefahr einer zunehmenden gesellschaftlichen Ablehnung gegenüber Geflüchteten und damit verbundene Konflikte. Dadurch könnte es zu mehr polizeilichen Einsätzen kommen. Dieser Auffassung zufolge gibt es also eine bestimmte Grenze gesellschaftlicher Akzeptanz gegenüber Zuwanderung, die kippen kann, sofern die Anzahl der Zugewanderten diese überschreiten würde.

### *Unterkünfte für Geflüchtete*

»Im Jahr 2015 wurde in Bramsche die Landesaufnahmebehörde eingerichtet, in der ca. 29.000 Flüchtlinge erfasst wurden. Hier kam es zwangsläufig zur Einleitung von 7.274 Ermittlungsverfahren gegen Asylbewerber (z. B. Verdacht der illegalen Einreise, Verdacht des illegalen Aufenthaltes), im Jahr 2016 fiel diese Zahl auf 1.421 Fälle – geschuldet den geringeren Flüchtlingszahlen« (PolM OS, 15.02.2017 [2]).

Die Erstaufnahmeeinrichtung in Bramsche-Hesepe, einer Gemeinde im Osnabrücker Landkreis, wurde stärker problematisiert als jene an der Stadtgrenze. In der Einrichtung im Landkreis, die auf 800 Personen ausgelegt war, mussten zeitweise 6.000 Personen Platz finden (Pol OS, Interview 2, September 2021). Das schien sehr prägend für Stadt und Polizei gewesen zu sein (u. a. Pol OS, Interview 3, September 2021). Nachbar\*innen »fühlten [...] sich [in der Hochphase] unsicher« (Pol OS, Interview 6, Dezember 2021). Obwohl es gar nicht mal um »die Kriminalität« ging, sondern um die zahlenmäßig hohe Anwesenheit »anders aussehende[r] Personen mit dunkler Hautfarbe«, wodurch sich »ein Angstgefühl« entwickeln konnte (GS OS, Juni 2023). Die angespannte Stimmung in der LAB Bramsche führte auch zu einem Unsicherheitsgefühl der Beamt\*innen (Pol OS, Interview 2, Septem-

ber 2021). Aufgrund von Konflikten innerhalb der Einrichtung waren phasenweise »zehn, zwölf und zum Teil noch mehr Streifen« in der Einrichtung im Einsatz (ebd.). Die Lage habe sich in den letzten Jahren beruhigt.

Erzählungen der Interviewten deuten darauf hin, dass es in der Landeserstaufnahmeeinrichtung an der Stadtgrenze nicht nur zwischen den Bewohner\*innen Konflikte gab, sondern auch Probleme mit dem privaten Sicherheitsdienst aufkamen. Bewohner\*innen wendeten sich laut der Standortleitung und Zeitungsberichten (TB OS, März 2023; NOZ, 23.03.2023) an die Öffentlichkeit, um ihrer Unzufriedenheit über gewaltvolles Agieren der Sicherheitskräfte gegenüber Bewohner\*innen Ausdruck zu verleihen (TB OS, März 2023). Bei den Ermittlungen arbeitete die interne Polizeieinheit mit der Standortleitung und den Sozialarbeiter\*innen, unterstützt durch kooperationswillige Bewohner\*innen, zusammen. Doch die endgültige Ermittlung wurde aufgrund von möglicher Befangenheit der internen Beamt\*innen an Kolleg\*innen außerhalb der Einrichtung abgegeben (ebd.). Die Befangenheit erklärt sich, wie wir aus Interviews erfahren konnten, durch ein ausgeprägtes Vertrauensverhältnis zwischen den beiden Polizist\*innen und den Sozialarbeiter\*innen, der Standortleitung, dem tagsüber eingesetzten privaten Sicherheitsdienst sowie den Bewohner\*innen (ebd.).

Deutlich weniger konfliktreich und problembehaftet wurde die LAB »Erich-Maria-Remarque-Kaserne«, die sich in der Stadt Osnabrück befindet und vornehmlich als Standort für Familien dienen soll, von Polizist\*innen beschrieben. Zu Beginn »waren natürlich die Anwohner zunächst nicht so ganz glücklich, dass dort so viele Migranten untergebracht werden«, doch zur Problemlösung eignete sich der »Austausch mit der Verwaltung der Landesaufnahmebehörde« (Pol OS, Interview 8, Dezember 2021). Schließlich sei der »Leitung der Landesaufnahmebehörde auch wirklich daran gelegen, dass der Austausch mit den Anwohnern stattfindet«, denn »die Asylbewerber gehören zu unserem Stadtbild«, führt ein\*e Polizist\*in als Erklärung an (ebd.). Zwar habe es wenig Beschwerden von Anwohner\*innen gegenüber der Polizei gegeben, doch Vorurteile in Bezug auf Fahrraddiebstahl durch Geflüchtete bestünden fort (Pol OS, Interview 3, September 2021).

Die kleineren Gemeinschaftsunterkünfte für Geflüchtete, die im Gegensatz zur großen Erstaufnahmeeinrichtung über keinen Sicherheitsdienst verfügen (DS OS, 08.06.2016), treten polizeilich kaum in Erscheinung. Ausnahmen stellen hier die Gemeinschaftsunterkünfte »Ickerweg« und »An der Petersburg« dar, die Orte des Widerstandes gegen Abschiebungen waren

und deren Lebensumstände medial skandalisiert wurden (NOZ, 01.07.2017 [3]; PolM OS, 01.01.2019; Pol OS, Interview 6, Dezember 2021).

Aus den Schilderungen der Polizist\*innen lässt sich ableiten, dass Flucht-zuwanderung in Osnabrück insbesondere an zwei Orten als besonders problematisch erachtet wird: In den Jahren des Ankommens seien zahlreiche Polizeieinsätze in der LAB Bramsche-Hesepe belastend und prägend für die Polizist\*innen gewesen. Mit der Zeit habe sich das »Problem« Geflüchtete mehr in die Innenstadt verlagert, die sich ohnehin schon aus polizeilicher Sicht, aber auch in den Augen einiger Vertreter\*innen der Zivilgesellschaft, im Niedergang befinde. Aufgrund der Anwesenheit einiger Geflüchteten ohne Perspektive, die die meisten Delikte begehen würden, zählen Geflüchtete nach Einschätzung der Polizei zum täglichen Gegenüber.

### 3.1.3 Freunde und Feinde

Problemgruppen sind für die Osnabrücker Polizei entweder »allein reisende [...] junge [...] Männer [...] [...] unterschiedliche[r] Nationalitäten«, die im Bereich von Drogen- und Alkoholdelikten auffallen würden (Pol OS, Interview 6, Dezember 2021; siehe auch II.1), oder aber Personengruppen, »die am Rande der Gesellschaft stehen«, worunter »Drogenabhängige« (Pol OS, Interview 2, September 2021) oder eine bestimmte »Klientel« fielen, die damit vertraut seien, kontrolliert zu werden, als bildungsfern beschrieben werden und ein fremdes Erscheinungsbild hätten (Pol OS, Interview 5, Oktober 2021; Pol OS, Interview 6, Dezember 2021). Sogenannte »reisende Täter« werden im Zusammenhang von Wohnungseinbrüchen (PolM OS, 19.02.2016) erwähnt und Personen »mit einem russischen Hintergrund« als solche, die Drogen verkaufen oder konsumieren (Pol OS, Interview 2, September 2021). Als Opfer werden geflüchtete Männer selten wahrgenommen, es sei denn, sie würden »in der Innenstadt angegriffen« und aus Kneipen »rausgeprügelt« (Pol OS, Interview 3, September 2021). Zudem sei »eigentlich jeder Flüchtling ein Geschleuster«, konstatiert ein\*e Polizeibeamter\*in. Doch die Aufklärung solcher Fälle sei »als örtliche Behörde« unmöglich (Pol OS, Interview 1, September 2021). Denn »das Problem Schleusung [...] ist eigentlich eher ein politisches und kein behördliches« (Pol OS, Interview 1, September 2021). Gleichwohl die Polizei mit dem Problem der Schleusung konfrontiert sei, sieht sie sich nicht als Instanz, um dagegen vorzugehen. Vielmehr versteht sie sich als eine friedensstiftende Instanz, die durch

kontrollierende Praktiken die Sicherheit und das Sicherheitsempfinden der »normalen« Stadtbevölkerung bewahrt. Denn das abnehmende »Sicherheitsempfinden der Menschen«, das die Polizei Osnabrück von nun an »stärker berücksichtigen« und »intensiver [...] in die polizeiliche Arbeit« einbeziehen wolle, wird immerzu problematisiert (PKS 2018).

Um Frieden und Ordnung innerhalb der Stadt zu erhalten und damit dem Leitbild der Stadt in einem bestimmten Verständnis (Frieden als Ordnung und Sicherheit) treu zu bleiben, lässt sich aus den Aussagen der Polizist\*innen ableiten, dass sie durch regelmäßiges Polizieren von polizeilich problematisierten Orten und durch Präsenz im Innenstadtbereich gegen Kriminalitätszuwachs und Unsicherheitsempfinden vorgehen. So wurde uns von verstärkten Kontrollen an Orten berichtet, die als problembehaftet aufgrund der dort anwesenden (drogenabhängigen und -dealenden) Gruppen wahrgenommen werden (Pol OS, Interview 5, Oktober 2021). Die Polizei reagiere »aus eigenem Antrieb« heraus mit verstärkten Kontrollen insbesondere an neuen Orten, um das sogenannte Drogenklientel von dort zu »vertreiben«, damit »die Leute, die den Park eigentlich zum richtigen Zweck nutzen«, nicht mit »offen[en] Spritzen« oder Betäubungsmittelhandel (kurz: BTM-Handel) konfrontiert würden (ebd.). Dennoch ist dem\*r Polizeibeamten\*in bewusst, dass es sich gerade im Bereich der »BTM-Kriminalität« um einen »Kampf gegen Windmühlen« handelt, denn die Personen seien krank und würden immer wieder aufgrund ihrer Sucht Delikte begehen (ebd.). Trotz des Bewusstseins hinsichtlich der Lebenssituation der Drogenkonsumierenden steht indes nicht deren Sicherheit, sondern die der sogenannten Normalbevölkerung für die Polizei an oberster Stelle.

Auch innerhalb der LAB lässt sich die Praktik der Präsenz erkennen, insbesondere in den Jahren 2014/15, als diese Einrichtungen überfüllt waren und die Polizei dort eine Hundertschaft stationierte. Durch diese Maßnahmen handelte sie nach eigenen Angaben sowohl repressiv gegen die Straftäter\*innen als auch schützend gegenüber der »Normbevölkerung«. Die Begegnung mit Migrant\*innen ist für die Polizei Osnabrück zwar keine erst 2015 in Erscheinung tretende Neuigkeit. Dennoch sei es »nicht selten gewesen, dass wir da teilweise Flüchtlinge haben, die sich [in Einkaufsläden] eingekleidet haben«, beschreibt ein\*e Beamter\*in, der\*die sich sicher ist, dass durch die Zuwanderung von Geflüchteten mehr Ladendiebstähle begangen würden (ebd.). Allerdings nehme er eine Differenz der Delikte je nach Herkunftsland wahr. Während »Afghanen [und] Syrer« auch Dieb-

stähle begingen, fielen »unsere Flüchtlinge aus dem Sudan« im Bereich der Betäubungskriminalität auf (ebd.).

### *Clans und Mhallamiye-Kurden in Osnabrück und Umgebung*

»Clankriminalität ist natürlich auch so ein Thema, wo wir auch oft im Einsatz waren« (Pol OS, Interview 2, September 2021).

Im Kontrast zu unseren anderen Fallstädten führen die polizeilichen Interviewpartner\*innen in Osnabrück sogenannte Clanfamilien als Problemgruppe an, die keinen Respekt gegenüber der Polizei zeigten. Die Mitglieder solcher Clanfamilien seien »Sinti und Roma«, aber auch »Mhallamiye-Kurden«, so die Polizist\*innen (ebd.). Eine Erklärung für die Benennung von Clanfamilien liegt vermutlich auch darin, dass innerhalb der Landespolizei Niedersachsen (genauso wie in Berlin und NRW aufgrund der jährlich erstellten Lageberichte zum Thema »Clankriminalität«) eine Definition von Clanfamilien vorliegt, während in Hessen und Baden-Württemberg diese polizeiliche Konstruktion nicht existiert.<sup>7</sup> Die Begrifflichkeit wird insbesondere aufgrund der gravierenden Konsequenzen für Personen, die als solche markiert werden, kontrovers diskutiert (u. a. Charour u. a. 2023). Obwohl es sich hierbei nicht um Geflüchtete handelt, dient unser Forschungsinteresse als Gesprächsanlass für die Osnabrücker Polizei, um über diese sogenannte Problemgruppe zu sprechen. Die »Clanfamilien« aus der Stadt und dem Landkreis (insbesondere der Kommune Osterkappeln) würden einem »Zweig« angehören, der zwar »nicht so wie [in] Berlin« agiere, aber zu einer »Massenlage« sei es schon gekommen (Pol OS, Interview 2, September 2021). Damit ist eine »größere[...] Körperverletzung und größere[...] Messerstecherei« zwischen »Familienangehörigen« in der Stadt gemeint, aber auch »Tötungsdelikte« zwischen Familien (ebd.). Das »polizeiliche Verhalten oder Einschreiten« werde »nicht akzeptiert«, denn »Familienehre« oder »das islamische Recht« hätten Vorrang. Zudem scheinen sich diese Täter\*innen kollektiv zu schützen (ebd.). »[M]an akzeptiert die Polizei nicht« (Pol OS, Interview 3, September 2021). Doch nicht nur im Kontakt mit sogenannten Clanfamilien, sondern auch an sozialen »Brennpunkten« würden Polizist\*innen nicht ernst genommen, sondern »jeden Tag bespuckt [und]

<sup>7</sup> <https://mediendienst-integration.de/artikel/was-ist-clankriminalitaet.html>,  
09.05.2024.

Zugriff:

angegriffen« und hätten »nur mit Aggression zu tun«. In der Konsequenz könne es passieren, dass die Beamt\*innen »mit Aggressivität reagiere[n]« oder »racial profiling« praktizieren (Pol OS, Interview 6, Dezember 2021). Denn Maßnahmen gegen solche Clanstrukturen, die aufgrund von politischer Relevanz diskutiert und landespolitisch vorgegeben werden, sind u. a. Strategien wie die »der Tausend Nadelstiche«, um »niedrigschwellig [...] auch bei kleinen Ordnungswidrigkeiten« eingreifen zu können (Pol OS, Interview 3, September 2021). Beamt\*innen haben den Eindruck, dass diese Auseinandersetzung in jüngster Zeit mehr in den Fokus polizeilicher Arbeit gerückt werde (Pol OS, Interview 2, September 2021; Pol OS, Interview 3, September 2021). Herausfordernd sei es hier, »eine Verurteilung« dank »Aussagen von Opfern« zu bekommen (Pol OS, Interview 1, September 2021).

### *Extremismus, Radikalisierung und Terrorismus*

Als ein weiteres Problemfeld und eine damit verbundene Problemgruppe scheint die Polizei in Osnabrück die »gesellschaftliche Angst vor dem IS und Terrorismus« zu sehen (GS OS, Juni 2023). Dennoch wirkt es so, als würden Fragen des Terrorismus eher auf abstrakter Ebene diskutiert wie etwa in Symposien mit dem Institut für Islamische Theologie und weniger als direkte Bedrohungslagen im Polizeialltag erlebt. So diskutiert die Polizei beim »vierten gemeinsamen Symposium von Polizeidirektion und Universität Osnabrück im Osnabrücker Schloss zu dem Thema »Jugendextremismen und soziale Räume – Kontexte und Strategien des Umgangs mit radikalen Ideologien unter Jugendlichen« über Fragen wie »Wie verlaufen Radikalisierungsprozesse, welche Rolle spielen die (sozialen) Medien und wie können Jugendliche in Deutschland letztlich besser vor radikalen und extremistischen Tendenzen geschützt werden?« (proPol N Juli/August 2017: 24; PolM OS, 15.02.2017). Dabei werden die sogenannten Extremist\*innen von der Polizei weniger adressiert, sondern werde überlegt, wie die Opfer, in diesem Fall Jugendliche, präventiv geschützt werden können (proPol N Juli/August 2017: 24). Folglich deutet die Osnabrücker Polizei Jugendliche als Personengruppe, die dem Islamismus zum Opfer fallen könnte und deswegen geschützt werden müsse. Präventive Maßnahmen bestehen folglich darin, den Kontakt zu den jungen Gruppen aufzubauen. Denn die Polizei ist sich sicher, dass »Jugendextremismen unterschiedlichster politischer und weltanschaulicher Ausprägungen [...] in unserer Gesellschaft zunehmend an Bedeutung« gewinnen (PolM OS, 09.02.2017). Die Gesamtöffentlichkeit will

die Polizei im Anschluss an einen Terrorangriff in Berlin durch »erhöhte« Präsenz »in Zusammenarbeit mit den Kommunen und Veranstaltern« von Weihnachtsmärkten schützen (PoIM OS, 28.02.2016). Dennoch versucht die Polizei in ihrer Polizeilichen Kriminalstatistik die Gefahr von Extremismus wieder abzumildern: »Trotz der zusätzlichen Aufgaben im Bereich der Terrorismusbekämpfung, der Bewältigung der Flüchtlingssituation und anderer gesellschaftlicher Entwicklungen, konnte eine im Großen und Ganzen gute Bilanz erzielt werden« (W OS, 2016).

In der Praxis der Osnabrücker Polizei lassen sich präventive, also der Kriminalität vorgreifende Handlungen erkennen – sei es durch vermehrte Kontrollen an bestimmten »Problemorten«, sei es durch Kontrollen von sogenannten Clanmitgliedern oder sei es durch den Kontaktaufbau zu Jugendlichen, die dem Islamismus anheimfallen könnten. Die als präventiv und friedensstiftend beschriebenen Praktiken können dennoch repressive und stigmatisierende Auswirkungen für die kontrollierten/problematisierten Personengruppen haben.

#### 3.1.4 Wissen und Macht

Korrespondierend mit der polizeilichen Wahrnehmung, dass die (Innen-)Stadt von problembehafteten Gruppen – beschrieben als bildungsfern, verarmt und migrantisiert – bevölkert werde, entwickelt sich laut der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) auch ein zunehmendes subjektives Unsicherheitsempfinden innerhalb der Stadtbevölkerung. Aus den Interviews, aber auch anhand der polizeilichen Meldungen lässt sich das polizeiliche Selbstbild so verstehen, dass die Polizei Osnabrück als aufklärend und vermittelnd gegenüber der städtischen »Normbevölkerung« auftreten möchte, indem sie vermehrt das hohe Sicherheitsniveau vor Ort betont und herausstellt, dass Geflüchtete nicht krimineller seien als andere. Zugleich bemüht sich die Polizei Osnabrück explizit, die Ängste der Bürger\*innen ernst zu nehmen und das subjektive Sicherheitsempfinden mehr in ihre Arbeit einzubeziehen (siehe ab PKS 2017). Eine weitere polizeiliche Praktik lässt sich im Kontaktaufbau zu Bewohner\*innen der LAB und in der dauerhaften Präsenz vor Ort erkennen, die uns zwar als präventive Aktivitäten beschrieben werden, aber zugleich der Überwachung und Wissensgenerierung über die neu zugewanderten Personen dienen können.

*Polizeiliche Öffentlichkeitsarbeit im Kontext der Kriminalität von Geflüchteten*

Im Gegensatz zur PKS des Vorjahres werden in der PKS 2015 Geflüchtete und sogenannte nichtdeutsche Täter\*innen gesondert aufgeführt. Zugleich unterstreicht die Polizei darin, dass weder ein unverhältnismäßig hohes Straftatenaufkommen durch Zuwanderung entstanden sei, noch Geflüchtete krimineller als andere Menschen seien. Die Kriminalitätsrate von Geflüchteten sei zu Beginn angestiegen, habe sich aber im Jahr 2016 reduziert, sodass laut PKS »4.442 Flüchtlinge als Tatverdächtige – im Vorjahr waren es noch 12.040« registriert waren (W OS, 2016). Gleichwohl »im Deliktsbereich der ausländerrechtlichen Verstöße« eine Abnahme bemerkbar war, machten diese »dennoch mit 1.994 Tatverdächtigen den Großteil aus. Hierzu gehören beispielsweise die illegale Einreise und der unerlaubte Aufenthalt« (ebd.). Als Ursache für die Zunahme der Delikte benannte die Polizei die gestiegene Zahl an Geflüchteten, die sich »in der Direktion aufgehalten haben« (PolM OS, 14.02.2017). Der »Hauptgrund für den Anstieg war die enorme Zunahme von Straftaten im Bereich der Vermögens- und Fälschungsdelikte [...]. Den Großteil hierbei machte der Straftatbestand der Urkundenfälschung aus«, heißt es in der PKS des Jahres 2017 (W OS, 2017). Ein Jahr später stellt die Polizei »deutlich weniger tatverdächtige Flüchtlinge« in ihrem Direktionsbereich fest, aber machte erneut einen hohen »Anteil bei Vermögens- und Fälschungsdelikten« aus (PolM OS, 01.03.2018). Ebenso wird 2016 berichtet, dass sich die Kriminalitätsbelastung reduziere und folglich ein hohes Sicherheitsniveau in der Region bestehe. In der PKS 2016 spricht die Polizei Osnabrück davon, dass sich »ausländerrechtliche[...] Verstöße« minimieren, und begründet dies abermals »durch weniger Flüchtlinge« (PKS OS, 2016).

Im Kontrast zu den Aussagen polizeilicher Interviewpartner\*innen ist die Polizei Osnabrück in ihrer Öffentlichkeitsarbeit darauf bedacht, keine *Besonderung* von Geflüchteten vorzunehmen, denn allein durch die zahlenmäßig hohe Zahl der Ankommenden seien Ermittlungsverfahren normal. Zudem sei die sogenannte »Flüchtlingskriminalität« kein neues Phänomen, sondern wurde seit 1990 in der PKS registriert (PKS N, 2015). Zugleich bekräftigt der Polizeipräsident: »Der Großteil der zu uns gekommenen Flüchtlinge ist nicht straffällig geworden« (W OS, 2016). So lässt sich annehmen, dass die Polizei Osnabrück einerseits der gesonderten Problematisierung von Geflüchteten durch Fakten und Kontextualisierungen entgegenwirken will, paradoxerweise aber durch Bezeichnungen wie »Flüchtlingskriminalität« zu einer Stigmatisierung dieser Gruppe beiträgt.

Eine weitere Strategie zur Gewährleistung von Sicherheit im Zusammenhang der Zuwanderung 2015 ff. war die polizeiliche Unterstützung bei der Registrierung der Neuankommenden, um so »Sicherheitsabfragen zu stellen«. Denn immerzu bestand die Unsicherheit in der Gesellschaft, wer denn nun in die Stadt komme und ob sich darunter »nur Kriminelle« befinden würden. Durch diese Vernetzung konnte die Polizei Osnabrück jene Befürchtung »relativ schnell verneinen« und in die kommunalen Organisationen hineinragen (GS OS, Juni 2023). Uns berichten Polizist\*innen, dass sie im direkten Dialog mit Bürger\*innen auf der Straße gegen Vorurteile gegenüber Geflüchteten anreden müssten (Pol OS, Interview 3, September 2021). Obschon solche Ressentiments in der Stadtbevölkerung vorkommen, scheint es laut unseren Interviewpartner\*innen kein wirkliches Problem mit Rechtsextremismus oder rechten Übergriffen in der Stadt zu geben.

### *Polizeiliche Praxis in Reaktion auf das abnehmende Sicherheitsempfinden in der Bevölkerung*

Aufgrund des abnehmenden Sicherheitsempfindens innerhalb der Stadtbevölkerung trotz verbesserter Sicherheitslage versichert der Polizeipräsident der Direktion: »Wir werden das Sicherheitsempfinden der Menschen, neben der Analyse der objektiven Sicherheitslage, stärker in unsere Arbeit einbeziehen« und richtet damit einen klaren Auftrag an die Polizist\*innen der Direktion (PKS 2018). Ein\*e Polizist\*in vermutet, dass sich das Unsicherheitsgefühl der Einzelnen nicht nur durch die Situation in der Innenstadt ergebe, sondern sich auch durch das mehrmalige Lesen über multiple Kanäle derselben Mitteilung über Delikte akkumuliere – sei es in den »sozialen Netzwerke[n]«, anschließend in den »normalen Printmedien« und erneut in der »Onlineausgabe« (Pol OS, Interview 6, Dezember 2021). Man sei sich während des Lesens über die Wiederholung derselben Nachricht nicht bewusst, sondern es mache sich »das Gefühl« breit: »Mein Gott, schon wieder ein Raub! Schon wieder eine sexuelle Belästigung!« (ebd.). Auf diese Weise entwickle die einzelne Bürgerin ein Gefühl der Unsicherheit (ebd.). Auch Polizist\*innen sprechen in den Interviews immer wieder von ihren Unsicherheitsgefühlen.

Eine Lösung zur Verbesserung des subjektiven Sicherheitsgefühls verspricht sich die Polizei von einer stärkeren »Präsenz der Polizei vor Ort« sowie der »Präsenz im digitalen Raum« (PolM OS, 05.03.2019). Zudem müsse das »Vertrauen der Bevölkerung in die Arbeit der Polizei« optimiert werden, was »durch Transparenz, Empathie und den Dialog mit

den [Bürger\*innen]« gelinge (ebd.). Eine andere Lösung sei es, dass sich »[a]lle Akteure, darunter Sicherheitsbehörden, Sozialarbeiter, Journalisten, Wissenschaftler, Justiz, aber auch Verbände und Moscheegemeinden, [...] der Verantwortung bewusst [sind], dass die Art[,] wie über Kriminalität kommuniziert wird, eine große Rolle für die Kriminalitätsfurcht der Menschen spielt« (PolM OS, 20.02.2019). Ähnliche Handlungsmuster lassen sich in Mannheim und Darmstadt ausmachen. Insofern sei die Reduktion der Kriminalitätsfurcht und des subjektiven Unsicherheitsgefühls durch eine überlegte Kommunikation möglich, so die Polizei in Osnabrück.

### *Annähernde und vertrauensaufbauende Praktiken gerichtet an die migrantisierte Bevölkerung*

Ein Versuch, sich einen Zugang zu migrantisierten Familien zu verschaffen, sei es, »über die Kinder« zu gehen und »die Menschen auch dort ab[zuh]olen, wo sie sind«, erklärt ein\*e Polizist\*in auf die Frage hin, wie Integration in die deutsche Gesellschaft und Vertrauensaufbau zu deutschen Institutionen wie die Polizei möglich sind (GS OS, Juni 2023). Kinder könnten hier als Botschafter\*innen von Werten agieren und diese »in die Familien [...] tragen« (ebd.). Diversität wird laut der Interviewten benötigt, um sich als polizeiliche Institution mehrsprachig aufzustellen, aber auch um ein Verständnis für und einen Zugang zu anderen Kulturen zu erlangen. Dieses Herantasten an die zugewanderte Bevölkerung pflegt die Polizei auch in der Kontaktaufnahme mit Geflüchteten, was sich etwa an der Sonderkommission in Form von zwei- bis vierköpfigen Ermittlungseinheiten in den Landeserstaufnahmeeinrichtungen zeigt. Es ist auch in der Vorgehensweise erkennbar, als »in der Anfangszeit [...] das Präventionsteam« in die kommunalen Gemeinschaftsunterkünfte ging, um »die Rolle des Polizisten« zu erklären und um Vorbehalte gegenüber der Polizei auszuräumen (GS OS, Juni 2023). Die genannten Polizeipraktiken dienen einerseits dazu, durch den Kontaktaufbau Wissen über die migrantisierte Bevölkerung zu erlangen. Andererseits will die Polizei durch Vertrauens- und Kontaktaufbau einen Zugang zu dieser Gruppe gewinnen. Von diesen zielgruppengerechten Angeboten erhofft sich die Polizei eine Zusammenarbeit mit Geflüchteten oder anderen migrantischen Gruppen, zu denen ihr bislang der Zugang fehlt. Denn das gewonnene Wissen und Vertrauen dienen der Polizei Osnabrück in ihrer Ermittlungsarbeit, sollte es zu Straftaten oder Verdachtsfällen kommen. Beispielhaft wurde uns von einem erfolgreich verlaufenen Fall von einem/einer Mitarbeiter\*in der

Stadtverwaltung berichtet, als sich ein\*e Klient\*in »hilfesuchend an [ihn\*sie] gewandt [...] und überlegt habe, bestimmte Aussagen [...] gegenüber der Polizei machen zu wollen, um kriminelle Machenschaften ein Stück weit mit stoppen zu können« und als Zeug\*in geschützt zu werden (OS, Interview 2, September 2022). Dazu habe »eine Abstimmung mit der Dialogbeauftragten stattgefunden«, die »als Brücke zwischen Polizei und Flüchtlingssozialarbeit oder [...] Stadtgesellschaft« fungiere, die »anonymisiert Anfragen in die Polizei, in die zuständige Polizeiabteilung stellen kann« (ebd.). Folglich zeichnet sich ab, dass die Vernetzungsaktivitäten der Polizei Osnabrück hilfreich und eine Voraussetzung für ihre Governancepraktiken und Gouvernemen-talitätstechniken sind, obgleich die einzelnen Polizist\*innen gar nicht unbedingt die Ermittlungsarbeit als primäres Ziel vor Augen haben, sondern oft auch an den individuellen (Schutz-)Belangen ihres Gegenübers interessiert sind.

#### *Soziale Kontrolle und Vertrauensaufbau durch die Sonderkommission in der LAB*

Mittels eines landespolitischen Beschlusses im Januar 2016 wurde festgelegt, dass jede der sechs niedersächsischen Polizeidirektionen mit einem LAB-Standort eine Sonderkommission aufbauen muss, um u. a. dem Kriminalitätszuwachs durch die Zuwanderung von Geflüchteten zu begegnen (PolM N, 24.01.2017). Die Handhabung und Ausrichtung der Sonderkommission wurde den Direktionen überlassen. Die Osnabrücker Polizei setzte zwei Ermittlungseinheiten à zwei bzw. vier Mitarbeiter\*innen in den beiden LAB in Bramsche-Hesepe und Osnabrück ein. Diese haben erstens die Aufgabe, »alle Straftaten, die von Migrant\*innen begangen werden, die dort in der Landesaufnahmebehörde wohnhaft sind«, zu verfolgen und zu bearbeiten (Pol OS, Interview 8, Dezember 2021). Zweitens sollen sie aber auch für ein Vertrauensverhältnis zwischen Polizist\*innen und Geflüchteten sorgen und dabei bestehenden Ängsten vor der Polizei unter Geflüchteten entgegenwirken. Anfangs sei es »tatsächlich ein Thema« gewesen, »dass die wirklich Angst vor der Polizei hatten«, beschreibt ein\*e Beamt\*in die ersten Begegnungen mit Geflüchteten (Pol OS, Interview 3, September 2021). »Für die ist Polizei nicht mein Freund und Helfer, sondern die haben ganz andere Erfahrungen mit Polizei«, beschreibt ein\*e Sozialarbeiter\*in (OS, Interview 3, September 2022). Die polizeiliche Uniform stelle vor diesem Hintergrund etwas Feindliches dar (Pol OS, Interview 4, September 2021). Das gegenseitige Kennenlernen und der Aufbau von Vertrauen kann laut

eines\* einer Beamten\* Beamtin durch eine Begrüßung »auf Arabisch« erleichtert werden (Pol OS, Interview 8, Dezember 2021). Drittens agiere die Sonderkommission durch »Polizeipräsenz vor Ort« (Pol OS, Interview 4, September 2021), um das Begehen von Delikten zu vermeiden. Die Anzahl der Delikte sei aufgrund der »soziale[n] Kontrolle« in der LAB überschaubar (Pol OS, Interview 8, Dezember 2021; GS OS, Juni 2023).

Die Beamt\*innen sind in das Kollegium der LAB Sedanstraße eingebunden – etwa in Form von wöchentlichen Sitzungen mit der Standortleitung (TB OS, März 2023). Auf Druck der Osnabrücker Polizei haben die LAB »Sicherheitskonzepte« erstellt (Pol OS, Interview 6, Dezember 2021). Obwohl die LAB über einen privaten Sicherheitsdienst verfügt, berät die Polizei sie in sicherheitstechnischen Fragen (ebd.). Der Kontakt zu den Sozialarbeiter\*innen ist durch regelmäßige »Austauschrunden« eng (OS, Interview 5, September 2022) und auch das Verhältnis zur privaten Sicherheitsfirma wird gepflegt (TB OS, März 2023). Zudem scheinen die beiden Polizeibeamt\*innen unter den Bewohner\*innen teilweise namentlich bekannt zu sein, den Kontakt zu ihnen zu suchen und sie bei alltäglichen Anliegen zu unterstützen (TB OS, März 2023; Pol OS, Interview 8, Dezember 2021). Die Sonderkommission wirkt auch in die Stadtbevölkerung hinein, indem sie vermittelt, dass in der Einrichtung »nicht immer nur [...] Schlägerei[en]« stattfänden, und um das negative Bild der Landesaufnahmebehörde aufzubrechen (Pol OS, Interview 8, Dezember 2021).

### 3.1.5 Organisationskulturen und -selbstverständnisse

Die Polizeiinspektion Osnabrück zählt 929 Mitarbeiter\*innen und in ihren Zuständigkeitsbereich fallen die Stadt sowie der Landkreis Osnabrück. Obschon sich die Polizei Osnabrück laut Interviewaussagen als eine diversitätsoffene Organisation versteht, gestehen polizeiliche Mitarbeiter\*innen zugleich ein, dass die Institution in Bezug auf die Sprachenvielfalt und Migrationshintergründe der Kolleg\*innen noch nicht divers genug sei. Um Kontakte in migrantische Communitys zu pflegen bzw. sich mit diesen zu vernetzen, wurden eigene Stellen geschaffen – etwa die Dialogbeauftragte, der Kontaktbereichsbeamte im Stadtteil Schinkel oder die Mitarbeiter\*innen der Sonderkommission, die in den beiden Erstaufnahmeeinrichtungen fest stationiert sind. Zudem lässt sich aus den Aussagen erschließen, dass sich einige Mitarbeiter\*innen der Polizei Osnabrück als Akteure innerhalb

der Zivilgesellschaft verstehen. Hin und wieder wurden auch selbstkritische Aussagen getätigt, wie etwa diese\*r Polizist\*in einräumt: »[W]ir sind ja auch nicht alles weiße Schafe hier bei der Polizei, sondern wir haben auch ein paar schwarze dabei. [...] Nur, die sind bei so einer Exekutivbehörde sehr gefährlich« (Pol OS, Interview 1, September 2021).

### *Für Diversität innerhalb der Polizei sorgen*

In den Interviews erzählten uns Mitarbeiter\*innen, dass die Polizei Osnabrück versuche, für offene Stellen »Polizist\*innen mit Migrationshintergrund zu finden«. Diese Entwicklung erleichtere »auch den Zugang« für die nichtdeutsche Bevölkerung (GS OS, Juni 2023). Zugleich gebe es hier noch Optimierungsbedarf in der »Diversität bei der Polizei« und im Zugehen auf migrantische Bürger\*innen. Es gebe »viele Kolleg\*innen, die Türkisch, Polnisch oder Russisch sprechen. Aber was uns jetzt einfach für die nächsten Jahre fehlt, ist Arabisch« (Pol OS, Interview 8, Dezember 2021). Mehr »muttersprachliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter« anderer Sprachen seien notwendig (Pol OS, Interview 7, Dezember 2021). Für bestimmte Vernehmungen in der Landesaufnahmebehörde fragt die polizeiliche Behörde ihre Kontaktpersonen an, die bei der Übersetzung von Vernehmungen nichtdeutschsprachiger Personen behilflich sein können (OS, Interview 4, September 2022). Es scheint keine feste Übersetzungsstruktur zu geben und auch keine konkreten Vorhaben, eine solche zu etablieren. Auch die Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation sind rein deutschsprachig. Einmalig wurden Verkehrsregeln in mehrere Sprachen übersetzt und publiziert (W OS, 2021 [2]). Da es auch Aufgabe der Polizei ist, Todesmitteilungen zu überbringen, ist sie mit unterschiedlichen Trauerkulturen konfrontiert. In Osnabrück wird die Relevanz »muslimischer Notfallbegleitung« innerhalb der Polizei unterstrichen und als eine noch bislang bestehende Leerstelle hervorgehoben (PolM OS, 18.02.2015). Mit dem »bundesweit einmalige[n] Projekt« Polizeiscouts, das die Dialogbeauftragte seit 2014 anleitet, will die Polizei Nähe zu migrantischen Eltern und Jugendlichen schaffen, über den Polizeiberuf informieren und auf eine diversere Nachwuchsgewinnung hinwirken (Pol OS, Interview 7, Dezember 2021). Das Projekt sorge »für Begeisterung über die Grenzen der Polizeidirektion Osnabrücks und Niedersachsens hinaus« (PolM OS, 17.03.2019), heißt es in einer Polizeimeldung. Die Betonung der Einmaligkeit und Besonderheit dieses Rekrutierungsprojekts lässt vermuten, dass der Polizeidirektion Osnabrück daran gelegen ist,

ein eigenes Image zu schaffen und sich von anderen Polizeidirektionen in Niedersachsen aber auch darüber hinaus abzuheben.

Im Zusammenhang mit der geschlechtlichen Diversität innerhalb der Polizei Osnabrück wird dies dann zugleich problematisiert, wenn es um die Reaktion des polizeilichen, migrantischen Gegenübers geht. So schildert ein\*e Polizist\*in, dass es »immer häufiger vor[komme]«, dass zwei Polizeibeamtinnen auf Streife seien und ihnen gegenüber »kein Respekt gezeigt« werde (Pol OS, Interview 2, September 2021). Dem männlichen, nichtdeutschen Gegenüber wird hier also ein Machismus in Abgrenzung zur Normalbevölkerung unterstellt, mit dem die Polizei umgehen müsse. Zugleich wird dadurch auch das angestrebte ausgewogene Geschlechterverhältnis unter Polizist\*innen problematisiert und angenommen, dass männlichen Polizisten mehr Respekt von ihrem Gegenüber gezollt werde.

### *Die Polizei Osnabrück als Integrationsmanagerin und Ratgeberin in Sachen Integration*

Die Polizist\*innen müssten sich auch als Bürger\*innen der Stadt verstehen, ihr Umfeld nicht nur durch die polizeiliche Brille wahrnehmen und dafür sorgen, »dass die Menschen sich hier gut einleben können«, beschreibt ein\*e Vertreter\*in der Polizei (Pol OS, Interview 7, Dezember 2021). Dieses polizeiliche Selbstverständnis wird von nichtpolizeilichen Akteuren begrüßt, um auch in die Communitys hineinzuwirken sowie empathisch zu sein, sei aber noch ausbaufähig (OS, Interview 3, September 2022; OS, Interview 4, September 2022). Einen besonderen Beitrag hierfür leiste die stadtweit bekannte Dialogbeauftragte, indem sie »beide Seiten« zusammenführe (OS, Interview 4, September 2022). Aus diesen Praktiken lässt sich das Selbstverständnis der Polizei Osnabrück als Integrationsakteurin ableiten, welches im Folgenden genauer analysiert wird.

Die Polizei Osnabrück leiste einen »Beitrag zur Integration«, indem sie ihre Rolle darin begreift, die Polizei »den Menschen näher zu bringen, die in anderen Kulturen aufgewachsen sind«, postuliert Polizeipräsident Witthaut (PolM OS, 16.02.2016). Er setzt in seiner öffentlichen Stellungnahme fort: »Sie müssen lernen, wie unser demokratischer Rechtsstaat funktioniert und welche Konsequenzen es hat, wenn Gesetze nicht eingehalten werden. Wer sich nicht an die Regeln hält, wird seiner gerechten Strafe zugeführt – ungeachtet seiner Nationalität« (ebd.). Der Schutz- und Präventionsbeamte Sebastian Häfker spricht sich in einer öffentlichen Stellungnahme auf

Facebook gegen die Kürzung bei der Migrationsberatung in Niedersachsen mit den Worten aus: »Wir dürfen nicht die gleichen Fehler machen wie in den 60er Jahren, als wir es versäumt haben, die ankommenden Menschen zu integrieren« (F OS 30.04.2018). Integration sei also keine Einbahnstraße, sondern ein vielseitiger Prozess. Hinderlich seien hierbei »große [...] Sammelunterkünfte [...]« (Pol OS, Interview 6, Dezember 2021). In einer Veranstaltungsankündigung empfiehlt die Polizei Osnabrück gemeinsam mit dem Institut für Islamische Theologie aufgrund »der zunehmenden Anzahl von Flüchtlingen, die nach Deutschland kommen, [...] sinnvolle[...] Integrationsmaßnahmen, gemeinsame[...] Strategien zur Bewältigung entstehender Problemlagen und langfristige[...] Bemühungen in Richtung gesellschaftlichen Zusammenhalts« (F OS, 16.02.2016). Anhand der gesellschaftspolitischen Analysen und Empfehlungen lässt sich deuten, dass die Polizei Osnabrück sich als eine Akteurin in der Migrationsgesellschaft versteht. Zudem werde sie in der Stadt im Kontext integrationspolitischer Fragen positiv wahrgenommen, so zumindest der Eindruck eines\*iner Polizist\*in während des Gruppengesprächs (GS OS, Juni 2023). Polizei sei »ein ganz wichtiges Teil [der] Demokratie [...] und dieses Staates« (GS OS, Juni 2023). Integration bedeute aber aus polizeilicher Sicht auch das Anerkennen der in Deutschland vorherrschenden Regeln: So materialisiert sich das polizeiliche Selbstverständnis in erziehenden und maßregelnden Praktiken gegenüber Geflüchteten – etwa in sogenannten »Wegweiserkursen« für Geflüchtete, in denen die Polizei Rechte und Pflichten der Bürger\*innen vermittelt.

Angesichts vieler Problemfälle stelle es eine Herausforderung dar, »immer wieder neutral an neue Situationen heran[zu]gehen« und dabei möglichst vorurteilsfrei zu handeln. Polizei solle keine vorschnellen Schlüsse anhand der äußeren Erscheinung von nichtweißen Personen ziehen (Pol OS, Interview 8, Dezember 2021). Dennoch sei so ein vorurteilsbelasteter Blick auch eine Form der »Eigensicherung«. Die Polizist\*innen benötigten einen »Pragmatismus« und gingen lösungsorientiert vor (Pol OS, Interview 6, Dezember 2021). Um sich von negativen Begegnungen nicht vereinnahmen zu lassen, müsse man »permanent reflektieren«. Man sei als Polizist\*in in der Pflicht, »ein gewisses Verständnis« dafür zu entwickeln, »warum Leute bestimmte Dinge machen«, ohne es gut finden zu müssen (Pol OS, Interview 2, September 2021). Durch diese Einordnung löse man sich von dem vorurteilsbelasteten Blick und entwickle gar Verständnis für das Verhalten des polizeilichen Gegenübers. Trotz eines durchaus auch vorhandenen Verständnis-

ses für die Entwicklung von Vorurteilen unter Beamt\*innen (Pol OS, Interview 8, Dezember 2021) seien alle dazu aufgefordert, [e]rst mal unvoreingenommen« an die Lage heranzugehen (Pol OS, Interview 6, Dezember 2021; Pol OS, Interview 8, Dezember 2021).

### 3.1.6 Netzwerke

Nach Aussagen der interviewten Polizist\*innen, aber auch nichtpolizeilichen Interviewpartner\*innen ist die Polizei Osnabrück in die Stadt eingebettet und mit Vertreter\*innen aus der Stadtverwaltung/-politik, der LAB und teils auch mit Vertreter\*innen der Zivilgesellschaft sowie migrantischen Gruppen gut vernetzt. Um diese Wahrnehmung beispielhaft zu erläutern, wird auf die Polizist\*innen, die in den beiden LAB im »Erich-Maria-Remarque-Haus« und in Bramsche-Hesepe dauerhaft präsent sind, sowie auf die Dialogbeauftragte hingewiesen, die den Kontakt zu migrantischen Gruppen anbahnt und aufrechterhält sowie an regelmäßigen Austauschformaten mit dem Institut für Islamische Theologie oder in den Präventionsräten teilnimmt. Folglich lässt sich vermuten, dass durch diese Vernetzung die Polizei einerseits einen Informationsfluss schaffen will, um frühzeitig intervenieren zu können. Andererseits kann sie dieses Wissen in die Institution hineintragen, um auf das (sich wandelnde) Gegenüber bzw. die neuen Herausforderungen reagieren zu können. Außerdem deuten die Vernetzungspraktiken darauf hin, dass diese auch als eine Governance-Technik interpretiert werden, die Zugang zu Gruppen und Orten verschafft.

#### *Polizeiliche Vernetzungspraxis als städtisches Integrationsmanagement*

All diese Aktivitäten der Vernetzung und Anwesenheit an migrantisch geprägten Orten skizzieren Vertreter\*innen der Polizei als Präventionsmaßnahmen. »Die niedersächsische Polizei misst der Polizeilichen Prävention einen hohen Stellenwert zu. [...] Der niedersächsische Weg der Kriminalitätsbekämpfung setzt sich aus der Verfolgung beider Teilziele zusammen: Repression und Prävention«. <sup>8</sup> Diese landespolitische Ausrichtung lässt sich auch bei der Polizeiinspektion Osnabrück erkennen, die im Allgemeinen

---

<sup>8</sup> [https://www.mi.niedersachsen.de/startseite/themen/innere\\_sicherheit/polizei\\_niedersachsen/kriminalitaetsbekämpfung/-60351.html](https://www.mi.niedersachsen.de/startseite/themen/innere_sicherheit/polizei_niedersachsen/kriminalitaetsbekämpfung/-60351.html), Zugriff: 08.05.2024

aber auch im Kontext Flucht und Migration als präventiv agierende Einrichtung wahrgenommen wird (OS, Interview 4, September 2022). So sind anstelle von drei verpflichtenden Präventionsstellen neun Personen im Präventionsbereich angestellt.<sup>9</sup> Das Verständnis von Prävention ist ein sehr breites: Zum einen wird Präsenz von Polizei im Stadtraum als präventive Praxis verstanden, um etwa das Begehen von Straftaten zu verhindern und das Sicherheitsgefühl der Bürger\*innen zu stärken (Pol OS, Interview 5, Oktober 2021). Zum anderen zeichnet sich eine ausgiebige Netzwerkarbeit mit Wohlfahrtsverbänden (etwa in Form des Präventionsnetzwerk »PRÄSENZ«) innerhalb der Polizeiinspektion ab. Die Präventionsarbeit wird als Lösung angesehen, um früh Tendenzen von Extremismus wie Radikalisierung, Islam- oder Demokratiefeindlichkeit und deren Verbreitung zu verhindern (proPol N Mai/Juni 2016). So gelinge die Bekämpfung von Extremismus »nur Hand in Hand« (ebd.) – oft durch Kooperationen mit Akteuren der Sozialen Arbeit (F OS, 22.02.2018). Die Polizei Osnabrück sieht sich in ein Netzwerk verschiedener Akteure eingebunden und folgt damit der Überzeugung, dass Integration eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe sei (GS OS, Juni 2023). Gleichwohl sich aus den Erzählungen die Selbstdarstellung als eine sehr vernetzte Instanz innerhalb der Stadt erkennen lässt, erhoffen sich einzelne Polizist\*innen von dem anstehenden Generationenwechsel eine noch stärkere Verwurzelung und Vernetzung in der Stadtgesellschaft (GS OS, Juni 2023).

Durch die Vernetzungsarbeit der Polizei mache man die Erfahrung, dass die Polizist\*innen »auch auf uns zukommen«, schildert ein\*e muslimische\*r Sozialarbeiter\*in. Im Vergleich zu anderen Städten sei Osnabrück »schon sehr weit vorne«, was die polizeiübergreifenden Kooperationen anbelange (OS, Interview 4, September 2022). Fragen und Herausforderungen zum Islam, aber auch der Migrationsgesellschaft im Allgemeinen diskutiert die Polizei Osnabrück in den erwähnten, mit dem Institut für Islamische Theologie ausgerichteten Symposien. Anhand der Veranstaltungstitel wird einerseits deutlich, welche Fragen die Polizei zeitweise beschäftigen, andererseits zeigt sich eine offene Auseinandersetzung der Polizei mit wissenschaftlichen Diskursen. Des Weiteren ist die Polizei in zwei Präventionsnetzwerken innerhalb der Stadt Osnabrück eingebunden, um über die Phänomene Is-

---

<sup>9</sup> [https://www.pd-os.polizei-nds.de/startseite/dienststellen/polizeiinspektion\\_osnabrueck/praevention/praevention-in-der-polizeiinspektion-osnabrueck-112241.html](https://www.pd-os.polizei-nds.de/startseite/dienststellen/polizeiinspektion_osnabrueck/praevention/praevention-in-der-polizeiinspektion-osnabrueck-112241.html), Zugriff: 09.05.2024.

lamismus und Salafismus aufzuklären (PolM OS, 22.02.2018; Diakonie Osnabrück o. J.) und »die Zusammenarbeit aller der mit Prävention in Osnabrück befassten Stellen und Institutionen« (W OS, 2021 [5]) zu ermöglichen. Der Kontaktaufbau mit Gemeindemitgliedern von Moscheen (OS, Interview 4, September 2022) steht unter dem Motto: »[K]eine Begegnung kann man durch eine PowerPoint ersetzen« (Pol OS, Interview 7, Dezember 2021). Zudem wolle die Polizei auch die Sicherheit der Moscheemitglieder gewährleisten. Durch das Interesse an den Muslim\*innen werde »die Wertschätzung« gegenüber Muslim\*innen und ihrer Gebetspraktik gezeigt. Zudem verdeutliche die Polizei den Muslim\*innen auf diese Weise, »dass sie [...] ein Teil von Osnabrück sind« (OS, Interview 4, September 2022).

Innerhalb der Inspektion haben zwei Stellen eine herausgehobene Vernetzungsfunktion: die Dialogbeauftragte als Mittlerin zwischen Polizei und Migrant\*innen und der Kontaktbereichsbeamte als Kontaktperson im migrantisierten Stadtteil Osnabrück-Schinkel. Dieser »Sozialarbeiter in Uniform« (OS, Interview 1, September 2022), so ein\*e zivilgesellschaftliche\*r Interviewpartner\*in, diene als Ansprechpartner für Bewohner\*innen sowie für Behörden vor Ort, sodass durch »den vorrangig präventiven Einsatz [...] der Kontakt im Quartier gepflegt und dadurch die Bürgernähe sowie die polizeiliche Präsenz im Schinkel verbessert werden« soll, heißt es in einer Polizeimeldung (PolM OS, 07.02.2020). Mittlerweile werde er von den Anwohner\*innen um Hilfe gebeten und mit Hinweisen zu Delikten kontaktiert (Pol OS, Interview 6, Dezember 2021). Er agiere als »Bindeglied [...] zwischen dem Bürger [...] und der Polizei« (Pol OS, Interview 4, September 2021). Diese vermittelnde Funktion nehme auch die Dialogbeauftragte ein. Sie halte und pflege Kontakte zu Vereinen, Organisationen und Vertretern migrantischer Landesverbände. So heißt es auf der Homepage, sie vermittele »Wissen über kulturelle Besonderheiten und Strukturen in den Dienststellen der Polizeidirektion und [berate] Polizeibeamtinnen und -beamte im Hinblick auf Verhaltensempfehlungen und unterstütz[e] im Verhältnis der Migranten zur Polizei und umgekehrt, auch in Einzel- und Konfliktfällen« (W OS, 2021). Die Dialogbeauftragte der Polizei agiere aufgrund ihres vertrauten Verhältnisses zu den migrantischen Communities als »Brücke zwischen Polizei und Flüchtlingssozialarbeit oder [...] Stadtgesellschaft« (OS, Interview 2, September 2022) und sei in integrationspolitische Fragen eingebunden (Pol OS, Interview 7, Dezember 2021). Die Rolle der Dialogbeauftragten als »Kulturmittlerin« sei »seit Ende der 90er« mit der Einrichtung solcher Stellen in verschiedenen niedersächsischen Polizeiin-

spektionen in der Stadtgeschichte verankert, erläutert ein\*e kommunale\*r Verwaltungsmitarbeiter\*in (GS OS, Juni 2023; OS, Interview 2, September 2022). Innerhalb der Polizeidirektion habe die Dialogbeauftragte zu einem »Wandel« beigetragen, wodurch der »Blick über den Tellerrand« und »in andere Kulturen« gelenkt wurde (GS OS, Juni 2023). Die Anerkennung und Bedeutung der Dialogbeauftragten werden auch von nichtpolizeilichen Akteuren hervorgehoben (ebd.). Demnach hat die Polizei Osnabrück die Vernetzung in migrantische Gemeinden und Verbände institutionalisiert, diese aber zugleich nur einigen wenigen Kolleg\*innen aufgetragen. Der Kontakt zu migrantischen Communitys in Osnabrück wird also nur von einigen wenigen Polizist\*innen aufrechterhalten und nicht von allen Kolleg\*innen gewährleistet. Dadurch lässt sich eine fortwährende Besonderung der migrantischen Bevölkerung aus polizeilicher Sicht erkennen.

Andere vertrauensschaffende und nach außen wirkende Maßnahmen, die in der Prävention angesiedelt sind, waren wöchentliche »Wegweiser«-Kurse zur Vermittlung von Rechten und Pflichten in Deutschland genauso wie »Verkehrserziehungskurse« (Pol OS, Interview 4, September 2021; PMK N, 2018: 61) – insbesondere mit Kindern (OS, Interview 5, September 2022). Die Polizei wurde auch von Betreiber\*innen der kommunalen Gemeinschaftsunterkünfte zu Präventionsveranstaltungen eingeladen, um »die Berührungängste [...] zu reduzieren« (OS, Interview 3, September 2022). In den Einsätzen und Begegnungen der Polizei mit Migrant\*innen und Geflüchteten scheint besonders die Verständigung eine Herausforderung zu sein (Pol OS, Interview 2, September 2021; PolM OS, 16.02.2016): Sei es im Bereich der Vermittlung von Gesetzen, bei der Aufnahme von Anzeigen oder bei der Dokumentation von Beweismitteln. Hinzu komme zum Teil eine Scheu, den Beamt\*innen zu vertrauen und Anzeige zu erstatten (TB OS, März 2023).

Das Thema »häusliche Gewalt« wurde im Kontext Migration häufig thematisiert und die Polizei Osnabrück scheint hierzu gut vernetzt zu arbeiten (Pol OS, Interview 4, September 2021; Pol OS, Interview 3, September 2021). Ziel sei es, »täterorientiert, aber auch opferorientiert« vorzugehen und hier im Austausch mit Migrant\*innen, der »Caritas, der Diakonie [und der] Stadt« zu sein (Pol OS, Interview 6, Dezember 2021). Migrantische Männer werden als Problemgruppe und frauendiskriminierend erwähnt (Pol OS, Interview 2, September 2021; siehe auch II.1). Orte des Geschehens seien entweder Wohnviertel in sozial marginalisierten Vierteln oder in der »Landesaufnahmebehörde« (Pol OS, Interview 6, Dezember 2021). Opfer

der Gewalt seien u. a. »Flüchtlingsfrauen« (ebd.). In der Kommunikation mit den Tätern stoße man häufig »auf völliges Missverständnis« und auf ein Gegenüber »aus einem ganz anderen Kulturkreis« (Pol OS, Interview 4, September 2021; siehe auch II.1).

### *Vernetzung und Wissensaustausch mit der Kommune und der LAB*

Wie in den anderen Städten üben auch die Interviewten der Polizei Osnabrück Kritik an den städtischen Behörden (siehe II.1). Dennoch muss die Polizei in einem gewissen Rahmen mit diesen zusammenarbeiten. Denn »[i]n Niedersachsen gibt es da sogar eine Erlasslage dazu«, aus der hervorgeht, dass die »Kooperation zwischen Ausländerbehörden, Kommunen, Polizei und NGOs« notwendig ist. »Und danach müssen wir, wollen wir auch, miteinander Kontakt haben. Die NGOs und die Polizei tun sich da immer relativ leicht. Die anderen sind immer ein bisschen schwieriger. Die normalen Behörden, sage ich mal, die sind da immer ein bisschen lahm« (Pol OS, Interview 1, September 2021). Während die Polizei Osnabrück nach eigenem Bekunden bemüht ist, Beziehungen zu migrantischen Communities, Moscheegemeinden, zur Wissenschaft und Wohlfahrtsorganisationen aufzubauen, bestehe der Kontakt zur Stadt eher »auf der Ebene der Leitung, der Verwaltung« (Pol OS, Interview 8, Dezember 2021). Kooperationen fänden in Form von Runden Tischen oder regelmäßigen Austauschen mit der Oberbürgermeisterin über »einen Brennpunkt« oder »einzelne Straßenzüge statt, die problembehaftet sind«, um Lösungswege zu eruieren (Pol OS, Interview 3, September 2021; Pol OS, Interview 6, Dezember 2021). Themen stellen auch aktuelle Geschehnisse »in den [kommunalen] Unterkünften« dar (ebd.). Das polizeilich erarbeitete Wissen wird auch vom Stadtparlament angefragt (DS OS, 04.05.2016). Der Austausch zwischen der Osnabrücker Stadtpolitik und -verwaltung und der Landesaufnahmebehörde »Erich-Maria-Remarque-Haus« sei laut der Wahrnehmungen polizeilicher und nichtpolizeilicher Vertreter\*innen gering. Offiziell gebe es zwischen der »Landeseinrichtung« und der Stadt keine Austauschformate. Doch aufgrund der überschaubaren Größe von Osnabrück komme es »immer irgendwo [zu] Verbindungen« und zu einem »Austausch über informelle Kanäle« (OS, Interview 2, September 2022). Gegenüber der Polizei agiere die Landeseinrichtung nicht verschlossen: »In Osnabrück läuft die Zusammenarbeit hervorragend, wir haben auch regelmäßige Besprechungen« (Pol OS, Interview 6, Dezember 2021).

### 3.1.7 Zwischenfazit

»Wir haben viele Menschen, die sich in der Flüchtlingsberatung engagieren, in dem interkulturellen und interreligiösen Bereich. [...] Wir kennen uns einfach alle sehr gut. Und wir schätzen uns. [...] Und selbst auch in die höheren kommunalen Spitzen ist man sich sehr verbunden in dieser Thematik« (Pol OS, Interview 7, Dezember 2021).

In Osnabrück kenne man sich, heißt es in Bezug auf die Vernetzung zwischen und mit muslimischen Verbänden, aber auch zwischen kommunalen und zivilgesellschaftlichen Akteuren. Der Umstand, dass Osnabrück »eine Friedensstadt« sei, sei förderlich »für interkulturelles Zusammenleben [...] in Form vieler Projekte«, angeleitet durch Wohlfahrtsverbände, die Polizei oder den Exil-Verein (OS, Interview 4, September 2022). Die Stadtgesellschaft zeichnet sich durch eine aktive Zivilgesellschaft aus, die teilweise finanziell durch die Stadtverwaltung unterstützt wird (GS OS, Juni 2023; OS, Interview 2, September 2022). Trotz der unterschiedlichen Rollen im Gefüge und diversen Haltungen wird die Arbeit der anderen geschätzt (ebd.). Dieses vertraute Verhältnis zueinander helfe dabei, schnell an Problemlösungen zu arbeiten (OS, Interview 3, September 2022; GS OS, Juni 2023). Überraschend sei diese offene Haltung gegenüber Zugewanderten nicht, denn in Osnabrück sei die Integrationsarbeit schon lange verankert: »Wir machen ja Integrationspolitik nicht seit 2015«, sondern man habe schon viele Zugewanderte integriert (GS OS, Juni 2023). Osnabrück habe »relativ früh Erfahrung in den 70ern mit den sogenannten Gastarbeitern« gemacht (ebd.). »[D]ieses Gedächtnis ist tatsächlich in der Stadtgesellschaft, aber auch in der Verwaltung fortgetragen worden« (ebd.; OS, Interview 2, September 2022).

Obschon sich aus den Erzählungen eine offene und integrative Haltung sowie Praxis gegenüber Zugewanderten in der Stadtgesellschaft, -politik und -verwaltung erkennen lasse, wird die Sichtbarkeit von Diversität und Armut im innenstädtischen Raum laut der Polizei als problematisch und unsicherheitsbringend eingeordnet. Den polizeilichen Erzählungen folgend, verkörpern diese als fremd, arm oder bildungsfern markierten Gruppen ein Problem. Als Begründungen für diese Annahmen werden von Polizist\*innen der mit diesen problemhaft markierten Gruppen in Verbindung gebrachte Drogenhandel und die durch sie ausgelöste »Vermüllung« aufgeführt. Zudem lösen sie, so die polizeiliche Vermutung, Unsicherheitsgefühle bei Passant\*innen und Stadtbürger\*innen durch ihre Anwesenheit an frequentierten Orten im Innenstadtbereich aus. Um dem zunehmenden Unsicherheitsgefühl der »Normalbürger\*innen« entgegenzuwirken,

reagiert die Polizei einerseits mit Personenkontrollen an problematisch eingeordneten Plätzen und Präsenz in Form eines Kontaktbereichsbeamten im »Bulgarenviertel« sowie in Form von dauerhaft eingesetzten Polizist\*innen in den beiden Erstaufnahmeeinrichtungen. Hierbei ist die Zusammenarbeit mit nichtpolizeilichen Trägern ausschlaggebend, um Wissen zu teilen und gemeinsam für Sicherheit zu sorgen, so die Polizei Osnabrück. Andererseits versuche sie in ihrer Öffentlichkeitsarbeit mit Ermittlungsergebnissen und PKS-Statistiken das Narrativ aufrechtzuerhalten, dass Osnabrück sicher ist.

Die staatliche und somit auch polizeiliche Autorität wird in Osnabrück stärker als in den anderen Städten herausgefordert durch Proteste gegen und Blockaden von Abschiebungen durch das Zusammenwirken der Zivilgesellschaft und der Betroffenen (OS, Interview 3, September 2022). In den »goldenen Zeiten« 2014 bis 2016 sei es noch möglich gewesen, »Abschiebungen friedlich [...] zu blockieren«, schildert ein\*e zivilgesellschaftliche\*r Sprecher\*in, und wurde »vom damaligen Bürgermeister Pistorius [...] zumindest für akzeptabel befunden«. Dank der recht »liberale[n] Polizeipraxis«, also »diese Abschiebung nicht durchzusetzen«, sei diese Protest-und-Blockade-Form gelungen (GS OS, Juni 2023). Die Proteste sorgten aber auch für Debatten im Stadtrat, ob »das Gewaltmonopol der Polizei« vorgeführt werde (W OS, 07.02.2017). Aus der kommunalen Berichterstattung kann die Präsenz des Themas für polizeiliche und nichtpolizeiliche Akteure gedeutet werden. So lautet ein Beschluss des Osnabrücker Stadtrats wie folgt:

»Die Durchsetzung von Zwangsmaßnahmen wie einer Abschiebung ist für alle Beteiligten eine schwierige Situation. Die Osnabrücker Polizei und die Menschen, die gegen Abschiebungen protestiert haben, haben bislang bundesweit viel Aufmerksamkeit und Respekt dafür bekommen, dass sie ihre Einsätze bzw. Demonstrationen friedlich durchgeführt haben. Wir appellieren an alle, in jedem Fall friedlich zu bleiben« (DS OS, 07.02.2017).

In Anlehnung an das wiederkehrende Selbstbild der Friedensstadt sind die Polizei sowie die involvierten Protestierenden dazu aufgerufen, friedlich zu agieren. Neben diesen Begegnungen im Kontext von Abschiebeverhinderungen wurde uns von wenigen anderen Berührungspunkten zwischen der aktivistischen Zivilgesellschaft und der Polizei berichtet. Denn »grundsätzlich ist es natürlich so, dass wir unsere Probleme oder unsere Anliegen mit der Polizei gar nicht besprechen können. Weil eigentlich geht es um wirkliche Veränderungen in der Politik, die wir brauchen«, begründet ein\*e Vertreter\*in der Zivilgesellschaft das distanzierte Verhältnis (GS OS, Juni 2023).

Dennoch versuche man einen möglichst friedvollen und konfliktfreien Umgang zu wahren, wie auch von polizeilicher Seite bestätigt.

Besonders auffällig im Handeln der Polizei Osnabrück sind die starken Netzwerkaktivitäten in migrantische Communitys hinein, die zunächst vertrauensschaffend und wertschätzend intendiert sind, aber durchaus auch instrumentellen Charakter haben. Denn, indem die Polizei die Rolle des Freundes und Helfers auch für Migrant\*innen einnimmt, wird diese von ihnen konsultiert und ihr Wissen anvertraut. Das bietet der Polizei Osnabrück die Möglichkeit, frühzeitig zu intervenieren, und rechtfertigt ihre überwachenden Aktivitäten etwa in den Landeserstaufnahmeeinrichtungen in der Stadt und im Landkreis. Zeitgleich nimmt die Polizei in Osnabrück auch eine integrierende und vermittelnde Rolle für sich in Anspruch, die sich in Form der Dialogbeauftragten oder einiger öffentlichen Stellungnahmen einzelner Polizist\*innen materialisiert.

### 3.2 Braunschweig

»[E]s waren alle überfordert. Und die, die sagen, dass sie es nicht waren, die lügen. Denn Polizei war überfordert, die Kommunen waren überfordert, die LAB war überfordert, die Politik war überfordert« (Pol BS, Interview 4, Oktober 2021).

Mit diesen Worten skizziert ein\*e Polizist\*in die Lage von Ende 2014 bis Anfang 2016, als bis zu 40.000 Geflüchtete in Braunschweig angekommen und in der Landeserstaufnahmebehörde (LAB) im Stadtteil Kralenriede untergekommen sind (Küch 2016). Die damit verbundene Überbelegung und hohe Fluktuation in dieser Einrichtung bescherten dem Stadtteil gemäß Presse viel Unruhe (BZ, 11.09.2015). In den Jahren 2015 bis 2017 kam es »[i]nnerhalb der Aufnahmeeinrichtung [...] aufgrund der Überbelegung vermehrt zu Streitigkeiten [...] und daraus resultierenden meist massiven Polizeieinsätzen« (proPol N, November/Dezember 2015). »[A]ll das, was 2015, 2016« passiert sei, habe sich bei den Anwohner\*innen »stark eingebrannt«, schildert ein\*e Sozialarbeiter\*in, sodass sich »noch große Vorbehalte« gegenüber Zugewanderten bemerkbar machen würden (GS BS, Juni 2023). Darauf reagierten die Polizei und Stadtverwaltung mit dem Bemühen um Transparenz und Ansprechbarkeit. Obwohl der Standort der LAB (als »Zentrale Anlaufstelle für Asylbewerber\*innen in Niedersachsen«) schon seit 1983 dort angesiedelt ist, mehr als ein Viertel der Braunschweiger\*innen einen Migrationshinter-

grund haben,<sup>10</sup> und in der Stadt Personen aus über 140 Nationen leben (DS BS, 31.08.2017), Diversität und Zuwanderung also keine Neuigkeiten sind, beschreiben alle Interviewpartner\*innen die Phase um 2015 als starke Verunsicherung.

Die positive Stimmung gegenüber Zuwanderung bestätigen hingegen auch Vertreter\*innen aus der Kommunalverwaltung, denn schon vor 2015 existierte »ein enges und gut funktionierendes Netzwerk unterschiedlicher Institutionen und Vereine, das sich um Themen der Integration« kümmerre. Das städtische Büro für Migrationsfragen blicke »auf eine langjährige erfolgreiche Integrationsarbeit« zurück. Zur Bewältigung der vielen Neuankommenden ab 2014 beschloss der »Rat der Stadt Braunschweig im März 2016 ein Konzept zur Integration von Flüchtlingen in Braunschweig«, woraufhin »die Einrichtung einer Koordinierungsstelle ›Ehrenamt zur Integration von Flüchtlingen« etabliert wurde, um ehrenamtliche Aktivitäten und Integrationsprojekte zu koordinieren und miteinander zu vernetzen sowie Bedarfe der Geflüchteten vor Ort zu ermitteln.<sup>11</sup> Eine zentrale Anlaufstelle in der Stadt soll das »Büro für Migrationsfragen« darstellen, bei dem integrationsfördernde Projekte angesiedelt seien. Genauso habe der Ausschuss für Vielfalt und Integration eine Vernetzungsfunktion zwischen Stadtverwaltung, -politik, Zivilgesellschaft und Polizei in den Jahren 2014 bis 2019 inne, berichten viele Interviewte. Die Asyl- und Migrationsberatungsstellen in der Stadt sind laut eigener Aussagen »super vernetzt« und »in super vielen Netzwerken: Netzwerk Flucht und Asyl, der Kooperativen Migrationsarbeit Niedersachsen, Netzwerk Integration« und nehmen ebenso an »Runde[n] Tische[n] zu Rassismus« teil (BS, Interview 3, Juni 2022).

In diesem Zusammenhang wird auch die neu entstandene »Antidiskriminierungsstelle« begrüßt (BS, Interview 6, Juni 2022; BS, Interview 3, Juni 2022), die eine vielfältige Beratungsstruktur für »alle Ratsuchende[n] und Betroffene[n] von Diskriminierung«<sup>12</sup> aufweist und an die Stadt angebunden sowie von ihr finanziert ist. So bringt sich die Zivilgesellschaft – aber auch die Stadtverwaltung – mit Unterstützungsstrukturen ein, wäh-

---

10 [https://www.braunschweig.de/politik\\_verwaltung/fb\\_institutionen/fachbereiche\\_referate/fb01/ref0120/stadtforschung/Infoline\\_StaFo\\_BS\\_2022-07\\_MigraPro\\_2021.pdf](https://www.braunschweig.de/politik_verwaltung/fb_institutionen/fachbereiche_referate/fb01/ref0120/stadtforschung/Infoline_StaFo_BS_2022-07_MigraPro_2021.pdf), Zugriff: 08.05.2024.

11 [https://www.braunschweig.de/leben/soziales/fluechtlinge/angebote\\_projekte.php](https://www.braunschweig.de/leben/soziales/fluechtlinge/angebote_projekte.php), Zugriff: 08.05.2024.

12 <https://www.braunschweig.de/leben/soziales/migration/antidiskriminierung-antidiskriminierungsstelle.php>, Zugriff: 08.05.2024.

rend zugleich durchaus rechtsradikale Parolen und Demonstrationen in Braunschweig zutage treten. Diese begegnen uns in den Polizeiinterviews indes kaum, in der Gruppendiskussion wird dieser Kontext jedoch sehr dezidiert angesprochen und von den Teilnehmenden als geteiltes Wissen markiert. Gleichwohl man mit einem stärkeren Aufbegehren dieser rechten Zusammenschlüsse in den Ankommensjahren gerechnet habe, heißt es von Vertreter\*innen aus der Flüchtlingssozialarbeit (GS BS, Juni 2023), dass es zu Übergriffen auf Geflüchtete gekommen sei. Nachdem das von unseren Interviewpartner\*innen als krisenhaft beschriebene Jahr 2015 beendet war, berichtete die lokale Presse bereits im Frühjahr 2016 von sinkenden Flüchtlingszahlen. Im Laufe des Jahres 2016 wandelt sich der mediale und stadtgesellschaftliche »Nothilfediskurs« zur Debatte um Integration und Ankommen der Geflüchteten. Es wird kaum noch über die humanitäre Krise berichtet, sondern mehr darüber, wie Geflüchtete durch Sprachkurse, Austauschmöglichkeiten mit Anwohner\*innen und das Erlernen von Regeln integriert werden können, sodass sich schließlich auch zivilgesellschaftliche Integrationsstrukturen etablieren und festigen. Im Jahr 2018 prägt zum Ende hin die lokale Gruppe »Seebrücke Braunschweig« die Debatte, fordert die Stadt auf, »Sicherer Hafen« zu werden, und dieser Beschluss wird auch gefasst (BZ, 20.12.2018). Anfang 2019 wird von der Polizei das Ende der sogenannten Flüchtlingskrise eingeläutet (BZ, 22.02.2019) und auch in der lokalen Presse nimmt die Berichterstattung dazu deutlich ab.

Braunschweig stellt die zweitgrößte Stadt des Bundeslandes dar und ist nach polizeilichen Angaben »die sicherste Großstadt in Niedersachsen« (PKS BS 2017). Zudem ist im Vergleich zu Osnabrück unter dem Großteil der Gesprächspartner\*innen eine stärkere Identifikation mit der Stadt erkennbar. Sie berichten von einer lebenswerten, überschaubaren Stadt, die aufgrund ihrer geographischen Lage, aber auch aufgrund des kulturellen Angebots viel zu bieten habe (u. a. Pol BS, Interview 1, Oktober 2021; Pol BS, Interview 6, Dezember 2021; Pol BS, Interview 3, Oktober 2021; Pol BS, Interview 7, Dezember 2021). So stehen in Braunschweig die beiden Erzählungen der Krise durch die Zuwanderung 2015 ff. und der Kontrolle bzw. Bewahrung der Sicherheit nebeneinander. Die Zuwanderung führt bei allen Beteiligten zu Momenten der Überforderung und löst die Sorge bei einigen aus, die Kontrolle über die Sicherheitslage zu verlieren. Dennoch beruft sich die Polizei Braunschweig immer wieder auf ihre »langjährige Erfahrung [...] mit der Anwesenheit und dem Umgang mit Flüchtlingen«, da der Standort der Landes-

aufnahmebehörde Niedersachsen »seit Jahrzehnten« in Braunschweig angesiedelt sei (proPol N, November/Dezember 2015).

### 3.2.1 Problemwahrnehmungen

Laut Schilderungen polizeilicher und nichtpolizeilicher Interviewpartner\*innen ballten sich im Zeitraum von 2014 bis 2016 die Probleme, Krisen und Unsicherheiten, ausgelöst durch das Ankommen zahlreicher Geflüchteter an einem Ort: der Landeserstaufnahmebehörde (LAB) im Braunschweiger Stadtteil Kralenriede. Kein anderer Stadtteil wird so häufig im Zusammenhang mit Flucht und Migration erwähnt wie dieser. Auch die stark migrantisierte Weststadt ist kein Thema – anders als etwa das sogenannte »Bulgarenviertel« Osnabrück-Schinkel oder die »Neckarstadt-West« in Mannheim.

#### *Die Landeseinrichtung als ein eingewandertes Problem in der Stadt*

»Es verging kein Dienst, in dem wir nicht in die Landesaufnahmebehörde gefahren sind. Weil es viel zu viele Menschen an einem Ort waren« (Pol BS, Interview 2, Oktober 2021).

Nach Auskunft der Landesaufnahmebehörde und Zeitungberichten sollen in der LAB, die mit lediglich 970 Betten ausgestattet ist, 4.500 Menschen gelebt haben (BZ, 07.01.2016). In Interviews wird vonseiten der Polizei sogar geschätzt, dass es sich zeitweise um 5.000 bis 7.000 Personen gehandelt haben soll (Pol BS, Interview 2, Oktober 2021; Pol BS, Interview 4, Oktober 2021; BS, Interview 1, Juni 2022). Der Großteil von ihnen war in provisorischen Zelt- und Unterkunftsanlagen auf dem LAB-Gelände untergebracht. Die Straße, die von dem nahe liegenden Supermarkt durch den Stadtteil Kralenriede zur LAB führt, wird aufgrund der hohen Frequentierung durch Zugewanderte im Zeitraum 2014 bis 2016 in der Stadtgesellschaft als »Ameisenstraße« bezeichnet.

In diesem Zeitraum ist immer wieder von einem »[m]assive[n] Polizeiaufgebot« (PolM BS, 17.07.2017) mit bis zu 20 Polizeiwagen aufgrund von »Auseinandersetzungen in der Landesaufnahmebehörde für Asylsuchende« (PolM BS, 18.07.2015) zu lesen. Die *Braunschweiger Zeitung* berichtet ausführlich über die polizeiliche Arbeit, dabei auch mehrfach über denselben Vorfall, und übernimmt polizeiliche Pressemeldungen teilweise wörtlich (u. a.

BZ, 26.06.2015; BZ, 13.08.2015). Dieser Umstand weist auf einen tendenziell versicherheitlichten Diskurs von Fluchtzuwanderung in der Stadt hin, der Gefahr laufen kann, Geflüchtete zu kriminalisieren, und deutet auf eine relativ dominante Rolle der Polizei im Braunschweiger Diskurs hin. Die polizeiliche Sicht scheint vor Ort in einer Art Gleichklang mit der öffentlichen Meinung zu stehen.

»Das Viertel und damit der Alltag der Menschen hat sich also verändert. Und diese Veränderung hat auch zu Ängsten geführt – nicht zuletzt, weil es zeitweise auch zu mehr Kriminalität gekommen war. Aber es ist eben nicht nur die Kriminalität, es sind vielmehr zahllose Kleinigkeiten, die die Anwohner beschäftigen und beunruhigen« (Küch 2016: 43).

Mit diesen Worten beschreibt Ulf Küch, der ehemalige Leiter der Kriminalpolizei Braunschweig, die Veränderungen und daraus resultierenden Ängste in Kralenriede, die auch in zahlreichen Artikeln der *Braunschweiger Zeitung* thematisiert wurden. Begründet wird dieses Unsicherheitsgefühl mit dem Anstieg an Delikten im Gebiet der LAB (BZ, 18.09.2015 [3]). Laut Sonderkommission »Zentrale Ermittlungen« (kurz: Soko ZErM) hat sich im Jahr 2015 insbesondere im Bereich Laden- und Taschendiebstahl in der Innenstadt und im Stadtteil Kralenriede ein Kriminalitätsanstieg bemerkbar gemacht (BZ, 23.09.2015), auch im Bereich »Körperverletzungsdelikte und Erschleichen von Leistungen« sei die Gruppe »Flüchtlinge«, laut Soko ZErM aufgefallen (PolM BS, 17.02.2016 (3); Küch 2016: 5–16). »[I]n dem besonders betroffenen Stadtteil Kralenriede« stellt die Polizei »in bestimmten Bereichen einen Anstieg der Kriminalität um 46 Prozent« fest (Küch 2016: 94). »Fast täglich sind die Streifenbeamten« im Stadtteil aufgrund von Diebstählen unterwegs (BZ, 13.08.2015). Die Polizei veröffentlicht in ihrer jährlichen Kriminalstatistik, dass sich »Ladendiebstähle [...] in Kralenriede verdreifacht [haben], im Innenstadtbereich sind die Fallzahlen um 20,67% angestiegen« (PKS BS 2015: 19). »Diese Entwicklung hatte sich bereits 2014 angedeutet« (PolM BS, 17.02.2016), heißt es in der Polizeilichen Kriminalstatistik, und machte sich auch im erhöhten »Anzeigenaufkommen« gegen Personen »mit ausländerrechtlichem Hintergrund« bemerkbar, ergänzt ein\*e Polizist\*in (Pol BS, Interview 1, Oktober 2021). Jedoch handele es sich meist um »einfache Ladendiebstähle [...] für den eigenen Bedarf« (BZ, 13.01.2016) und nicht um professionell organisierte Straftaten, wie es etwa bei den georgischen Diebesbanden der Fall sei. Schon in den Folgejahren reduzieren sich »die Rohheitsdelikte im Zusammenhang mit den Flüchtlingen [...] um 49,78%« (PolM BS, 08.03.2018) und die Ladendiebstähle

»in Kralenriede [sinken] um 37,22%« laut Polizeilicher Kriminalstatistik (PKS BS 2016: 20). Insofern geht die Polizei nicht von einem veränderten Verhalten der Geflüchteten aus, sondern sieht einzig den Rückgang der Neuankommenden als Ursachen für die Problemreduktion an.

Auch die personenintensiven und häufigen Polizeieinsätze in der Erstaufnahmeeinrichtung steigerten das Unsicherheitsgefühl der Anwohner\*innen. Wobei die Polizei immer wieder betonte, dass die »Gewalttätigkeiten [...] hauptsächlich unter den Bewohnern der LAB selbst« stattfänden (BZ, 15.07.2017). Zudem sei »die Polizei deshalb auch verstärkt im Einsatz«, phasenweise waren sie »jeden Abend bis nach Mitternacht dauerhaft in der LAB präsent«, um »schnell reagieren [zu] können, wenn es zu Konflikten« kommt, erläutert Polizeipräsident Pientka (BZ, 11.10.2015). Im Gegensatz zu diesen beschwichtigenden Worten stehen die Aussagen des ehemaligen Kripo-Leiters, der befürchtet, »dass es irgendwann den ersten Toten in der Stadt beziehungsweise in der Landesaufnahmebehörde geben« werde, da »[j]eder zweite Nordafrikaner dort [...] ein Messer in der Tasche« habe (Küch 2016: 169).

Während es 2014 bis 2016 hauptsächlich um Ladendiebstähle und körperliche Auseinandersetzungen in der LAB geht (PolM BS, 27.10.2015; PolM BS, 13.10.2015), führt die kurzzeitig Zunahme der »Einbrüche um die LAB« (BZ, 15.04.2017) zu Aufregung. Es wird von einer »Einbruch-Serie« in der Lokalzeitung gesprochen (BZ, 26.04.2017; Küch 2016: 95). Auch Anfang 2015 sei es zu mehreren Einbrüchen in Kralenriede gekommen, für die Asylbewerber\*innen verantwortlich gemacht werden, die Ermittlungen bestätigten dies aber zum damaligen Zeitpunkt nicht. Doch aufgrund der verstärkten Polizeipräsenz auch »mit Zivilstreifen« haben sich die Fälle laut eines\* einer Polizeibeamt\*in reduziert (BZ, 30.07.2015).

Besondere Aufregung lösten zwei (versuchte) Vergewaltigungen nahe der LAB aus (BZ, 15.05.2019; PolM BS, 28.09.2015 [2]). Die Polizei berichtet in ihren Meldungen: »Opfer einer versuchten Vergewaltigung wurde am späten Freitagabend eine aus Afrika stammende Asylsuchende in einem Waldstück an der Landesaufnahmebehörde (LAB)« (PolM BS, 28.09.2015 [2]). »Die Polizei hat einen 36-jährigen Asylbewerber festgenommen, der in der Erstaufnahmeeinrichtung in der Boeselagerstraße eine 14-Jährige sexuell missbraucht haben soll«, wird ein Jahr später berichtet (PolM BS, 12.02.2016). Auch eine Anwohnerin wurde Opfer eines gewaltvollen Übergriffs (BZ, 15.05.2019). Als weitere Auslöser für das Unsicherheitsempfinden in der Bevölkerung wurde von »einschüchternden Männern in Gruppen«,

»Vermüllung« (BZ, 03.08.2015) sowie nicht ausreichender Beleuchtung zur Nachtzeit in dem Stadtteil berichtet (BZ, 03.11.2015). Des Weiteren zeigten sich »Eltern in Kralenriede [...] besorgt« um ihre Kinder, die dieselben Busse wie Geflüchtete nutzen (BZ, 03.11.2015), sodass zeitweise diskutiert wird, ob nicht eine neue Buslinie nur für Schulkinder das Problem lösen könne. All diese Debatten prägten die Stimmung in der Stadtbevölkerung und führten zur Installation von Beleuchtungen und Mülltonnen auf der sogenannten Ameisenstraße.

Unsere Interviewpartner\*innen betonten durchweg, dass die Landesregierung für die Verwaltung der LAB die Verantwortung trage, die Stadtbevölkerung vor Ort aber mit den Problemen direkt konfrontiert gewesen sei (GS BS, Juni 2023; Pol BS, Interview 4, Oktober 2021). Sie fühlte sich »von der Landes- und Bundespolitik alleine gelassen« (GS BS, Juni 2023; Pol BS, Interview 4, Oktober 2021). So sei das Land Niedersachsen und nicht die Stadt Braunschweig für die Landesaufnahmebehörde zuständig, kümmere sich aber nicht hinreichend (GS BS, Juni 2023; Pol BS, Interview 4, Oktober 2021). Die angespannte Lage vor Ort in der LAB war ständiges Thema im Stadtrat (etwa: DS BS, 06.10.2015) und wurde zeitweise auch als fester Tagesordnungspunkt »Flüchtlingssituation in Kralenriede/Braunschweig« in jeder Ratssitzung eingeführt (DS BS, 02.04.2015). Zeitweise forderte die CDU, damals in der Opposition, eine Polizeiwache nahe der LAB ein und wollte sich als Stadtrat an die Landesregierung mit der Bitte richten, zusätzliche Polizeikräfte für Städte mit Erstaufnahmeeinrichtungen bereitzustellen (BZ, 07.10.2015). Der Polizeipräsident Michael Pientka weist die Forderung laut Medienberichterstattung mit den Worten zurück: »Wir nehmen die Ängste der Anwohner sehr ernst.« Im Notfall sei die Polizei in weniger als zehn Minuten vor Ort – auch ohne Wache in Kralenriede« (BZ, 08.10.2015). Diese Aussage weist auf Kontroversen zwischen der Polizeidirektion Braunschweig und dem Braunschweiger Stadtparlament hin, zeigt aber auch das für unsere Fallstädte ungewöhnliche Phänomen, dass sich das Stadtparlament in der Position sieht, der Landespolizei, die in ihrer Stadt tätig ist, Vorgaben zu machen.

Auch wenn sich die Polizeibeamt\*innen den Sorgen der Bürger\*innen gegenüber verständnisvoll zeigen (Pol BS, Interview 7, Dezember 2021), unterstreichen sie, dass Braunschweig eine sichere Stadt sei. Denn man wisse, »dass in relativ kurzer Zeit ein Funkstreifenwagen vor Ort ist« (ebd.). Folglich müsse man »hier keine Angst haben, [...] nachts überfallen zu werden oder Opfer eines Einbruchs zu werden« (Pol BS, Interview 4, Oktober 2021). Aus

polizeilicher Sicht ist somit die Stadt aufgrund der Polizeidichte sicher. Die Lage in der LAB beruhigt sich Anfang 2016: »Die Zahl der Bewohner der LAB ist von 4500 in Spitzenzeiten auf 2500 zurückgegangen« (BZ, 07.01.2016), heißt es in der *Braunschweiger Zeitung*, und reduziert sich in den Folgejahren weiter (BZ, 15.07.2017). Zudem habe sich unter den Anwohner\*innen ein Verständnis für die Lage in der LAB entwickelt, meint ein\*e Polizist\*in (Küch 2016: 47).

### *Rechte Gruppierungen in Braunschweig*

Auf Nachfrage in den Interviews stritten die Polizist\*innen einen Rechtsruck oder ein Problem durch die rechte Szene in Braunschweig ab (Pol BS, Interview 1, Oktober 2021; Pol BS, Interview 2, Oktober 2021). Es handele sich nur um einzelne Personen und »echt kleine Demonstrationen«, die sich zwar zusammenschlossen, aber keine Gefahr darstellen würden (Pol BS, Interview 1, Oktober 2021). Zudem erführen sie keinen Zuspruch aus der Bevölkerung (ebd.). Ein\*e Polizist\*in vermutet, dass »Bragida, wenn nicht so viel darüber geschrieben worden wäre, bedeutungslos [wäre]« (Pol BS, Interview 1, Oktober 2021). Dagegen sahen Vertreter\*innen aus der Zivilgesellschaft ein Sicherheitsproblem in der Stadt, ausgelöst durch die rechte Szene (BZ, 12.05.2016), und berichten, dass sie sich von dieser bedroht fühlten (»Rechte Hassattacken: Die Angst von Opfern in Braunschweig« titelt der NDR einen Fernsehbeitrag<sup>13</sup>). Einige nichtpolizeiliche Vertreter\*innen üben an der Polizei Braunschweig medial Kritik, denn diese würde zu wenig gegen Rechtsextreme vorgehen, was dazu führe, dass einige Bürger\*innen das Vertrauen in Polizei und Justiz verloren hätten und sich »nicht von der Polizei geschützt« fühlten (BS, Interview 3, Juni 2022).

Nahe der LAB kam es zu Demonstrationen rechter Bürger\*innen (PolM BS, 14.12.2015) mit Slogans wie »Wir wollen keine Asylantenheime« (PolM BS, 25.02.2016). Zudem bildete sich im Jahr 2015 die erwähnte BRAGIDA-Gruppe (»Braunschweiger gegen die Islamisierung des Abendlandes«).<sup>14</sup> Weiterhin gründete sich über die sozialen Medien eine Bürgerwehr (»Bürgerinitiative für Sicherheit in Braunschweig«), die dazu aufrief, »gemeinsam

---

13 <https://www.ndr.de/fernsehen/sendungen/panorama3/Rechte-Hassattacken-Die-Angst-von-Opfern-in-Braunschweig,panoramadrei3206.html>, Zugriff: 09.05.2024.

14 <https://www.deutschlandfunkkultur.de/bragida-bewegung-die-wutbuenger-von-braunschweig-100.html>, Zugriff: 08.05.2024.

auf Streife [zu] gehen« und »dafür [zu] sorgen, dass nichts Unrechtmäßiges geschieht« (Küch 2016: 235 f.). Die Polizei Braunschweig beobachtete die privat organisierte Gruppe (DS BS, 01.12.2015) und missbilligt deren Aktivitäten: »Denn was da geplant war, wäre eine Art Polizei innerhalb der Bevölkerung. Das geht nicht, dafür sind wir da«, heißt es in einer Publikation (Küch 2016: S. 235 f.). Insgesamt wurden 17 rechte Straftaten für Braunschweig im dritten Quartal 2015 polizeilich registriert (DS N, 17.11.2015). Die Polizeibeamt\*innen betonen, das Geschehen im Griff zu haben, versuchen die Stimmung zu beruhigen oder gar zu beschönigen. Zeitgleich bildet sich zivilgesellschaftlicher Protest gegen die »Bürgerwehr in Braunschweig« (DS BS, 01.12.2015) und gegen NPD-Infostände (DS BS, 28.12.2015). Auch im Stadtrat werden die Auswirkungen der Szene, die Kenntnisse darüber und die Maßnahmen der Stadt und Polizei diskutiert: Die Linke will wissen, ob »Schlägerbanden rund um das Umfeld der »JN« (»Junge Nationaldemokraten«, sog. Jugendorganisation der »NPD«) und der Partei »Die Rechte« polizeibekannt sind oder vom nds. Verfassungsschutz aus unter Beobachtung stehen« und »ob die Verwaltung bzw. die Polizei etwas unternimmt« (ebd.). Ab 2017 ist auch die AfD im Stadtrat vertreten und macht sich mit Anträgen zu islamistischem Terrorismus (2017), später auch zum Schutz der Fußgängerzone gegen Terrorismus, bemerkbar. Diese rechten Bewegungen scheinen in Bezug auf die anderen Fallstädte (mit der Ausnahme von Kassel) ein Alleinstellungsmerkmal unter unseren Fallstädten zu sein und deutlich unterschiedliche Umgangsweisen bei Polizei, Zivilgesellschaft und Stadtpolitik hervorzurufen.

### *Islamismus*

In der Lokalzeitung wird das Thema Islamismus häufig thematisiert: insbesondere im Hinblick auf den Braunschweiger Karnevalsanzug »Schoduvel«, der 2015 nach Anschlagsdrohungen abgesagt wurde (proPol N, März/April 2016), und in Bezug auf den Sitz eines salafistischen Imams in einer muslimischen Gemeinde namens Muhamed Cifteci (BZ, 31.03.2015). Sine wegen gilt Braunschweig neben anderen niedersächsischen Städten als »ein Salafistenzentrum« (BZ, 03.09.2016). Ähnliche Narrative lassen sich auch in Kassel wiederfinden, in den anderen Fallstädten allerdings nicht. Die Lokalpresse greift die Aktivitäten der Gemeinde vor Ort in Braunschweig, aber auch allgemeine Themen rund um den Salafismus auf, um das Problem zu kontextualisieren (u. a. BZ, 03.09.2016; BZ, 21.07.2014). Diese Gemeinde werde

von der Polizei beobachtet und als potenzieller Gefahrenort beschrieben. Zugleich tritt die Polizei in anderen Moscheen auf, um sich als Freund zu zeigen, Vertrauen aufzubauen und sich als interkulturell sensibel zu präsentieren (BS, Interview 5, Juni 2022). Diese regelmäßigen Besuche können auch als Präventionsstrategien verstanden werden: Präsenz zeigen und Vertrauen aufbauen, um Eskalationen zu vermeiden.

Im Integrationsausschuss wurde auch über Salafismus und Islamismus gesprochen, da es »immer wieder Anschläge, Anschlagversuche« gegeben habe (ebd.). Einmalig veranstaltet die Polizeidirektion Braunschweig ein öffentliches Event, das sich mit der »[e]xtremistische[n] Radikalisierung junger Menschen« beschäftigt (PolM BS, 11.12.2017). Die Polizeidirektion begegnet dem Phänomen »islamistische Gefahr« in »geeigneter Weise« – »repressiv sowie präventiv« – und macht den Anschein einer fortdauernden Problemreflexion (ebd.).

### *Polizei agiert politisch in der Öffentlichkeit*

»[D]ie Polizei ist nicht dazu da, gesellschaftliche Probleme zu lösen. Die Aufgabe der Polizei besteht vielmehr darin, dafür Sorge zu tragen, dass die Menschen in dieser Gesellschaft friedlich miteinander leben« (Küch 2016: 216).

Aus diesem Buchzitat des damaligen Leiters der Soko Asyl lässt sich deuten, dass die Polizei sich als ausführende, aber nicht als kollektiv verbindlich entscheidende Instanz wahrnimmt. Sie sieht vielmehr die Politik in der Verantwortung, problemlösend zu handeln, kreidet dieser aber auch an, dass sie zu langsam reagiere und häufig sicherheitspolitische Fragen vernachlässige. Es lassen sich im Polizeimaterial einige solcher politischen Erwägungen und Gesellschaftsanalysen der Polizei identifizieren. Nicht selten in diesem Zusammenhang berichtet, dass Polizei den wahren, unverblühten Blick auf Gesellschaft habe (TB BS, März 2023; W BS, 14.02.2021). Zugleich werden auch die Grenzen polizeilicher Arbeit hervorgehoben, denn »die Polizei arbeitet an den Symptomen«, während es herausfordernd sei, »an die wahren Ursachen heranzukommen« (Küch 2016: 106). Hierfür sei die Polizei auf die Zuarbeit anderer Institutionen und politische Entscheidungen angewiesen, so die weitere Ausführung in der Publikation zur »Soko Asyl«. Diese Erklärung deutet einerseits auf Kritik an anderen Institutionen hin – seien es politische Entscheidungsträger\*innen oder Verwaltungsapparate –, die in den Braunschweiger Polizeiinterviews wiederholt zum Tragen kommt (BZ, 30.01.2018). Andererseits lässt sich dadurch auch das Abhängigkeits-

verhältnis erkennen, in dem sich die Polizei im Allgemeinen als exekutive Instanz wiederfindet (Pol BS, Interview 5, Oktober 2021; W BS, 18.11.2018). Aufgrund dieser wiederholten Thematisierung und der wahrgenommenen Langsamkeit anderer Institutionen lässt sich vermuten, dass dies für die Polizei Braunschweig ein besonderes Problem darstellt. »Viele Probleme, die durch die Zuwanderung der letzten Jahre entstanden [seien], hätte man seiner Ansicht nach frühzeitig verhindern können«, konstatiert der damalige Kriminalpolizist Ulf Küch in einem Zeitungsinterview (W BS, 17.01.2018). Seiner Meinung nach »hätte [man] es von Anfang an anders und besser machen können, hätte konsequenter gegen Straftäter unter den Flüchtlingen vorgehen müssen« (ebd.). Doch das sei politisch nicht gewollt gewesen (BZ, 24.01.2017). Die Polizei Braunschweig, und hier insbesondere der ehemalige Kriminalpolizist Küch, scheut nicht davor zurück, öffentlich Kritik an (bundes)politischen Maßnahmen zu äußern und Ratschläge aus polizeilicher Sicht zu teilen.

Ebenso werden kommunale Handlungsweisen von der Braunschweiger Polizei bemängelt. So sei die Stadt kommunale »Ordnungsbehörde [...] und auch originäre Gefahrenabwehrbehörde«, habe sich aber nicht um ihre Pflichten gekümmert, sodass die Polizei hierfür eingesprungen sei (Pol BS, Interview 3, Oktober 2021). Einerseits habe der Zentrale Ordnungsdienst (ZOD) nicht »den Blick« für Ordnungswidrigkeiten wie etwa das Urinieren oder Vermüllen im öffentlichen Raum, andererseits schlichtweg kein Interesse daran, dem nachzugehen (ebd.). Schließlich seien auch die Arbeitszeiten des ZOD begrenzt, während die Polizei immer im Einsatz sei (ebd.). »[D]ie Politik [versuche] [...], eigene Versäumnisse durch die Polizei lösen zu lassen« (Küch 2016: 216). Es werde »alles«, ohne dies genauer zu bestimmen, »abgewälzt auf die Polizei« (ebd.) und die Polizei mit nicht originären Polizeiaufgaben beauftragt (Pol BS, Interview 2, Oktober 2021). Einige Polizeibeamt\*innen sehen die Polizei als Leidtragende von gesellschaftlichen Anforderungen: »die Hauptlast liegt immer bei uns« (Pol BS, Interview 3, Oktober 2021).

Im Jahr 2015 wandte sich die Braunschweiger Polizei mit einem dramatisch anmutenden »Hilferuf« an die Öffentlichkeit mit den Worten: »Wir sind am Ende! Straftaten durch Asylbewerber nehmen zu« (BZ, 19.08.2015). Der Oberbürgermeister zeigt seinerzeit Verständnis für die Überlastung der Polizei und appelliert zugleich an die Landesregierung, »Kapazitäten zu schaffen, damit die Zahlen in den Aufnahmestellen zurückgehen« (BZ, 05.10.2015 [2]). Die Polizei habe auf die Zunahme der Delikte bedingt durch

Zuwanderung »erstmal gar nicht« reagieren können, sondern sei »komplett abgesehrt«, beschreibt ein\*e Polizist\*in (Pol BS, Interview 3, Oktober 2021). Und setzt fort: »Wir mussten teilweise die fünf- bis sechsfache Menge bei schwindendem Personal schaffen« (ebd.). Trotz der Überforderung reagierte die Polizei Braunschweig, so die Auffassung ihrer Mitarbeiter\*innen, schnell, indem sie die Sonderkommission Zentrale Ermittlung ins Leben rief, um dem durch Zuwanderung ausgelösten Kriminalitätsproblem frühzeitig zu begegnen. Die Soko, aber auch die Polizeiinspektion im Allgemeinen, zeichne sich durch frühes Intervenieren und die Kooperation mit der Stadt aus (W BS, 17.01.2018).

### *Bewertung der Polizei*

Trotz der öffentlich verhandelten Dissonanzen und Konflikte zwischen Polizei und Stadtpolitik scheint die Polizei in Braunschweig, zumindest bei denjenigen, die regelmäßig im Kontakt mit ihr stehen, im Allgemeinen einen positiven Eindruck zu hinterlassen. Dennoch äußern Vertreter\*innen aus der Zivilgesellschaft auch Kritik an der Institution. So verfüge die Polizei Braunschweig zwar noch nicht über eine hinreichende interkulturelle Sensibilität, sei aber auf dem Weg dahin (BS, Interview 4, Juni 2022; BS, Interview 3, Juni 2022). Zugleich wird jedoch teilweise auch eine stigmatisierende und gewaltvolle Kontrollpraktik thematisiert, die Geflüchtete erlebten (BS, Interview 3, Juni 2022; GS BS, Juni 2023). Zum Teil seien die Polizeibeamt\*innen, die negativ auffallen, namentlich bekannt (BS, Interview 3, Juni 2022). Die Polizei greife bei ausländerfeindlichen Übergriffen zudem nur bedingt ein (BS, Interview 4, Juni 2022; GS BS, Juni 2023). Ein\*e Sozialarbeiter\*in vermutet, dass die Polizei für Asylbewerber\*innen nicht »der erste Ansprechpartner [sei], wenn sie Schutz suchen« (BS, Interview 3, Juni 2022), denn sie würden sich nicht gerecht von der Polizei behandelt und durch sie geschützt fühlen. So führen die Erfahrungsberichte der Betroffenen über das differentielle Polizieren, von denen uns Sozialarbeiter\*innen berichten, dazu, dass Letztere der Polizei gegenüber »sehr zwiegespalten« seien (GS BS, Juni 2023). Solch eine kritische Haltung gegenüber der Osnabrücker Polizei ist unter dortigen Sozialarbeiter\*innen nicht zu vernehmen.

Im Gegensatz zu solchen kritischen Stimmen gegenüber der Polizei in Braunschweig wird von Personen, die eng mit Vertreter\*innen aus der Polizei zusammengearbeitet haben, von guten Kooperationen und erfolgreichen Projekten berichtet sowie einer lösungsorientierten, toleranten Poli-

zei(arbeit). Die Polizei sei bemüht gewesen, »gemeinsam das ganze Thema ›Geflüchtete Menschen in Braunschweig« zu bewältigen und die »Integration auch für die Menschen« zu ermöglichen (BS, Interview 1, Juni 2022). Sowohl im direkten Kontakt mit Geflüchteten als auch in kommunalen Ausschüssen, insbesondere im AVI (Ausschuss für Vielfalt und Integration), sei es »nie [zu] negative[n] Äußerungen der Polizeibeamten« gekommen (BS, Interview 5, Juni 2022). Eher im Gegenteil sei die Polizeibeteiligung 2014 bis 2019 in den kommunalen Gremien und Ausschüssen begrüßenswert (ebd.). Zudem nimmt ein\*e zivilgesellschaftliche\*r Gesprächspartner\*in die Polizei in Braunschweig als kritikfähig wahr (BS, Interview 4, Juni 2022). Nichtpolizeiliche Akteure betonen, dass die Polizei in der alltäglichen Arbeit keine Unterschiede zwischen ihrem Gegenüber machen würde (BS, Interview 1, Juni 2022; BS, Interview 5, Juni 2022).

Auch über die Stadt hinaus erhält Braunschweigs Polizei in der Wahrnehmung des Soko-Leiters Lob: Sie »bekommt für ihre Sonderkommission ›Asyl viel Zuspruch vom Flüchtlingsrat, von Innenpolitikern und Kriminologen. Vor allem der offene Umgang mit dem dramatischen Anstieg der Kriminalität im Umfeld der Landesaufnahmebehörde für Flüchtlinge (LAB) in Braunschweig-Kralenriede kommt gut an. Ebenso wird die scharfe Trennung zwischen organisierten Kriminellen und der großen Mehrheit der unbescholtenen Flüchtlinge gelobt« (BZ, 21.08.2015).

Zugleich hat sich die Polizei, und insbesondere die Soko ZErM, anfangs »in die rechte Ecke gedrängt« gefühlt. Einzelne Beamt\*innen mussten sich »immer wieder rechtfertigen, dass es ja gar nicht darum geht, dass wir gegen alle Leute ermitteln, sondern einfach gucken, dass die, die wirklich Flüchtlinge sind, als Flüchtlinge behandelt werden und die schwarzen Schafe, die wir auch hatten, dementsprechend herausgefiltert werden« (Pol BS, Interview 4, Oktober 2021). Der Sonderkommission wurde einerseits vorgeworfen, »gegen Ausländer« und damit zu einseitig zu ermitteln, andererseits spiele sie die Auswirkungen der »Ausländerkriminalität« herunter (Küch 2016: 15). Aber auch »im tagtäglichen Einsatzgeschehen« komme es dazu, dass man »als Rassist und rassistisch und Menschenhasser und Ausländerhasser betitelt« werde. Das habe »in den letzten Jahren zugenommen« (Pol BS, Interview 6, Dezember 2021).

Vor dem Hintergrund unserer Interviews lässt sich schlussfolgern, dass Personen, die beruflich oder ehrenamtlich im Interesse von Geflüchteten agieren, einen eher polizeikritischen Blick haben, während zugleich zivilgesellschaftliche Vertreter\*innen, die in Gremien mit der Polizei sitzen,

eine sehr wertschätzende Wahrnehmung haben. Zudem wirft unser Korpus für uns die Frage auf, ob Streifenbeamt\*innen gegebenenfalls eine andere Umgangsweise mit Geflüchteten haben als Ermittlungsbeamt\*innen.

### 3.2.2 Beschreibungen des städtischen Raumes und Verortung von Geflüchteten

Dass sich durch die Zuwanderung seit 2014 »das Stadtbild [...] verändert« hat, betonen einige Gesprächspartner\*innen (u. a. GS BS, Juni 2023; Pol BS, Interview 4, Oktober 2021; Pol BS, Interview 2, Oktober 2021), während andere sagen, dass die Migrantisierung der Stadtbevölkerung »ein gesamtgesellschaftlicher Prozess« sei, der schon vor der Zuwanderung 2015 ff. eingesetzt habe (BS, Interview 6, Juni 2022). Die Veränderung der Stadtgesellschaft wird an den Menschen in der Stadt festgemacht, »die ganz offensichtlich nicht Altbraunschweiger sind. Die mit Kopftuch, mit Burka durch die Stadt gelaufen sind. Das hat es vorher so nicht gegeben« (BS, Interview 1, Juni 2022). »[E]in ungutes Gefühl« mache sich in der Bevölkerung breit (Pol BS, Interview 2, Oktober 2021), »wenn sich junge Männer [...] zusammentun« würden (BS, Interview 1, Juni 2022). Trotz der Problematisierung des subjektiven Sicherheitsgefühls konstatieren Polizeibeamt\*innen, dass es unter Migrant\*innen »nicht [zu] mehr Straftaten [komme] als im Rahmen der deutschen Bevölkerung« (GS BS, Juni 2023; Pol BS, Interview 4, Oktober 2021).

#### *Wahrnehmung von Geflüchteten in der Stadt*

Unsere Interviewpartner\*innen, ob Polizist\*innen oder nicht, nehmen Geflüchtete nicht als eine geschlossene Gruppe wahr, sondern differenzieren je nach Aufenthaltsstatus, Herkunftsland und Strafauffälligkeiten. So stören sich einige Polizist\*innen an Asylbewerber\*innen, die nach einer Ablehnung ihres Asylgesuchs erneut nach Deutschland einreisen, indem sie einen Asylfolgeantrag stellen. Einige Polizist\*innen, wie hier auch ein\*e Kriminalbeamt\*in, sprechen dann von »Menschen [...], die unter dem Deckmantel ›Asyl‹ nach Deutschland kommen« und »sich nicht integrieren wollen, sondern die Straftaten begehen und nach einer gewissen Zeit wieder verschwunden sind« (GS BS, Juni 2023; Pol BS, Interview 4, Oktober 2021). Mit einem kleinen Teil davon sei die Polizei immer wieder in Kontakt und dies lasse ihn am Asylrecht zweifeln, gleichwohl er\*sie dessen

Verankerung im Grundgesetz anerkennt (ebd.). Einen anderen Blick auf Geflüchtete hat ein Vertreter aus einer Asylverfahrensberatung, der aufzeigt, dass eigentlich asylberechtigte Personen, die »aus guten Gründen« geflüchtet sind, Ablehnungsbescheide erhalten und »dadurch in eine ganz schwierige Situation geraten« (GS BS, Juni 2023). In diversen Interviews mit nichtpolizeilichen Vertreter\*innen (u. a. GS BS, Juni 2023; BS, Interview 3, Juni 2022; BS, Interview 4, Juni 2022) werden die ungleiche Behandlung von Asylbewerber\*innen sowie der Umstand problematisiert, dass die Chance, einen Schutzstatus zu erhalten, vom Herkunftsland abhängig sei – etwa am Beispiel der Differenzierung zwischen Geflüchteten aus der Ukraine und anderen Geflüchteten von den Gesprächspartner\*innen, aber auch von den Geflüchteten selbst problematisiert.

In den polizeilichen Meldungen werden Geflüchtete weniger als solche benannt, sondern erfahren durch die Verortung in der Landeserstaufnahmeeinrichtung eine implizite Kategorisierung. Somit geht eine Verortung mit der Etikettierung einher. Gleichzeitig zeigt die Polizei Braunschweig auch Verständnis für die prekäre Lage der Bewohner\*innen und kontextualisiert um 2015 einige Eskalationen dementsprechend. So wird zum Teil das konfliktäre Verhalten durch die Umstände in der LAB erklärt: »Das war natürlich der Gesamtsituation geschuldet. Viele Menschen, viele unterschiedliche Kulturen, viele Menschen auf engem Raum, da entstehen natürlich immer Aggression« (Pol BS, Interview 7, Dezember 2021). Insofern liege das Problem weniger bei den einzelnen Geflüchteten, sondern das Problem sei die »große[...] Zahl an Menschen [...], die, aus welchen Gründen auch immer, nicht richtig untergebracht werden oder untergebracht werden können« (Küch 2016: 94).

Sowohl die Polizei als auch die Stadtpolitik und -verwaltung reagierten auf das sich zuspitzende Unsicherheitsgefühl in der Braunschweiger Bevölkerung in den Jahren 2014 bis 2016. Während die Stadt, insbesondere die Sozialdezernentin, Bürgerabende organisierte, bei denen Bürger\*innen ihre Sorgen teilen und sich über die aktuelle (Kriminalitäts-)Lage durch Expert\*innen wie die Polizei informieren konnten, zeigte die Polizei Präsenz im Stadtteil Kralenriede. Ein von der *Braunschweiger Zeitung* organisierter Stadtteilabend bzw. ein Bürger\*innenforum, bei dem u. a. die Sozialdezernentin, die Polizei und LAB-Standortleiterin befragt wurden, wurde mit einem Zitat der damaligen Standortleiterin der LAB im anschließenden Bericht folgendermaßen betitelt: »Wir haben eine Krise – Aber es ist zu schaffen« (BZ, 19.10.2015). Die »sehr gut gefüllte Veranstaltung« löste an-

fangs »die Befürchtung« aus, dass die »Stimmung« hochkochen könnte (BS, Interview 1, Juni 2022). Doch rückblickend sei alles gut verlaufen, »die Menschen konnten ihre Fragen stellen« und wurden dabei »ernst genommen« (ebd.).

Um feindlichen Einstellungen und Angriffen auf Geflüchtete vorzubeugen und die Situation zu beruhigen, richtete die Stadt nahe der LAB »ein Beratungsbüro« ein, betrieb »viel Öffentlichkeitsarbeit« und bot Austauschveranstaltungen für Bürger\*innen an (Pol BS, Interview 7, Dezember 2021). Mit der gleichen Absicht gründete eine Gruppe engagierter Bürger\*innen im Mai 2015 das Welcome House (GS BS, Juni 2023). Dies ist ein Treffpunkt für Bewohner\*innen und Anwohner\*innen der LAB in Kralenriede. Der Ort soll ein Anlaufpunkt für Geflüchtete sein, aber »genauso soll in der Begegnungsstätte Anwohnern des Stadtteils die Möglichkeit geboten werden, ihre Sorgen und Probleme zu artikulieren« (BZ, 05.12.2015). Den Betreiber\*innen sei es besonders wichtig, das Vertrauen der Geflüchteten nicht zu verlieren, weshalb sie u. a. ein distanziertes Verhältnis zur Polizei wahren würden. Das Welcome House soll ein Raum sein, in dem man sich »unbelastet von irgendwelchen behördlichen Beobachtungen« sicher fühlen kann (GS BS, Juni 2023). »Wir müssen darauf achten, dass wir die Polizei nicht so präsent bei uns haben«, denn Besucher\*innen seien z. T. traumatisiert oder hätten schlechte »Erfahrungen mit der Polizei« auf der Flucht gemacht. Dennoch begrüßen die Mitarbeitenden vertrauensbildende Maßnahmen etwa durch »Kontaktbereichsbeamte«, während das Info-Mobil der Polizei eher als abschreckend von Geflüchteten wahrgenommen worden sei.

### *Gemeinschaftsunterbringung – dezentrales Konzept*

Bis 2015 war die Stadt Braunschweig ausschließlich dazu verpflichtet, Geflüchtete in der LAB aufzunehmen. Doch aufgrund der starken Belastung in anderen Städten mussten ab dem Jahr 2015 auch in Braunschweiger Sporthallen, Bürogebäuden und Wohneinrichtungen Geflüchtete untergebracht werden (BZ, 11.07.2014; BZ, 14.07.2014; BZ, 15.12.2015). Im Jahr 2016 wird auch die Stadt Braunschweig im Zuge einer neuen Bestimmung durch das Land Niedersachsen dazu verpflichtet, in der Stadt auch kommunale Flüchtlingsunterkünfte zu eröffnen und bis zu 1000 Geflüchtete unterzubringen.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> »Die Stadt Braunschweig war als Standort einer Erstaufnahmeeinrichtung des Landes von der Verpflichtung zur Aufnahme von Flüchtlingen ausgenommen, seit zu Beginn der 1990er Jahre

»Wir haben die verdammte Pflicht, die Unterbringung dieser Menschen zu organisieren«, postuliert der damalige Oberbürgermeister in der Lokalzeitung (BZ, 01.12.2015).

Folglich etablierte das Sozialdezernat in Kooperation mit weiteren lokalen Akteuren ein dezentrales Standortkonzept (BZ, 05.10.2015), sodass 15 Gemeinschaftsunterkünfte über das Stadtgebiet verteilt aufgebaut und bezogen wurden (Stadt Braunschweig 2024a). Da Integration »eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe« sei, würde »mit dem dezentralen Unterbringungskonzept darauf geachtet [werden], dass Stadtteile, die bereits eine hohe Integrationsleistung erbringen, bei der Standortsuche nicht weiterverfolgt werden« (Stadt Braunschweig 2024). Mit dem Konzept habe Braunschweig »überregional [...] Beachtung« erfahren und als »Vorreiter« agiert (BS, Interview 6, Juni 2022). Denn es wurden »keine Kasernen«, sondern »offene Standorte gebaut« ohne »Zäune« (GS BS, Juni 2023; BS, Interview 5, Juni 2022). Außerdem seien die Bewohner\*innen »integriert« gewesen, »die Kinder konnten relativ schnell in die Schulen gehen«, sodass insgesamt »die Integration relativ gut gelungen« und »die Lage [...] entspannt« sei (BS, Interview 5, Juni 2022).

In der Lokalzeitung lassen sich die städtischen Planungen der kommunalen Gemeinschaftsunterkünfte verfolgen (BZ, 07.12.2015; BZ, 20.01.2016). Zusätzlich wurden anfangs Runde Tische und Informationsabende mit Beteiligung der Polizei zur Etablierung der Gemeinschaftsunterkünfte organisiert, an denen sich das Interesse der Bürger\*innen mit der Zeit reduzierte (BS, Interview 5, Juni 2022). Zudem wurden alle Unterkünfte mit einer Eröffnung zelebriert, bei der sich auch die zuständigen Polizist\*innen vorgestellt haben. Sie »haben sich das selber angeguckt [und] haben auch mit der Bevölkerung gesprochen«, erläutert ein\*e Vertreter\*in aus der Kommunalverwaltung (BS, Interview 1, Juni 2022). So sei »ein ganz enger Draht« zur Polizei entstanden (GS BS, Juni 2023). »Die Polizei kam auch regelmäßig vorbei. Nicht immer anlassbezogen, sondern auch mal zwischendurch«, um so »als Ansprechpartner« für die Bewohner\*innen zu fungieren (ebd.). Anhand dessen lässt sich eine gemeinschaftliche stadtpolitische Strategie zur Infor-

---

die damalige Zentrale Anlaufstelle für Asylbewerber (ZASt) eingerichtet worden war. [...] Aufgrund der Entwicklung in der Flüchtlingskrise hat das Land Niedersachsen Ende 2015 sein Verteilungsmodell für die Unterbringung von Asylsuchenden überarbeitet und die bisherige Regelung für Kommunen mit Landesaufnahmebehörden außer Kraft gesetzt. Deshalb werden der Stadt Braunschweig als Kommune seit Januar 2016 auch Flüchtlinge zur Unterbringung zugewiesen« (Quelle: [https://www.braunschweig.de/leben/soziales/fluechtlinge/faq\\_fluechtlinge.php#Warum\\_nimmt\\_die\\_Stadt\\_erst\\_seit\\_2016\\_Fl-C3BCchtlinge\\_auf-3F](https://www.braunschweig.de/leben/soziales/fluechtlinge/faq_fluechtlinge.php#Warum_nimmt_die_Stadt_erst_seit_2016_Fl-C3BCchtlinge_auf-3F), Zugriff: 08.05.2024).

mation der Stadtgesellschaft und Berücksichtigung diverser Bedürfnisse erkennen, die durch die Polizei vor Ort mitgetragen wurde.

Ogleich mit der Zuwanderung durch Geflüchtete im Zeitraum 2014 bis 2016 eine Veränderung in der Stadt durch alle Interviewpartner\*innen wahrgenommen wurde, wird weder durch polizeiliche noch durch nichtpolizeiliche Vertreter\*innen diese als problematisch eingeordnet. Vielmehr scheint es um eine kollektive Bewältigung und Beruhigung der Situation in der Stadt zu gehen.

### 3.2.3 Freunde und Feinde

Um auch in der durch Zuwanderung veränderten Situation in der Stadt weiterhin die Kontrolle über die Sicherheits- und Ordnungslage zu haben, lassen sich aus dem Handeln der Polizei Braunschweig repressive polizeiliche Maßnahmen sowie Kooperationen mit staatlichen Instanzen erkennen. So wurde uns von einem engen Verhältnis mit der Staatsanwaltschaft berichtet, um auf diese Weise, Straftäter\*innen aus der LAB schnellstmöglich zu verurteilen und diese harte Durchgriffspraxis auch über die Stadtgrenze hinaus zu verbreiten. Das polizeiliche Handeln wird in der Stadtgesellschaft vermutlich deshalb akzeptiert, da sich Ängste in der Kralenrieder Nachbarschaft verbreiteten und die Befürchtung vor dem Erstarren rechter Gruppierungen ebenso präsent war. Die Polizei wendet sich an die Braunschweiger\*innen, um zum einen deren Sicherheitsgefühl zu stärken und zum anderen »einer möglichen Fehlentwicklung durch Bürger vorzugreifen«, womit rassistisches Gedankengut gemeint ist, erläutert ein\*e Polizist\*in (Pol BS, Interview 5, Oktober 2021). Ziel sei es gewesen, »ganz viel [zu] informieren, sich schlau [zu] machen und Transparenz her[zustellen]«, um die Bürger\*innen zu beruhigen (ebd.). In der Berichterstattung werden Braunschweiger\*innen auch als Problemgruppe betitelt, wenn es um rechtes Gedankengut, Aussagen oder Praktiken geht.

Zugleich werden Anwohner\*innen von Flüchtlingsunterkünften in Polizeimeldungen als die Normgruppe konstruiert, indem sie als »Braunschweiger« (PolM BS, 30.01.2016) beschrieben, gar nicht benannt oder als Opfer gerahmt werden (PolM BS, 23.07.2015; PolM BS, 01.06.2015; PolM BS, 14.10.2015; PolM BS, 19.09.2017). Deutlich wird die Konstruktion von Normgruppen auch, indem die Zugewanderten als die »hier Fremden« skizziert

werden (proPol N, November/Dezember 2015) oder ihnen eine Herkunft zugeschrieben wird wie etwa in jener Polizeimeldung:

»Einer 16-Jährigen wurde am Montagabend auf dem Steinriedendamm ihr Mobiltelefon aus der Bekleidung entwendet. Der als Nordafrikaner beschriebene Täter konnte anschließend in Richtung der Landesaufnahmebehörde unerkannt verschwinden« (PolM BS, 12.01.2016).

Oft wird das subjektive Unsicherheitsgefühl dieser Normgruppe, also der lokalen Bevölkerung, berücksichtigt, denn die Delikte, begangen durch Zugewanderte, wirken sich »katastrophal auf das Sicherheitsempfinden der Bürger aus« und könne zum Kippen der »Stimmung in der Bevölkerung« führen, argumentiert die Polizei (BZ, 23.09.2015). Die Bewohner\*innen des Stadtteils Kralenriede (BZ, 02.08.2015) werden oft genannt, wenn es etwa um ihre Verunsicherung durch Schlägereien und viele Polizeieinsätze in der LAB geht (Küch 2016: 235; Pol BS, Interview 7, Dezember 2021; BZ, 02.08.2015; Pol BS, Interview 4, Oktober 2021).

### *Die Soko ZErM im Umgang mit Kriminalität von Geflüchteten*

»Also, wir sind ja so ein bisschen Vorreiter gewesen. Also, die Soko ZErM in Braunschweig, wenn ich jetzt für das Land Niedersachsen spreche, war die erste Soko und [...] dann wurde gesagt, [dass] an jedem Standort einer Landesaufnahmebehörde eine Soko ZErM einzurichten ist« (Pol BS, Interview 4, Oktober 2021).

In Braunschweig ist seit August 2015 die Soko ZErM (ehemals Soko Asyl) für Straftaten von Asylbewerber\*innen zuständig. Diese Konzentration der Ermittlungsarbeit auf Neuzugewanderte stellt eine Besonderheit innerhalb der Niedersächsischen Landespolizei dar. Sie wurde damals aufgrund einer starken Zunahme von Delikten von Geflüchteten im Stadtteil Kralenriede, mehrfacher Ausschreitungen und der Überbelegung der LAB und der zunehmenden Sorge von Anwohner\*innen eingerichtet, erläutern uns Polizist\*innen (ebd.). Zu Beginn wirkten darin 13 Beamt\*innen mit, wobei sich die Personenzahl über die Jahre hinweg verändert hat. »Auftrag der Sonderkommission ist die Ermittlung von Personen, die unter dem Deckmantel eines Asylbegehrens eingereist sind, um hier, teilweise organisiert, Straftaten zu begehen. Dies sind im Verhältnis zur Anzahl der Asylsuchenden nur wenige«, heißt es in einer Polizeimeldung (PolM BS, 21.08.2015). Bevor die Soko ZErM gegründet wurde, bestand die Ermittlungsgruppe LAB (EG LAB) ab 2000, die sich auch damals mit allen Delikten ausgehend

von den Bewohnenden der LAB befasste (TB BS, März 2023). Eine Sonderkommission zeichnet sich gegenüber einer Ermittlungsgruppe dadurch aus, dass mit einer »größeren Dringlichkeit« zusätzliche Mitarbeiter\*innen hinzugezogen werden können und ihr auch andere Ausstattungen schnell bewilligt würden, erläutert ein\*e Polizist\*in (Pol BS, Interview 4, Oktober 2021). Von der EG wurde jedoch weder in Interviews noch in öffentlichen Dokumenten berichtet, sondern lediglich in der Phase der teilnehmenden Beobachtung der Sonderkommission von der Gruppe erzählt. Das Ziel der Sonderkommission war »neben der Bündelung, Straffung und Effektivierung von entsprechenden Ermittlungsvorgängen auch die Gewinnung von Ermittlungsroutine mit den Besonderheiten und Spezifika von Tatverdächtigen in Asylverfahren unter Berücksichtigung von speziellen Strafverfolgungsinstrumentarien [...] sowie die bessere Erkennung von »Mehrfachtätern« (proPol N, März/April 2016: 17). Diese Optimierung und Routinisierung im Umgang mit einer Personengruppe stellen eine Besonderheit der Polizei Braunschweig dar und fügen sich in die repressive und zugleich effektivierende Handlungsweise der Polizei Braunschweig ein.

In ihrer Ermittlungsarbeit und der Sammlung von Beweismitteln für gerichtliche Verurteilungen sah sich die Polizei um 2015 mit zwei Herausforderungen konfrontiert: Zum einen mangle es häufig an Zeug\*innen und insbesondere Geflüchtete melden nicht alle anfallenden Strafdelikte (BZ, 17.03.2016), zum anderen sei es aufgrund der mangelhaften Registrierung der Fingerabdrücke der Asylbewerber\*innen teilweise unmöglich gewesen, Täter\*innen zu identifizieren. Eine Konsequenz davon sei der sogenannte »Sozialleistungsbetrug« gewesen (Pol BS, Interview 4, Oktober 2021). Um dennoch Straftäter\*innen zu fassen und verurteilen zu können, kooperiert die Polizei, konkret die Sonderkommission ZErM, mit der Justiz, genauer gesagt der Staatsanwaltschaft und den Haftrichter\*innen, und macht sich für das Verfahren der Hauptverhandlungshaft<sup>16</sup> und die beschleunigten Verfahren stark. Auf diese Weise kann »ein Angeklagter aufgrund eines Haftbefehls inhaftiert« werden, der anderweitig etwa aufgrund des Mangels eines festen Wohnsitzes schwer greifbar gewesen wäre (Küch 2016:

---

16 »Mit dem Begriff Hauptverhandlungshaft bezeichnet man die im deutschen Strafprozessrecht festgehaltene Praxis, dass ein Angeklagter aufgrund eines Haftbefehls inhaftiert wird – damit er der anstehenden Verhandlung nicht aus irgendetwelchen Gründen fernbleibt« (Küch 2016: S. 96–97).

97 f.). »Beschleunigte Verfahren seien möglich, wenn die Gefahr bestehe, dass Täter sich der Justiz entziehen«, berichtet die Presse (BZ, 28.10.2015).

In einer ersten Bilanz der Sonderkommission heißt es: »Die zielgerichtete und Täter orientierte Arbeit zeigt insbesondere aufgrund der guten Zusammenarbeit mit der Justiz Wirkung« (PolM BS, 27.10.2015). Diese sei auf die langjährige Pflege guter Beziehungen und die geographische Nähe beider Staatsinstitutionen im innenstädtischen Bereich zurückzuführen, die sich in der Stadt Braunschweig zeige und keine Normalität in anderen Städten sei (TB BS, März 2023; Pol BS, Interview 3, Oktober 2021). Mit dieser Maßnahme will die Polizei Braunschweig verhindern, dass Täter\*innen aufgrund eines fehlenden festen Wohnsitzes untertauchen und somit einer Bestrafung entkommen. Die aus polizeilicher Sicht gelingende Umsetzung dieser beiden »speziellen Strafverfolgungsinstrumentarien ([...] Hauptverhandlungshaft/beschleunigtes Verfahren – § 127 b StPO)« (proPol N, März/April 2016: 17) sei durch die Soko ZErM »recht häufig zur Anwendung« gekommen (Küch 2016, 111–112). Diese enge Zusammenarbeit der exekutiven und judikativen Institutionen, die polizeilicherseits in Braunschweig so gelobt wird, ist mit ihrem Ziel, der schnellen Verurteilung von Straftäter\*innen, typisch für die robuste Braunschweiger Sicherheitsgovernance.

Die Braunschweiger Polizei beabsichtigt durch dieses strikte Durchgreifen und das Ausschöpfen der »rechtlichen Möglichkeiten« dem Narrativ über die »weniger hart« agierende deutsche Polizei entgegenzuwirken (Küch 2016: 144–145), denn die Eingewanderten »gerade aus dem nordafrikanischen Bereich« hätten »ein ganz anderes Verständnis gehabt, was polizeiliches Einschreiten angeht«, begründet ein\*e Polizist\*in das polizeiliche Handeln (Pol BS, Interview 3, Oktober 2021). Küchs Auffassung nach würden sich solche Maßnahmen »bis runter nach Nordafrika« herumsprechen und er kommt zu dem Schluss, dass »[d]iese Art von Repression [...] also auch präventiv wirken« könne (Küch 2016: 166 f.). In dieser Staatslogik wird die Prävention von Repression absorbiert. Oder aber das repressive Außenbild des polizeilichen Handelns vor Ort beuge präventiv Straftaten vor. Die Soko-Mitarbeiter\*innen sehen einen schnell wirksam werdenden Erfolg des harten Durchgreifens in den abnehmenden Deliktzahlen (BZ, 13.01.2016; BZ, 18.01.2016).

Neben diesem repressiven Narrativ betonten Vertreter\*innen der Soko, dass sie nicht zum Ziel hätten, Asylbewerber\*innen zu kriminalisieren, sondern gegen die wenigen Asylbewerber\*innen zu ermitteln, die straffällig werden. Damit solle der öffentlichen Wahrnehmung begegnet werden, dass

Geflüchtete kriminell seien, es sei »nur ein Bruchteil« (GS BS, Juni 2023; Pol BS, Interview 4, Oktober 2021). Die Soko Sorge durch ihre Ermittlungen dafür, dass dieser kriminelle, kleine Personenkreis nicht den allgemeinen Ruf der Asylbewerber\*innen beschädige (GS BS, Juni 2023; Pol BS, Interview 4, Oktober 2021; TB BS, März 2023). So kommunizierte die Soko, dass es ganz normal sei, dass sich unter einer so hohen Personenanzahl immer auch Kriminelle befänden und Nationalität dabei keine Rolle spiele. Zudem ging es darum, »die Ängste und Sorgen in der Bevölkerung ernst zu nehmen«, denn nun seien »sehr viele Menschen unterschiedlicher Nationalitäten und Hautfarben« auf den Straßen (Küch 2016: 42).

Aus den Beschreibungen und Begründungen polizeilicher Umgangsweisen mit Zuwanderung lässt sich auf eine schnell durchgreifende und zugleich die geballte Macht des Staates in Anspruch nehmende Polizei schließen, die Ordnung schaffen und dabei die Bürger\*innen aufklären möchte. Zugleich kommuniziert insbesondere die Sonderkommission im Vergleich zur Polizei in den anderen Fallstädten sehr viel an die Öffentlichkeit über ihre polizeilichen Verfahren und Ermittlungen und versucht so, wahrgenommenen dominanten Deutungsmustern einer zu nachlässigen Polizei, von denen Verunsicherungswirkungen ausgehen könnten, zu begegnen.

### *Polizeilicher Blick auf Geflüchtete: Kategorisierung je nach Straftat und Herkunftsland*

Die Ermittlungen der Polizei Braunschweig und insbesondere die durch die Sonderkommission ZERM führten dazu, dass Straftaten von Asylbewerber\*innen in verschiedene Deliktsbereiche eingeteilt wurden. »Die Bezeichnung ›Flüchtling‹ sollte daher differenziert gesehen werden«, sagt Ulf Küch in einem Interview, weshalb er »diese Gruppe in drei Bereiche« aufteile (W BS, 17.01.2018):

»Die klassischen Bürgerkriegsflüchtlinge (Flucht vor Krieg und Tod), unter denen es kaum Kriminelle gibt. Die Wirtschaftsflüchtlinge (zumeist Nordafrikaner oder Zentralafrikaner nebst einigen Bereichen in Osteuropa), die sich schon seit Jahren hier in Europa aufhalten und keine Chance auf Integration, bzw. eine langfristige Duldung haben, aber immer wieder versuchen, nach Nordeuropa ›einzuwandern‹. Unter ihnen ein großer Anteil an kriminellen Menschen. Bei den tatsächlich politisch Verfolgten ist praktisch keine Kriminalität feststellbar« (ebd.).

Insofern würden »nicht syrische oder kurdische Familien Probleme bereiten, sondern allein reisende junge Männer, meist aus dem Kaukasus und dem Kosovo, zunehmend auch aus Nordafrika«, lautet die polizeiliche Wahrnehmung (BZ, 28.10.2015). Neben der Fokussierung auf die Herkunft scheint das Geschlecht der Täter\*innen eine Rolle zu spielen: Es wird »fast ausschließlich von männlichen Personen« im Kontext von Devianz gesprochen (Küch 2016: 138). Insofern wird die Gruppe der Geflüchteten von der Polizei Braunschweig selten als Ganze homogenisiert, vielmehr kristallisieren sich insbesondere in polizeilichen Erzählungen bestimmte Problemgruppen heraus, die anhand von Delikten problematisiert und gruppiert werden, wie in folgendem Zitat erkennbar ist:

»Die Flüchtlinge aus dem Kaukasus etwa verschicken ihr Diebesgut, andere Flüchtlingsgruppen verkaufen die Stücke direkt an andere, zum Beispiel in der Landesaufnahmebehörde. Es gibt auch Fälle, in denen die Waren auf Flohmärkten angeboten werden, andere finden Abnehmer zum Beispiel im Rotlichtmilieu. Dort also, wo sich Straftäter klassischerweise treffen« (Küch 2016: 104).

In diesem Zitat wird deutlich, dass die Polizei in Braunschweig verschiedene Formen des Diebstahls und Handels mit der geklauten Ware beobachtet und die Personengruppen danach in Kategorien einteilt. Dabei wird bestimmten Gruppen auch das Recht auf Asyl abgesprochen: »Wir haben dann auch festgestellt, [...], dass diese Menschen [...] eigentlich keine Flüchtlinge sind« (Pol BS, Interview 4, Oktober 2021). Es handele sich neben sogenannten Langzeitgeduldeten insbesondere um »Wirtschaftsflüchtlinge«, die nach Deutschland kommen, weil es ihnen hier ökonomisch besser gehe, die trotz mehrmaliger Ablehnung wiederholt Asylanträge stellen würden »und dann leider auch immer wieder Straftaten begangen haben« (ebd.). In den Interviews betonen polizeiliche Vertreter\*innen wiederholt, dass die mehrmalige Einreise von Asylantragssteller\*innen für sie problematisch sei. »[V]iele Nordafrikaner« würden allein durch ihre Präsenz und ihr Verhalten »andere Flüchtlinge, die hier vielleicht berechtigt sind, in Verruf bringen« (BS, Interview 6, Juni 2022). Folglich geht mit der Differenzierung auch ein Klassifizieren einher: Alle, die keine Asylberechtigten seien, seien keine »echten Flüchtlinge« und hätten somit kein Anrecht darauf, sich in Deutschland aufzuhalten. Ein\*e Polizist\*in erklärt sich den Anstieg der Delikte im Bereich der Kriminalität von Geflüchteten damit, dass dieser in den Herkunftsländern der Täter »weit verbreitet« sei (Pol BS, Interview 3, Oktober 2021). Gleichwohl seien »natürlich nicht alle kriminell« gewesen,

dennoch sei ein »Schwung Straftäter« aus Nordafrika nach Braunschweig gekommen (ebd.). Diese Stigmatisierung von Nordafrikanern (meist Männern zugeschrieben), wie sie auch in Mannheim vorzufinden ist, setzt sich fort, wenn die Rede von »Antänzern« ist, die als »Männer mit nordafrikanischem Aussehen« (PolM BS, 30.01.2016) beschrieben werden und durch das Antanzen Taschendiebstähle begehen würden (PolM BS, 26.08.2015; PolM BS, 17.02.2016). Diese »Antanzdiebstähle« seien auch gewaltvoll gewesen (Pol BS, Interview 2, Oktober 2021) und »massiv« aufgetreten (Küch 2016: 21). Ebenso wird Nordafrikanern von Polizei und polizeinahen Kooperationspartner\*innen eine falsche Identität unterstellt, denn die meisten würden angeben, sie kämen aus Algerien, Marokko oder Syrien, seien aber eigentlich aus Tunesien (BS, Interview 4, Juni 2022). Durch die falschen Angaben sei es unmöglich, sie ihren Herkunftsstaaten zuzuweisen und dahin abzuschieben (TB BS, März 2023).

Von manchen Polizist\*innen wird eine weitere Gruppe unter Geflüchteten ausgemacht und problematisiert. So äußert ein\*e polizeiliche\*r Vertreter\*in: »Also, Schwarzafrikaner, Betäubungsmittelkriminalität, großes Thema« (Pol BS, Interview 2, Oktober 2021). Ein\*e andere\*r gibt an, dass er\*sie sich schon vor 2015 »mit Flüchtlingsklientel beschäftigt [hätte], nämlich im Bereich Kokainhandel Schwarzafrika« (Pol BS, Interview 3, Oktober 2021). Das Rotlichtviertel stelle einen zentralen Ort des Drogenhandels dar, »in dem sich ohnehin viele Schwarzafrikaner bewegen, die nicht zur Klientel der LAB gehören, sondern die hier in Braunschweig Kokain verkaufen« (Küch 2016: 128; BZ, 23.09.2015). Demnach unterscheidet die Polizei zwischen Asylantragsteller\*innen, die in der LAB leben oder andernorts, sofern sie mit diesen aufgrund von Delikten in Kontakt kommt. Obwohl die Polizei sich hier durch eine starke Präsenz auszeichnet, gewinnt sie nicht den Eindruck, alle Delikte unterbinden zu können. Somit sieht sich die Polizei Braunschweig mit dem Deliktbereich »Betäubungskriminalität« konfrontiert, der aber in den Interviews längst nicht so viel Raum einnahm wie in Osnabrück. Ebenso ist hin und wieder von »Clankriminalität« die Rede, aber weniger in Bezug auf die Stadt als in Bezug auf das Umland (BZ, 05.04.2017; Pol BS, Interview 1, Oktober 2021; Pol BS, Interview 6, Dezember 2021).

Eine Personengruppe, die von nahezu allen Polizeibeamt\*innen problematisiert wird, sind die sogenannten georgischen Diebesbanden bzw. »Flüchtlinge aus dem Kaukasus«, die in »Form von organisierter Kriminalität« (Küch 2016: 35) in Erscheinung treten. Mit dieser Kategorisierung

meint die Polizei »georgische Banden, die sich spezialisiert haben auf Rasierklingendiebstahl und Zahnbürstendiebstahl« und »das Diebesgut in ihre Heimatländer« verschicken (Pol BS, Interview 3, Oktober 2021). Sie hätten in Braunschweig »gewerbsmäßig regelmäßig geklaut« (Pol BS, Interview 4, Oktober 2021). Einen angemessenen Umgang sieht die Polizei darin, möglichst schnell die Täter\*innen auch »für ein einfaches Delikt« vor Gericht zu bringen und dementsprechend härter durchzugreifen, als sie es bei Diebstahl sonst täte (ebd.). Man gewinnt den Eindruck aus den Interviews, dass die Polizei Braunschweig jene Mitglieder der georgischen Banden immer wieder kontrolliert, frühzeitig bestraft, um so diese Gruppe davon abzuschrecken, kriminelle Handlungen in der Stadt zu begehen. Ziel sei die »Zerschlagung von kriminellen Strukturen in der LAB« (Pol BS, Interview 3, Oktober 2021), denn dort würden sich, so die polizeiliche Wahrnehmung, die Täter\*innen niederlassen. Folglich geht es darum, dass die Polizei Braunschweig und damit auch die Stadt Braunschweig abschreckend auf solche »Diebesbanden« wirken sollen. Auch wenn sich die Beamt\*innen gewünscht hätten, dass diese Strafverfolgung »flächendeckender« umgesetzt worden wäre (Pol BS, Interview 4, Oktober 2021), hätten sie das Ziel für ihren Direktionsbereich erreicht. Dabei wird von manchen Polizist\*innen auch berücksichtigt, dass diejenigen, die Delikte begehen, vermutlich eher Zuarbeiter\*innen und auch Opfer dieser kriminellen Strukturen sind, aus denen sie sich nicht lösen können (Pol BS, Interview 3, Oktober 2021).

Personen, die solchen Diebesbanden zugeordnet werden, benennt die Polizei auch als »reisende Täter«, womit allerdings keine Sinti\*zze und Rom\*nja gemeint sind, sondern Personen, die von Stadt zu Stadt reisen, dort durch Delikte auffallen und für die Polizei (auch aufgrund der begrenzten räumlichen Zuständigkeit der jeweiligen Landespolizei) schwer greifbar sind (TB BS, März 2023).

### *Aufdeckung von Sozialleistungsbetrug*

Der sogenannte Sozialleistungsbetrug scheint laut Polizei um 2015 eines der größten Probleme in Braunschweig im Zusammenhang mit Fluchtzwanderung gewesen zu sein. Hierbei geht es um 593 Beschuldigte, die sich mit unterschiedlichen Namen registriert und somit unter diesen verschiedenen Identitäten Sozialleistungen bezogen haben (BZ, 15.04.2019). »Die Ermittlungen begannen schon im Frühjahr 2016 und selbst im April 2019 gab es immer noch keine Ermittlungsergebnisse« (BZ, 05.04.2019). Dadurch wer-

den das Ausmaß und die Schwierigkeiten der Ermittlungen deutlich, mit denen zwei Mitarbeiter\*innen der Sonderkommission ZERM betraut waren. Die Soko-Mitarbeiter\*innen »hatten gut zu tun, [...] und haben sich [...] mit einem Riesenthemenkomplex auseinandergesetzt [...]. Das war das größte Umfungsverfahren, was wir hier in Niedersachsen hatten in Bezug auf Betrug«, schildert ein\*e Polizist\*in (Pol BS, Interview 3, Oktober 2021). Insbesondere Geflüchtete aus dem Sudan werden in diesem Zusammenhang häufig als Haupttätergruppe erwähnt. Sie hätten sich verkleidet, »einfach äußerlich verändert«, um sich so mit mehreren Identitäten bei den Sachbearbeiter\*innen in der LAB zu registrieren. Erschwert wurde das Nachverfolgen der Täter\*innen, nachdem die Asylbewerber\*innen kommunalen Gemeinschaftsunterkünften in ganz Niedersachsen zugewiesen wurden und ihre Sozialleistungen nicht mehr bei der zentralen Stelle innerhalb der LAB, sondern nun bei der zuständigen Ausländerbehörde erhalten hätten (TB BS, März 2023; Pol BS, Interview 4, Oktober 2021). Der »Sozialbetrug [...] [sei] absehbar« gewesen (BZ\_20160704). Denn »die Landesaufnahmebehörde [habe] damals keine Fingerabdrücke genommen« (Pol BS, Interview 4, Oktober 2021; siehe II.1). Als weitere Belastung für die polizeiliche Ermittlungsarbeit wurde die Möglichkeit der Mehrfacheinreise von Asylbewerber\*innen genannt (TB BS, März 2023).

Der Skandal um die Mehrfachidentitäten wurde bekannt, nachdem sich eine LAB-Mitarbeiterin an die Polizei Braunschweig wendete. Der Landesaufnahmebehörde wird nachgesagt, sie habe den »Asyl-Betrug vertuschen« wollen (BZ, 23.01.2017), denn laut Presse habe der »Chef der Landesaufnahmebehörde [...] [der] Verfolgung von Leistungsbetrug durch die Polizei im Weg gestanden« (BZ, 11.01.2017). Ab dem Sommer 2016 beginnt die Berichterstattung in den Medien und nimmt ab Anfang 2017 zu. Die Lokalzeitung begleitete die Ermittlungsarbeit und machte es dadurch zu einem Thema in der Stadt (BZ, 05.08.2017; BZ, 05.04.2019; BZ, 24.01.2017). »Während im Jahr 2015 47 Fälle von Sozialleistungsbetrug erfasst wurden, waren es 2016 166 Taten (plus 119 Taten)«, gibt die Polizei in ihrer PKS 2017 bekannt (PolM BS, 14.02.2017 [2]). Es stellt sich heraus, dass die Landesaufnahmebehörde, Mitarbeiter\*innen davon abhielt, »Erkenntnisse über massenhaften Leistungsbetrug durch Asylbewerber bei der Polizei anzuzeigen«. Nur auf Druck seien die Akten von der LAB an die Polizei übergeben worden (BZ, 11.01.2017).

Die Polizei Braunschweig ordnete aufgrund von Ermittlungszwecken an, von allen Asylantragsteller\*innen die Fingerabdrücke bei der Registrierung bzw. nachträglich bei der Geldabholung in Ausländerbehörden in ganz Nie-

dersachsen einzufordern (TB BS, März 2023). So seien erst bei Aufdeckung dieses Betrugs in der LAB »Geräte [zur Registrierung] angeschafft worden« (Pol BS, Interview 4, Oktober 2021). Das Beispiel der Ermittlungen im Bereich des Sozialleistungsbetrugs ist wieder ein Hinweis auf den expansiven Charakter der Polizei Braunschweig, der es gelingt, nichtpolizeilichen Einrichtungen Anweisungen zu machen, die auch umgesetzt werden im Sinne sicherheitspolitischer Maßnahmen. Folglich äußert es sich als Charakteristikum der Braunschweiger Polizei gegenüber anderen Instanzen – sei es Politik, Ausländerbehörde oder LAB – zur Verhinderung von Kriminalität durch Geflüchtete, Vorgaben und Ratschläge in der Öffentlichkeit zu benennen und damit auch Kritik an deren derzeitigem Handeln zu üben.

### 3.2.4 Wissen und Macht

Mit der Etablierung der Sonderkommission ZERM bezweckt die Polizei Braunschweig, sich Wissen über die Straftatbestände von Geflüchteten in Braunschweig zu erarbeiten, dieses an einer Stelle zu bündeln, auf dessen Grundlage erfolgreicher zu ermitteln und nicht zuletzt dieses Wissen auch mit der Öffentlichkeit zu teilen. Die Polizei gibt an, mithilfe dieser Expertise einerseits die Bevölkerung zu beruhigen und rechten Falschmeldungen vorzugenommen zu wollen – sei es durch Zeitungs- und Fernsehinterviews mit dem Kripo-Leiter Ulf Küch, durch Polizeimeldungen in der *Braunschweiger Zeitung* oder schließlich die Buchpublikation »Soko Asyl: Eine Sonderkommission offenbart überraschende Wahrheiten über Flüchtlingskriminalität«. Zudem habe sie damit zu einer »Enttabuisierung des Themas« »Flüchtlingskriminalität« beigetragen (Pol BS, Interview 3, Oktober 2021). Andererseits dient dieses Wissen auch der Überwachung der Zugewanderten und der Entwicklung einer Expertise zu Straftatbeständen im Bereich der sogenannten »Flüchtlingskriminalität« (Küch 2016: 8). Der Aspekt der Überwachung und insbesondere der Strafdurchsetzung materialisiert sich auch in der Kooperation mit der Justiz – konkret dem Verwaltungsgericht und der Staatsanwaltschaft – in der Stadt zur Durchsetzung der Hauptverhandlungshaft und des beschleunigten Verfahrens.

Die Polizei wird aufgrund dieses Wissens zu einer gefragten Akteurin in der Öffentlichkeit, was sich nicht zuletzt in den vielen öffentlichen Auftritten zeigt, und erhält eine gewisse Definitionsmacht. Zum Beispiel prägt die Soko, insbesondere in ihrem Buch, den Begriff »Flüchtlingskriminalität«

(ebd.: 10), der unhinterfragt in der öffentlichen Debatte, selbst vom niedersächsischen Innenminister, übernommen wird (u. a. PolM N, 01.03.2017; BZ, 18.01.2016; BZ, 04.07.2016).

### *Die Sonderkommission zur Wissensgenerierung über Straftaten im Kontext Fluchtzuwanderung*

»Durch unser gezieltes Vorgehen ist es uns gelungen, dass die Kriminalität in Braunschweig inzwischen sogar gesunken ist«, meint der Kripo-Chef Ulf Küch (BZ, 04.12.2015).

Das Ziel der Sonderkommission ZErM war und ist es, Delikte im Bereich der sogenannten »Flüchtlingskriminalität« aufzudecken (PKS BS 2017: 2), aber auch ein Wissen über diese neu zugewanderte Gruppe zu generieren, um damit Ängsten und Vorverurteilungen aus der Stadtbevölkerung vorzubeugen. Dafür sind die Ermittler\*innen »gezielt an die Öffentlichkeit gegangen« und »haben schlicht Aufklärungsarbeit geleistet«, indem sie »die Menschen über [die polizeiliche] Arbeit sowie deren Hintergründe informiert« haben (Küch 2016: 154). Es ginge nicht darum, Geflüchtete unter »Generalverdacht« zu stellen oder zu diffamieren (PolM BS, 21.08.2015). Zudem bringen sich die Sonderkommission und insbesondere einzelne Vertreter\*innen in die bundesweite Debatte mit einer gezielten Öffentlichkeitsarbeit ein (insbesondere 2015 ff.). Folglich werden Soko-Mitarbeiter\*innen als Expert\*innen zu öffentlichen (Fernseh-)Debatten, zu Zeitungsinterviews und auch zu polizei-internen Fortbildungen eingeladen. Der Kripo-Chef tritt in den TV-Shows »Bei Maischberger« (BZ, 17.09.2015) sowie »Anne Will« (PolM BS, 04.12.2015) auf. Durch diese Intervention habe sich die Debatte vor Ort in Braunschweig »nach anfänglicher Aufgeregtheit sehr beruhigt« (Küch 2016: 154) und eine »Enttabuisierung des Themas« habe stattgefunden (Pol BS, Interview 3, Oktober 2021).

Die öffentliche Außenwirkung materialisierte sich in dem Buch »So-ko Asyl: Eine Sonderkommission offenbart überraschende Wahrheiten über Flüchtlingskriminalität«, das der Kripo Chef Ulf Küch mithilfe eines Ghostwriters und Unterstützung aus dem Ermittlungsteam im Januar 2016 herausgebracht hat (Pol BS, Interview 4, Oktober 2021; Küch 2016). Durch die Publikation im Besonderen aber auch schon durch vorherige Interventionen von Ulf Küch hat sich die Sonderkommission zum Stadtgespräch gemacht und wurde in den lokalen Medien und in der Stadtgesellschaft häufig kritisiert, gelobt und beäugt, aber auch als polizeiliche Expertin konsultiert.

Auch seine Kolleg\*innen seien »zumindest namentlich bekannt geworden«, da sie innerhalb der Stadt als Kontaktpersonen auftraten (Pol BS, Interview 4, Oktober 2021). Die Soko ZErM gilt landes- und bundesweit innerhalb der Polizei, aber auch über diese hinaus, als Vorbild, sodass die »Leiter der Sonderkommission [...] von Dienststellen in der ganzen Bundesrepublik eingeladen [wurden], um [...] über ihre Arbeit zu berichten« (Küch 2016: 164). Aber es gab auch interne Kritik – etwa an der Buchpublikation, die von einem\*einer Kolleg\*in als »sehr unglücklich« (ohne weitere Erläuterungen dazu) eingeordnet wird (Pol BS, Interview 1, Oktober 2021). Ein\*e andere\*r langjährige\*r Mitarbeiter\*in der Soko kritisiert die starke Ausrichtung auf die Öffentlichkeitsarbeit (TB BS, März 2023).

Durch die Ermittlungsarbeit der Soko ZErM verbreitet sich innerhalb der Polizei Braunschweig dieser Wissensbestand über die »neue« Gruppe der Geflüchteten. So gab sie nach fast drei Monaten ihre ersten Ergebnisse im Rahmen einer Pressekonferenz kund und betonte dabei, »dass nur ein geringer Anteil der Asylsuchenden straffällig wurde, diese aber wiederholt« (PolM BS, 27.10.2015). Auch nach den medial verbreiteten Ereignissen in der Kölner Silvesternacht<sup>17</sup> brachte sich die Sonderkommission mit den Zahlen der »tatsächliche[n] Straffälligkeit von Flüchtlingen« in die Debatte ein (W BS, 29.01.2016). Immer wieder sind die Polizei Braunschweig und insbesondere die Sonderkommission darauf bedacht, gegen die Kriminalisierung von Geflüchteten zu argumentieren (etwa: Küch 2016: 92; TB BS, März 2023; PolM BS, 27.10.2015; BZ, 30.07.2015).

In ihrer Öffentlichkeitsarbeit und insbesondere in den Blaulichtmeldungen wählt die Polizei Braunschweig einen nüchternen Schreibstil. In den Polizeilichen Kriminalstatistiken wurden als zwei zusätzliche Kategorien der Tatverdächtigen »nichtdeutsche« und »Asylbewerber\*innen« angegeben. Diese dreigliedrige Aufteilung der Tatverdächtigen erfolgt nur bei der Auflistung der gesamten Anzahl an Delikten eines Jahres und explizit bei dem Delikt Ladendiebstahl (u. a. PKS BS, 2015, 2016). Ab dem Jahr 2016 werden mehr Geflüchtete in kommunalen Gemeinschaftsunterkünften untergebracht, mit denen die Soko laut eigenen Aussagen kaum in Berüh-

---

17 In der Nacht vom 31. Dezember 2015 auf den 1. Januar 2016 kam es in Köln und weiteren Orten innerhalb Deutschlands zu sexuellen Übergriffen. Anzeige erstatteten viele Frauen, die angaben, dass sie Übergriffe von Gruppen junger Männer vornehmlich aus dem nordafrikanischen und arabischen Raum erlitten. Zugleich wurde der Polizei vorgeworfen, sie habe die Lage nicht unter Kontrolle gehabt.

rung kommt, da sie originär für »die Bearbeitung von Straftaten, die im Zusammenhang mit der Erstaufnahmeeinrichtung für Asylsuchende in Braunschweig« stehen, zuständig ist (PolM BS, 21.10.2015). Folglich werden Straftaten der Bewohner\*innen von Gemeinschaftsunterkünften nicht in der Statistik der Sonderkommission erfasst. Mit der PKS im Jahr 2019 verschwindet die Kategorie Asylbewerber\*innen unter den Tatverdächtigen und es wird nur noch von deutschen und nichtdeutschen Tatverdächtigen berichtet. Die gesonderte Folie am Ende der PKS 2015 bis 2017 zur Berichterstattung der Soko ZERM wird mit der PKS 2018 nicht weiter fortgesetzt. Damit ändert sich 2019 auch die Problemwahrnehmung der Polizei. Man finde »im Jahr 2019 eine andere polizeiliche Welt vor als noch vor wenigen Jahren. Die Flüchtlingskrise ist kein Thema mehr; Ausländerkriminalität spiele kaum eine Rolle in der Stadt« (BZ, 22.02.2019). So habe sich die Fokussierung auf Asylangelegenheiten abgemildert, obgleich die Sonderkommission fortbesteht und somit zu einem festen Bestandteil der Polizei Braunschweig wird.

*Polizeiliche Maßnahmen zur Erhöhung des Sicherheitsgefühl der Bevölkerung im Anschluss an die Zuwanderung in der Stadt*

Eine Präventionsmaßnahme der Braunschweiger Polizei, um Delikten vorzubeugen, aber auch, um auf »Sorgen und Nöte« der Anwohner\*innen im Stadtteil Kralenriede einzugehen, sei es laut Polizei, Präsenz zu zeigen – sei es in Form von Streife fahren, dem Einsatz von »Reiter- und Hundestaffel sowie durch den temporären Einsatz von Einheiten der Bereitschaftspolizei« (proPol N, November/Dezember 2015: 5) und einem Info-Mobil bzw. »einer mobilen Wache« im Stadtteil Kralenriede (proPol N, November/Dezember 2015: 5; BS, Interview 1, Juni 2022). Zudem standen »ein Kontaktbeamter der Polizeistation Querum« genauso wie das polizeiliche Info-Mobil für weitere Fragen der Bürger\*innen zeitweise zur Verfügung (PolM BS, 09.09.2015). Auch wenn es um den »Kampf gegen den Wohnungseinbruchsdiebstahl« geht, der den Bewohner\*innen der LAB zugeschrieben wird, agierte die Braunschweiger Polizei erfolgreich »durch Präsenz, Ermittlungsschwerpunkte und bürgernahe Prävention«, um so »einen Beitrag zur subjektiven Sicherheit der Menschen in der Region [zu] leisten« (PolM BS, 05.07.2017). Generell handelt es sich um eine typische Polizeistrategie, durch Präsenz Ängste abzubauen und Kriminalität vorzubeugen, ist aber hier vor dem Hintergrund, dass all diese Maßnahmen einzig in dem Stadtteil umgesetzt

wurden, in dem sich die LAB befindet und Geflüchtete besonders präsent sind, von Besonderheit im Kontext unseres Forschungsinteresses. Zudem bezog die Polizei die Bevölkerung in ihre Ermittlungen ein, indem sie durch öffentliche Meldungen die Bevölkerung vor Diebstählen und Tricks warnte. Zugleich profitierte sie davon, sofern sich auf die Meldungen hin Bürger\*innen meldeten, um weitere Beobachtungen mitzuteilen, sodass weitere Fälle bekannt wurden. Demnach hat diese Form der Öffentlichkeitsarbeit zwei Effekte aus polizeilicher Sicht: Einerseits die Warnung der Bevölkerung durch die Polizei, andererseits die Informierung der Polizei durch Beobachtungen der Bürger\*innen, um polizeiliche Ermittlungen fortzusetzen (TB BS, März 2023).

### 3.2.5 Organisationskulturen und -selbstverständnisse

»Bürgernah Tag und Nacht ... konsequent für Ihre Sicherheit. [...] Wir alle handeln stets für Sie, die Menschen in unserer Region, denn wir fühlen uns für Ihre Sicherheit in der Region Braunschweig unmittelbar mitverantwortlich.«<sup>18</sup>

Mit dieser Beschreibung stellt sich die Braunschweiger Polizeidirektion auf ihrer Webseite vor. Sie versteht sich als eine vertrauensvolle Dienstleisterin für die Bürger\*innen der Stadt und Umgebung. Zudem sei es ihr »wichtig, [einen] sehr engen Kontakt zu den Bürgern zu halten« (BZ, 30.07.2015). Die der Direktion zugehörige Polizeiinspektion Braunschweig umfasst rund 750 Mitarbeiter\*innen.<sup>19</sup> Als Landespolizei ist sie dem niedersächsischen Innenministerium untergeordnet, bringt sich aber auch in die Gestaltung der Polizei- und Ermittlungsarbeit in Niedersachsen »als [...] Experten« aufgrund ihrer »Erfahrung« mit Delikten von Asylbewerber\*innen ein (Pol BS, Interview 4, Oktober 2021). Insbesondere bei der Schaffung der Sonderkommission in Braunschweig und anschließend niedersachsenweit agierte die Polizei Braunschweig als Vorreiter. Folglich steht die Soko ZErM als »ständiger Ansprechpartner« dem Landeskriminalamt und anderen Landeseinrichtungen zur Verfügung (ebd.).

Die Polizei Braunschweig positioniert sich als diskriminierungssensibel, insbesondere in Bezug auf sexuelle und geschlechtliche Vielfalt: »Die

18 [https://www.pd-bs.polizei-nds.de/wir\\_ueber\\_uns/ueberschrift-765.html](https://www.pd-bs.polizei-nds.de/wir_ueber_uns/ueberschrift-765.html), Zugriff: 09.05.2024.

19 [https://www.pd-bs.polizei-nds.de/startseite/dienststellen/polizeiinspektion\\_braunschweig/herzlich-willkommen-bei-der-polizeiinspektion-braunschweig-729.html](https://www.pd-bs.polizei-nds.de/startseite/dienststellen/polizeiinspektion_braunschweig/herzlich-willkommen-bei-der-polizeiinspektion-braunschweig-729.html), Zugriff: 09.05.2024.

Polizeidirektion Braunschweig versteht sich als vielfältige Polizeibehörde. [...] Jede Person soll sich ohne Angst vor Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung oder geschlechtlichen Identität an die Polizei wenden können.«<sup>20</sup> In Interviews berichten Polizist\*innen, dass die Polizei in Braunschweig in den letzten Jahren diverser geworden sei. So seien Mitarbeiter\*innen mit nichtdeutschem Namen keine Seltenheit mehr (TB BS, März 2023). Vorteilhaft sei der Umstand insbesondere, wenn es um die Mehrsprachigkeit der Kolleg\*innen gehe (Pol BS, Interview 4, Oktober 2021). Die Diversität und Sensibilität der (Streifen-)Polizist\*innen sollen durch Fortbildungen mit externen Akteuren wie dem Haus der Kulturen gefördert werden. Durch diese Austauschmöglichkeit sollen »unterschiedliche Sichtweisen« erkannt und es soll dazu in den Dialog eingestiegen werden (Pol BS, Interview 1, Oktober 2021). Es müsse darum gehen, Vielfalt auch im Einsatz- und Streifendienst abzubilden (Pol BS, Interview 1, Oktober 2021). Zugleich scheut die Braunschweiger Polizei nicht davor zurück, das Erreichen ihrer Belastungsgrenzen zum Zeitpunkt der Fluchtzuwanderung transparent zu machen (BZ, 19.08.2015).

Aus den Kritiken, die gegenüber anderen Behörden wie etwa der Ausländerbehörde, der LAB, aber auch im Allgemeinen an bundespolitischen Entscheidungsprozessen in Bezug auf Zuwanderung geübt werden, ergibt sich eine Selbstwahrnehmung der Polizei Braunschweig als die beste aller Verwaltungsorganisationen. Aus den Aussagen der Polizist\*innen in Interviews mit uns und mit Zeitungen wird der Eindruck vermittelt, als sehe sich die Polizei selbst als Krisenmanagerin: So gibt sie Ratschläge im Bereich von Registrierungsprozessen, Zuwanderungskontrollen und Strafmaßnahmen gegenüber Geflüchteten. Dabei scheut sie nicht davor zurück, sich Hinweisen aus der Politik zu widersetzen (siehe CDU-Vorschlag zur weiteren Polizeistation nahe der LAB).

### *Polizei als politische Akteurin, Initiatorin und Retterin*

Gleichwohl die Polizei Braunschweig als vermittelnde Instanz auftreten will und muss, versteht sie sich auch als politischer Akteur, wie ein\*e Polizist\*in konstatiert: »Polizei ist immer politisch« (Pol BS, Interview 2, Oktober 2021).

---

<sup>20</sup> [https://www.pd-bs.polizei-nds.de/startseite/wir\\_ueber\\_uns/ansprechpersonen\\_lsbti/ansprechpersonen-lsbt-115512.html](https://www.pd-bs.polizei-nds.de/startseite/wir_ueber_uns/ansprechpersonen_lsbti/ansprechpersonen-lsbt-115512.html), Zugriff: 09.05.2024.

Welche politische Rolle die Polizei genau ausübt, erläutert er\* sie nicht, sieht Polizei aber ins politische Gefüge eingebunden.

In den Interviews betonen die Polizist\*innen ihr Selbstverständnis als Demokratiehüter\*innen. Dabei müsse sie sowohl innerhalb der Institution demokratische Bildung initiieren als auch nach außen demokratisch agieren. So wurden im Rahmen eines landesweiten Beschlusses auf jeder Ebene der Polizei sogenannte Demokratiepät\*innen etabliert (proPol N, Januar/Februar 2021: 5), die zur Aufgabe haben, die demokratische Resilienz und (Selbst-)Reflexion der Polizei auszubauen. Dazu zählen u. a. die Nachbesprechung von Einsätzen sowie politische Bildungsseminare für Polizist\*innen (Pol BS, Interview 1, Oktober 2021). Solche Veränderungsprozesse innerhalb der Polizei dürften nach Aussagen der Interviewten nicht einfach von oben oktroyiert werden. Vielmehr sei eine vorsichtige Implementierung notwendig, wenn es etwa um Themen wie Rassismus gehe, die auch in diesem Zusammenhang angesprochen werden sollen (Pol BS, Interview 2, Oktober 2021). Die demokratische Einstellung übertrage sich auf Beamt\*innen, wie eine\*r bezeugt: »Ich bin ein absolut überzeugter Demokrat und ich gehöre auch noch zu einer Generation, [...] die davon überzeugt [ist], dass wir Grundrechte erhalten müssen. Das ist keine Selbstverständlichkeit« (Pol BS, Interview 5, Oktober 2021). Demnach sei das Demonstrationsrecht ein hohes Gut, das die Polizei zu bewahren habe, auch wenn man nicht die Meinung der Demonstrierenden teile (ebd.). Obgleich es sich bei dem Projekt der Demokratiepät\*innen um ein landesweites Programm handelt, lässt sich aus den wiederholten Erzählungen dazu eine Priorisierung innerhalb der Polizei Braunschweig deuten, die aber auch mit der Vorauswahl der Interviewpartner\*innen zusammenhängen könnte.

Es kristallisiert sich heraus, dass sich die Polizei Braunschweig als (politische) Instanz in das gesellschaftliche wie auch das stadtpolitische Gefüge eingebunden sieht und sich darin selbst einbringt. So habe sie den Aufbau von Netzwerken und die Etablierung von Kooperationen mit nichtpolizeilichen Akteuren laut den Schilderungen der beteiligten Beamt\*innen meistens initiiert (Pol BS, Interview 5, Oktober 2021; Pol BS, Interview 7, Dezember 2021). In Reaktion auf die Zuwanderung in den Jahren 2015 ff. wird auf Initiative eines\*iner Mitarbeiter\*in innerhalb der Polizei die »Koordinierungsstelle Zuwanderung« (KoSt) gegründet, um sich zu asyl- und fluchtspezifischen Belangen innerhalb der Polizei auszutauschen und z. B. die Anzahl von Abschiebungen zu erfassen (Pol BS, Interview 5, Oktober 2021). Folglich sei die Polizei »in viele gesellschaftliche[...] Kontexte[...]« eingebunden (Pol

BS, Interview 1, Oktober 2021). Damit verbunden ist auch die Auffassung, dass die Polizei innerhalb der Stadt über »eine hohe Anerkennung [sowie] einen hohen Stellenwert« verfüge (ebd.) und von den Bürger\*innen »sehr positiv wahrgenommen werde[...]« (Pol BS, Interview 7, Dezember 2021). Die Mehrheit freue sich, »dass wir da sind, wenn es Probleme gibt«, denn »die überwiegenden Einsätze waren davon geprägt, dass Menschen sich am Ende bedankt haben«, beschreibt ein\*e Polizist\*in (ebd.). Insofern würde das Sicherheitskonzept der Polizei aufgehen, was sich auch in der »Polizeidichte« in Form der »drei Kommissariate« und starken Polizeipräsenz widerspiegelt (Pol BS, Interview 4, Oktober 2021).

Zudem versteht sich die Polizei Braunschweig in den Interviewerzählungen, aber auch in den Pressemeldungen als die legitime und notwendige Retterin (wie in Kassel). Erzählungen, in denen Polizei kommen musste, um die (konfliktvolle) Situation zu lösen, sind Standard: »Einer der Täter konnte nach kurzer Flucht von dem Opfer zusammen mit eingesetzten Polizeibeamten gestellt und vorläufig festgenommen werden« (PolM BS, 08.11.2015), heißt es in einer Pressemeldung. Zur Rettung einer Frau, die Opfer einer Vergewaltigung zu werden drohte, wurde die Intervention wie folgt geschildert: »Die Beamten hörten Frauenschreie, stürmten in den Wald und trafen dort auf das Opfer. Ein Polizist kümmerte sich um die 19 Jahre alte Frau, der andere setzte seinen Weg ins Dickicht fort. Dort entdeckte er einen Mann, der sich gerade im Gebüsch verstecken wollte« (PolM BS, 28.09.2015 [2]). Mit solchen Aussagen agiert die Polizei als »Staat in erster Instanz«. Eine zentrale Legitimationsstrategie ist, dass Polizei als Staat befugt und berufen ist, zu handeln. Dabei werden Festnahmen, gewaltvolles Eingreifen in Konflikte, personenintensive Einsätze oder Abschiebungen als notwendig und legitim skizziert (etwa: PolM BS, 17.07.2017). Die Gewaltausübung durch Polizist\*innen passiere »jeden Tag« zwar in unterschiedlichem Maße, aber sei »in 99,9 Prozent der Fälle gerechtfertigt« (Pol BS, Interview 2, Oktober 2021). Das harte Durchgreifen, um Sicherheit und Ordnung zu gewährleisten, sehen Mitarbeiter\*innen der Polizei Braunschweig somit als gerechtfertigtes Mittel.

### 3.2.6 Netzwerke

Wie bereits erläutert, versteht sich die Polizei Braunschweig als aktive politische Akteurin eingebettet in kommunale Netzwerke. Folglich sieht sie sich

auch als Institution der Stadt, gleichwohl es sich um eine landespolitische Instanz handelt, die aber vor Ort interveniert. Dieses Selbstverständnis zeigt sich in Bezug auf die Phase der Fluchtzuwanderung 2014 bis 2019, indem einzelne Polizist\*innen in städtischen Ausschüssen – etwa dem Ausschuss für Vielfalt und Integration (kurz: AVI) – sitzen, im regelmäßigen Kontakt mit der Sozialdezernentin waren und zu Bürger\*innenabenden als Sicherheitsexpert\*innen eingeladen waren. Man kann also von einer institutionalisierten Einbindung der Polizei in die Stadtpolitik und -verwaltung sprechen. Durch die Expansion und starke polizeiliche Vernetzung kann ein Versicherheitlichungsnarrativ innerhalb der Stadt beobachtet werden. Dieses Narrativ wird legitimiert in Bezug auf die Ängste der (besorgten) Bewohner\*innen des Stadtteils Kralenriede, die phasenweise enorme Überbelegung der LAB und die Sorgen vor der Zunahme bereits bestehender rechter Bewegungen. Die Polizei sieht sich zum Sprechen und Handeln aufgerufen, sodass ihre weitreichenden Vernetzungsmaßnahmen, aber auch ihre Anordnungen gegenüber nichtpolizeilichen Institutionen akzeptiert werden. Im Dialog mit nichtpolizeilichen Akteuren definiert sie Sicherheitsprobleme und entwickelt Lösungsstrategien.

Einige Polizist\*innen (insbesondere die beiden Präventionsbeamt\*innen, Personen auf Führungsebenen und Leiter der Soko ZERM) pflegten den regelmäßigen Kontakt zur Stadtverwaltung und -politik sowie zu einigen zivilgesellschaftlichen Vertreter\*innen in der Stadt. Je nach Fachgebiet und Position finden Austausche zwischen polizeilichen und kommunalen Vertreter\*innen statt. So treffe sich der Leiter der Polizeiinspektion regelmäßig zu Gesprächen mit dem Oberbürgermeister, »weil es auch gar nicht anders geht«, um lokale Probleme gemeinsam zu lösen (Pol BS, Interview 4, Oktober 2021). Die Präventionsbeamt\*innen nahmen eine Dialog- und Vermittlungsrolle ein. Insgesamt zeige sich die Polizei auch für nichtpolizeiliche Personen ansprechbar (ebd.). Es kann geschlussfolgert werden, dass die Vernetzung innerhalb der Stadt mit nichtpolizeilichen Akteuren förderlich für die Polizei ist, um ihr Wissen zu verbreiten. Zugleich diene Kooperation als Problemlösung, so ein\*e Polizist\*in, um etwa Kriminalitätsdelikten und -strukturen zu begegnen (TB BS, März 2023).

Im Dialog zeigt sich Polizei auch offen für Kritik: Mit Mitgliedern des »Bündnisses gegen Rechts« reflektierte die Polizei »ein Demonstrationsgeschehen [...], bei dem sie erhebliche Kritik geübt haben« (Pol BS, Interview 1, Oktober 2021). Seitens der engagierten Zivilgesellschaft wird diese Offenheit und Gesprächsbereitschaft ebenso geschätzt (BS, Interview 5, Juni 2022). Po-

lizei habe in Zeiten der Fluchtzuwanderung »gut agiert« und stand für »Politiker immer zur Verfügung« (ebd.).

### *Vernetzung mit der Stadtverwaltung und -politik sowie der LAB*

Da Braunschweig »eine überschaubare Stadt« sei, bestehe »ein gutes Miteinander, eine gute Kommunikation [...] mit den Behörden und Einrichtungen« (Pol BS, Interview 5, Oktober 2021). Diese Kontakte würden der Polizei helfen, an »bestimmte[n] Veranstaltungen« teilzunehmen, um sich »präsentieren« zu können (ebd.). In dem Aufbau dieser lokalen Kooperationen und Netzwerke sei die Polizei die Initiatorin und habe sowohl den Kontakt zur Stadt (insbesondere zum Büro für Migrationsfragen und zum Integrationsausschuss) »proaktiv« aufgebaut (Pol BS, Interview 7, Dezember 2021). Genauso sei aber auch die Öffentlichkeitsarbeit ein wichtiges Mittel, um die Bürger\*innen zu erreichen (Pol BS, Interview 5, Oktober 2021).

Mit der institutionellen Veränderung, zwei Ansprechpersonen für Migration, Integration und interkulturelle Verbindung im Jahr 2015 einzusetzen, reagierte die Polizei Braunschweig auf gesellschaftliche Diversität und mögliche neue Sicherheitsrisiken. Die beiden Präventionsbeamt\*innen nahmen in den Jahren 2015 bis 2019 regelmäßig an den Sitzungen des AVI der Stadt teil und waren auf diese Weise ansprechbar für Politik und Zivilgesellschaft (Pol BS, Interview 7, Dezember 2021; BS, Interview 4, Juni 2022; BS, Interview 5, Juni 2022). Der Ausschuss wurde von der damaligen Sozialdezernentin geleitet, die zu den Ausschusssitzungen je nach Thema die Vertreter\*innen und Führungspersonen der Polizeiinspektion Braunschweig eingeladen habe, um ihre Expertise zu teilen. Die regelmäßige Beteiligung der beiden Beamt\*innen wurde u. a. von den Ausschussmitgliedern begrüßt (BS, Interview 5, Juni 2022). In der Stadtöffentlichkeit habe der Ausschuss eine bedeutende Rolle gespielt (ebd.).

Darüber hinaus seien die Mitarbeiter\*innen der Soko ZErM gut vernetzt und erwiesen sich als ansprechbar für nichtpolizeiliche Akteure. So sind sie zur Informationsweitergabe mit der Ausländerbehörde Braunschweig in Kontakt (Pol BS, Interview 4, Oktober 2021). Zugleich wurde Ulf Küch als »Ansprechpartner bei der Kriminalpolizei« seitens der Stadtverwaltung geschätzt und als Person wahrgenommen, der sich »sehr, sehr reingehängt und [...] sehr mitgearbeitet« habe, aber »auch immer klare Ansagen gemacht« und nicht »um den heißen Brei« geredet habe (BS, Interview 1, Juni 2022).

Als weitere Vernetzung der Polizeidirektion Braunschweig ist die kurzzeitige Etablierung einer Arbeitsgruppe zu Abschiebungen zu erwähnen. Sie wurde von einem Beamten einberufen, um die Schwierigkeiten und Optimierungsmöglichkeiten mit Beamt\*innen, LAB-Mitarbeiter\*innen und Vertreter\*innen der Ausländerbehörde zu besprechen (Pol BS, Interview 5, Oktober 2021). Es ging darum, »für vernünftige, unaufgeregte, klare Wege im Bereich der Abschiebung [zu] sorgen«, damit »im Ergebnis eine Abschiebung [...] möglichst reibungslos [...] und human« verlaufe (ebd.). Durch diesen Austausch habe man »gegenseitiges Verständnis« füreinander entwickelt (ebd.). Während die Polizei in Darmstadt und Kassel die Zusammenarbeit mit der Ausländerbehörde grundsätzlich problematisiert, versucht die Polizei in Braunschweig, wie es für sie typisch erscheint, auch hier in die Ausländerbehörde hineinzuwirken.

Weitere lokale Netzwerke, in denen polizeiliche Vertreter\*innen sitzen/saßen, sind das Netzwerk Integration, die Arbeitsgruppe Demokratie leben (Pol BS, Interview 7, Dezember 2021), ein kurzzeitig errichteter Krisenstab, als Geflüchtete in Zügen aus München in Braunschweig ankamen (BS, Interview 1, Juni 2022), sowie der Präventionsrat der Stadt<sup>21</sup> (ebd.) und ein zeitweise errichteter Runder Tisch zum Thema Flüchtlinge,<sup>22</sup> der vom Stadtrat einberufen wurde (BZ, 02.08.2015). Vorteilhaft sei, dass »durch diesen intensiven Austausch, der immer wieder stattfindet, [...] alle untereinander gesichtsbekannt« seien und anlassbezogen »Gespräche auf dem kurzen Weg« stattfänden, ohne »auf die nächste Arbeitsgruppensitzung oder auf den nächsten Ausschuss Integration« zu warten (ebd.).

Laut Angaben einiger Lokalpolitiker\*innen hat sich diese polizeiliche Zusammenarbeit mit Stadt und Zivilgesellschaft nicht mehr fortgesetzt, nachdem die zuständigen Polizist\*innen nicht mehr im Präventionsbereich tätig waren. Daraus kann geschlossen werden, dass die Ausgestaltung der Präventionsarbeit sehr abhängig vom Willen und Interesse der\*des jeweiligen Präventionsbeamt\*in ist bzw. dies in Braunschweig der Fall ist. Die Beobachtungen und Erkenntnisse, dass einzelne Polizist\*innen die Intensität der

---

21 Im Präventionsrat der Stadt Braunschweig kommen u. a. der Inspektionsleiter, der Leiter des zentralen Kriminaldienstes sowie der Oberbürgermeister zusammen (Pol BS, Interview 7, Dezember 2021).

22 Der durch den Stadtrat einberufene Runde Tisch zum Thema Flüchtlinge war angedacht, um eine Vernetzung und einen Informationsaustausch zwischen den Mitgliedern des Stadtbezirksrats, des Ausschusses für Integrationsfragen, der LAB und Ehrenamtlichen zu ermöglichen (BZ, 03.08.2015).

Kooperation mit städtischen Einrichtungen gestalten können und/oder die Kommunikation nach außen ebenso von einzelnen Polizist\*innen bestimmt werden kann, sprechen einmal mehr für die Annahme, dass Polizei als lokaler Akteur mit ihrem Handlungsspielraum in Städten auftritt und verstanden werden kann.

Die Interaktionen mit der LAB werden auf der einen Seite als »enge Verknüpfungen« beschrieben (Pol BS, Interview 3, Oktober 2021). Auf der anderen Seite scheint es zwischenzeitlich etwas angespannt zu sein, etwa als der Sozialleistungsbetrug aufgedeckt und deutlich wurde, dass die Sachbearbeiter\*innen der LAB nicht offen gegenüber der Polizei kommuniziert hatten (TB BS, März 2023; BZ, 02.03.2017). Der Kontakt zur LAB-Leitung erfolgt größtenteils in formellen Runden, während der Austausch mit LAB-Mitarbeiter\*innen und Sicherheitskräften vor Ort informell durch Gespräche zwischendurch erfolgen kann (TB BS, März 2023). Zwischen den Institutionen wurde sich im direkten Kontakt über »bestimmte Alarmierungsprozesse abgestimmt« und über die Weitergabe von Informationen (Pol BS, Interview 1, Oktober 2021). Darüber hinaus beriet die Polizei die LAB hinsichtlich »der Gelände-Absicherung« (ebd.; TB BS, März 2023).

Folglich lässt sich erkennen, dass die Polizei Braunschweig durch ihre Vernetzung einerseits informell den Austausch pflegt, andererseits formell als Sicherheitsexpertin Wissen teilt und Ratschläge gibt, wie Sicherheitsmaßnahmen optimiert werden können.

### *Die Polizei eingebunden in lokale (zivilgesellschaftliche) Netzwerke*

Innerhalb der Zivilgesellschaft scheint das Haus der Kulturen in Braunschweig einen zentralen Austauschpartner der Polizei im Themenfeld Migration darzustellen: Polizei wendet sich an dieses, wenn es um Diversitätsfragen oder um Sensibilisierungsangebote für Streifenbeamt\*innen geht, wird aber auch vom Haus der Kulturen u. a. zum Tag der offenen Tür eingeladen (BS, Interview 4, Juni 2022). Des Weiteren sei aus der Zusammenarbeit mit dem Haus der Kulturen ein Netzwerk mit weiteren Kontakten zu sozialen Einrichtungen entstanden (Pol BS, Interview 7, Dezember 2021).

Die Präventionsbeamt\*innen, die in diversen Kontexten als Repräsentant\*innen der Polizei agieren, verfügen über Freiräume in ihrer Arbeit, um Projekte zu entwickeln und Kooperationen zu initiieren. Die »Präventionsarbeit« lebe »von der eigenen Kreativität«, beschreibt ein\*e Polizist\*in (ebd.). Zudem habe man mit Zielgruppen zu tun, die zunächst eher miss-

trauisch seien und bei denen man sich das Vertrauen als Polizei »erkämpfen« müsse, fährt er\* sie fort (ebd.). Folglich sei dieser Arbeitsbereich »von der Motivation der Kollegen und Kolleginnen abhängig« (ebd.), sodass sich hier ein Handlungsspielraum erkennen lässt, der von der Polizei Braunschweig ausgeschöpft wurde. Die präventive Handlungsweise der Polizei wird von nichtpolizeilichen Kooperationspartner\*innen gelobt. So habe die Polizei Braunschweig auf den Vertrauensaufbau gegenüber Geflüchteten gesetzt, um »dieses Polizeibild«, das unter ihnen durch die Erfahrungen im »Heimatland oder [mit] Grenzpolizisten« »sehr belastet« sei, entgegenzuwirken. Sie hätten »praktisch die Grenzen zwischen beiden Parteien abgebaut« (BS, Interview 4, Juni 2022). Ziel der Polizei sei es gewesen, deutlich zu machen, dass Geflüchtete sich »ohne Angst an die Polizei in Deutschland wenden können« (Pol BS, Interview 7, Dezember 2021).

### 3.2.7 Zwischenfazit

In Braunschweig stehen die beiden Erzählungen der Krise durch die starke Zuwanderung 2015 ff. und der Kontrolle bzw. Bewahrung der Sicherheit nebeneinander. Die Zuwanderung führt bei allen Beteiligten zu Momenten der Überforderung und löst die Sorge bei einigen aus, die Kontrolle über die Sicherheitslage zu verlieren. Durch die Dokumentenanalyse der Ratsdokumente und der *Braunschweiger Zeitung*, aber auch durch die Erzählungen aus den Interviews mit polizeilichen und nichtpolizeilichen Akteuren gewinnt man den Eindruck, dass in der Zeit 2014 bis 2016 die Stadtgesellschaft bewegt war und viele zur Krisenbewältigung an einem Strang gezogen haben (BS, Interview 1, Juni 2022; BS, Interview 6, Juni 2022; GS BS, Juni 2023; Pol BS, Interview 4, Oktober 2021). »Ich bin überhaupt froh, dass es in Braunschweig super gelaufen ist und immer super läuft. Von daher bin ich oft froh, hier Polizist zu sein. [...] Es macht Spaß, hier zu arbeiten«, lobt ein\*e Polizist\*in die kooperative Arbeit innerhalb der Stadt insbesondere rückblickend auf die Fluchtzuwanderung (GS BS, Juni 2023; Pol BS, Interview 4, Oktober 2021). Dieser Aussage pflichtete ein\*e Verwaltungsmitarbeiter\*in bei: »Ich kann nur sagen: War eine total spannende Zeit, die ich nicht missen möchte. Auch mit keinem der Kooperationspartner« (BS, Interview 1, Juni 2022). Trotz der Schwere der Zeit, habe »die Erfahrung [...] aber auch gezeigt, dass solche herausfordernden Situationen auch gute Lösungen schaffen können, wenn alle miteinander an einem Tisch [sitzen und] mitein-

ander reden«, schlussfolgert ein\*e weitere\*r Verwaltungsmitarbeiter\*in (GS BS, Juni 2023). Vorteilhaft sei es gewesen, dass nicht in »Scheuklappen gedacht«, sondern gemeinsam gehandelt wurde (GS BS, Juni 2023). »Es wurden ganz viele kurzfristige Lösungen geschaffen« (ebd.), an denen sich auch die Polizei Braunschweig beteiligte. Neben der kommunikativen Arbeit sei auch die organisatorische Arbeit in Notlagen gut verlaufen. So sei etwa das Ankommen der zahlreichen Menschen, die »über Ungarn nach Bayern geflüchtet« waren und »in einem Sonderzug« in Braunschweig ankamen (BZ 07.09.2015), am Bahnhof im September 2015 dank des gut funktionierenden städtischen Notdienstes gemeinsam gemeistert worden (BS, Interview 1, Juni 2022).

Man gewinnt den Eindruck, dass die Stadtpolitik in Kooperation mit Vertreter\*innen der Polizei sowie der LAB einen gemeinsamen Plan in der Bewältigung des Ankommens verfolgte. Einen großen Beitrag habe dazu die ehemalige Sozialdezernentin geleistet, betonen Sprecher\*innen aus der Kommunalpolitik und Zivilgesellschaft (GS BS, Juni 2023). Ziel war es, »dass die Menschen einerseits gut ankommen in der Stadt. Und umgekehrt aber auch die Stadtgesellschaft sich mitgenommen fühlt« (BS, Interview 1, Juni 2022). Das sei sowohl durch die Initiative der Stadt sowie die Bereitschaft zahlreicher Akteure innerhalb der Stadt möglich gewesen (ebd.). Auch der Oberbürgermeister wendet sich über die Regionalzeitung verständnisvoll und beruhigend an die Bevölkerung mit den Worten, dass diese »Ausnahmesituation in allen Kommunen« vorherrsche und es sich um kein braunschweigspezifisches Problem handle (BZ, 05.10.2015). Die kooperative Zusammenarbeit mit der Polizei war vor allem aufgrund des Selbstverständnisses der Polizei Braunschweig als politische Akteurin möglich, die sich aber auch gegen politische Beschlüsse äußert – sei es auf kommunaler, landes- oder bundespolitischer Ebene. Kennzeichnend für die Polizei in Braunschweig ist die Öffentlichkeitsarbeit, die sie im Kontext der von ihr betitelten »Flüchtlingskriminalität« ab 2015 vornimmt. Einzelne Sprecher\*innen bringen sich mit der Expertise zu Kriminalitäts- und Sicherheitslage durch Zuwanderung in die öffentliche Debatte ein, die sie durch die Sonderkommission ZErM an einer Stelle akkumulieren. Die Sonderkommission genauso wie ihre Mitarbeiter\*innen fungieren als das Aushängeschild der Polizei Braunschweig im Themenbereich der Fluchtzuwanderung, sie gilt als Vorreiterin in Niedersachsen und später auch bundesweit. Doch nicht nur medial tritt die Polizei Braunschweig viel auf, sondern auch im Stadtbild selbst – sei es durch die Vernetzung und

Mitgliedschaft in zivilgesellschaftlichen und stadtpolitischen Runden, sei es durch die Präsenz in Form von Info-Mobilen für die Bürger\*innen, um deren Sorgen zu berücksichtigen. So lässt sich einerseits eine einfühlsame Polizei gegenüber Bürger\*innen wahrnehmen, andererseits zeichnet sich aber auch eine strikte, durchgreifende Polizei gegenüber (migrantischen) Straftäter\*innen oder potenziellen Straftäter\*innen ab.

Dass es sich auch um eine emotionale Zeit für die polizeilichen und nicht-polizeilichen Beteiligten handelte, wird erkennbar, als wir im Rahmen des Gruppengesprächs im Jahr 2023 den Teilnehmenden als Gesprächsimpuls Fotos zeigen, die »ganz böse Erinnerungen« auslösen (GS BS, Juni 2023; BS, Interview 4, Juni 2022). Anfangs sei die Hilfs- und Spendenbereitschaft »der Braunschweiger Gesellschaft [...] groß« gewesen (GS BS, Juni 2023; BS, Interview 4, Juni 2022; BS, Interview 1, Juni 2022). Doch mit der Zeit habe der »große Zuspruch aus der Bevölkerung« abgenommen (GS BS, Juni 2023; BS, Interview 4, Juni 2022). Es gab auch Widerstände gegen Willkommensstrukturen (GS BS, Juni 2023). Die *Braunschweiger Zeitung* prägt ebenso den Diskurs und die öffentliche Debatte um Fluchtzuwanderung nach Braunschweig, indem sie sehr detailreich über Geschehnisse berichtet und dadurch auch Wiederholungen erzeugt. Im stadtpolitischen Diskurs lässt sich die Erzählung von Geflüchteten als traumatisierten Personen (und somit nicht nur als Täter\*innen) feststellen (BZ, 16.12.2019). Nachdem die Phase des Ankommens sich beruhigte, haben sich die beteiligten Akteure wieder ihren Arbeitsfeldern zugewandt, aber »der Austausch ist noch da« (GS BS, Juni 2023).

Zeitgleich schwindet die Aufregung um die LAB mit der abnehmenden Belegung vor Ort. Zudem werden keine neuen sogenannten Problemorte ausgemacht, das Problem scheint sich nicht – wie in Osnabrück – etwa in die Innenstadt zu verlagern, sondern aufzulösen. Migration und Diversität in der Stadt an sich scheinen folglich nicht als Problem eingeordnet zu werden, sondern vielmehr hat die hohe Anzahl an Personen, die kurzzeitig in der LAB untergebracht wurden, für Irritation und Überforderung gesorgt.

## 4. Hessen

### 4.1 Darmstadt

»Die Wissenschaftsstadt Darmstadt hat es sich zur Aufgabe gemacht, asylsuchende Menschen und Flüchtlinge in Darmstadt willkommen zu heißen und angemessen und menschenwürdig unterzubringen« (DS DA, 30.03.2017).

Darmstadt ist eine selbstbewusste Stadt. Sie nennt sich »Wissenschaftsstadt«, »Stadt im Walde« und ihre Bewohner\*innen, die sich selbst als »Heiner« bezeichnen, scheinen sie durchweg als lebenswert zu empfinden. Sicherheit wird nicht als zentrale Herausforderung angesehen, denn »Darmstadt ist die sicherste Großstadt in Hessen« (DA, Interview 1, Oktober 2022) und vor allem im Vergleich zum nahen Frankfurt, auf das immer wieder in Abgrenzung verwiesen wird, gibt es in Darmstadt kaum nennenswerte Kriminalitätsslagen.

Die Identifikation unserer Darmstädter Interviewpartner\*innen mit ihrer Stadt scheint hoch, ähnlich wie in Mannheim. »Darmstadt ist eine außergewöhnliche Stadt«, wird uns beispielsweise berichtet, »eine unheimlich vielfältige Stadt mit überwiegend positiven Eigenschaften« (GS DA, Juni 2023). Eine dieser positiven Eigenschaften, die auch von der Stadtverwaltung selbst unterstrichen wird, ist, dass Darmstadt »tolerant und weltoffen«<sup>1</sup> sei. Dieses Motiv begegnete uns in unseren Interviews immer wieder. Auch Polizist\*innen berichteten uns beispielsweise, dass Darmstadt »privat [...] eine sehr reizvolle Stadt« sei, »weil sie auch sehr weltoffen ist. Weil sie auch sehr grün geprägt ist [...], weil Sie auch keinen Platz für Rassismus bietet. Das sind Dinge, die findet man in Darmstadt nicht« (Pol DA, Interview 4, Oktober 2021). Diese Erzählung, dass »eine der größten Stärken« der Stadt

---

<sup>1</sup> <https://www.darmstadt.de/leben-in-darmstadt/soziales-und-gesellschaft>, Zugriff: 08.05.2024.

»das friedliche Zusammenleben der Menschen von teils unterschiedlicher Herkunft« sei, »auch [von] Menschen mit sehr unterschiedlichen religiösen Überzeugungen und Haltungen« (SPM DA, 09.04.2018), wird offenbar von »oben«, von Ebene der Verwaltungsspitze, betont und von nahezu allen in der Stadt mitgetragen: der Polizei, der Stadtpolitik, der Zivilgesellschaft, der Presse. Weltoffenheit ist ein gewünschtes Narrativ über Darmstadt: »Ich glaube, die gesamtstädtische Linie ist durchaus, Darmstadt offen zu halten« (DA, Interview 2, Oktober 2022).

Geflüchtete aufzunehmen, gehört folglich zu Darmstadts Selbstverständnis. Vonseiten der Stadt wird betont, dass die Darmstädter\*innen in diesem Hinblick »ein hohes Maß an Hilfsbereitschaft gezeigt« hätten, was »ein wichtiger Baustein der Integrationsarbeit« in Darmstadt sei (DE, 08.03.2018). Diese ehrenamtliche Unterstützung trage dazu bei, »dass Darmstadt bunt, vielfältig, solidarisch und weltoffen wächst und dass geflüchtete Menschen hier ein neues Zuhause finden können« (ebd.). Ähnlich wie in Kassel wird über die dezentrale Unterbringung der Geflüchteten positiv berichtet. Außerdem wird die Bereitschaft der Darmstädter Stadt(politik) gelobt, »alles Mögliche« (Pol DA, Interview 4, Oktober, 2024) zu versuchen, um gute Lösungen für Geflüchtete zu finden: »Hier wurde alles geprüft und schön verteilt, so wie man Darmstädter auch kennt. Man macht ja auch da alles möglich. Also Flüchtlinge, wir nehmen sie« (Pol DA, Interview 1, September 2021). Die Ankunft von zahlreichen Geflüchteten im Jahr 2015 wurde in Darmstadt also nicht als problemhaft wahrgenommen. Als »sehr anstrengend« (DA, Interview 1, Oktober 2022) zwar, aber »im ganzen Jahr 2015 gab es bis auf wenige Skeptiker die Überzeugung: Wir schaffen das« (GS DA, Juni 2023), und es sei auch »sehr gut gelungen« (DA, Interview 1, Oktober 2022), die Geflüchteten unterzubringen, zu versorgen und in die Stadtgesellschaft einzubinden.

#### 4.1.1 Problemwahrnehmungen

##### *Heile Welt?*

Ein Großteil unserer polizeilichen Interviewpartner\*innen vermittelte uns in den Gesprächen den Eindruck, dass es in Darmstadt sowohl generell als auch in Bezug auf Geflüchtete, Migrant\*innen und Integration aus Perspektive der Polizei wenig Probleme gebe: »Die Problematiken, die sich in vielen

Städten zeigen wie in Frankfurt, die kennen wir hier nicht« (Pol DA, Interview 1, September 2021). Dies deckte sich mit der geringen Anzahl von Polizeimeldungen, die für den Zeitraum 2014 bis 2019 mit unseren fluchtmigrationsbezogenen Suchbegriffen (siehe Kapitel »Methode«) gefunden wurden. In Darmstadt bestand das Korpus aus 88 Meldungen, während es in Kassel im selben Zeitraum und mit denselben Suchworten 203 waren. Das kann selbstverständlich auch an unterschiedlichen Pressestrategien der beiden Polizeien liegen. Eventuell werden mögliche Konflikte mit Geflüchteten und Migrant\*innen in Darmstadt nicht (über)thematisiert oder zumindest stark relativiert, weil eine (Über-)Problematisierung nicht zum Darmstädter Narrativ der Weltoffenheit passen würde. In Bezug auf Konflikte in Geflüchtetenunterkünften, die beispielsweise von der Polizei Kassel als einschneidende dienstliche Erfahrungen dargestellt wurden, berichtet uns beispielsweise ein\*e Darmstädter Polizist\*in: »Wir hatten auch einige [Konflikte], [...] aber wenn ich die Zahl der Flüchtlinge in den bestimmten Unterkünften mitberücksichtige, war das auch nicht so oft. Da war das wirklich nicht so schlimm« (Pol DA, Interview 6, Oktober 2021). Außerdem sei der Grund dafür, dass, »wo Menschen sind, [...] leider auch Konflikt« sei, das »ist nicht auszuschließen. Wir provozieren ja den Konflikt, wir Menschen« (ebd.).

Als Grund für diese offenbar unproblematische Situation in Darmstadt wurde zum einen wie in anderen Fallstädten auch die dezentrale Unterbringung der geflüchteten Menschen in den Jahren 2015 und folgend genannt, »dass man nicht einfach diese riesigen Wohnanlagen für Zugereiste hatte« (Pol DA, Interview 2, September 2021), was für ein gutes und rasches Ankommen in der Stadtgesellschaft gesorgt habe. Zum anderen sei Darmstadt im Allgemeinen eine offene und liberale Stadt, zu deren Selbstverständnis es gehöre, geflüchtete Menschen gut aufzunehmen und einzubinden. Ein\*e Polizist\*in berichtet zudem, dass es in der »Studentenstadt« Darmstadt viele Studierende »mit ausländischen Wurzeln« gebe, von denen »viele schon länger hier sind und die sich dann tatsächlich um die Neuankömmlinge kümmern, die auch mal rumführen und denen Sachen erklären« (Pol DA, Interview 3, Oktober 2021). Die politische Ausrichtung der Stadt wird von einer\*m polizeilichen\*m Interviewpartner\*in als »links-grün-liberal« bezeichnet (Pol DA, Interview 7, November 2021). Aufgrund dieser »Ausrichtung« versuche die Stadt, »für bestimmte Bevölkerungsgruppen viel zu tun« (ebd.). »Ich kann wirklich sagen, dass die Stadt sich bemüht. Aber sehr intensiv«, lobt ein\*e weitere\*r Interviewpartner\*in der Darmstädter Polizei. »Nicht nur die Polizei, sondern auch die Stadtpolitik und -verwaltung be-

mühen sich, die [neu ankommenden] Menschen zu unterstützen« (Pol DA, Interview 6, Oktober 2021), berichtet sie\*er. Passenderweise nennt ein\*e Vertreter\*in der Führungsebene als drängendstes Darmstädter Problem »ein vollkommen defizitäres Straßenverkehrsnetz« (Pol DA, Interview 7, November 2021), aber keine gesellschaftspolitischen Herausforderungen.

### *Interkulturelle Spannungen*

Das Bild der vermeintlichen Darmstädter Problemlosigkeit hält nicht endlos stand. Unser Material berichtet beispielsweise durchaus von Spannungen und Konflikten zwischen Geflüchteten- und Migrant\*innengruppen. Wie auch in den anderen Fallstädten schienen vor allem die Sammelunterkünfte Orte zu sein, an denen diese Spannungen zu Streiten eskalierten, bei denen die Polizei eingreifen musste: »Es gab auch Phasen, wo innerhalb der Unterkünfte Gruppen gegründet wurden. Die Afghanen haben sich separiert. Die Afghanen gegen Syrier [sic]. Oder Syrier gegen die aus dem Irak. Oder aus anderen Ländern« (Pol DA, Interview 6, Oktober 2021). Auch einzelne Polizeimeldungen deuten auf solche interkulturellen Spannungen in Unterkünften hin wie beispielsweise im Oktober 2015:

»Zu Unstimmigkeiten zwischen Frauen in einer Aufnahmeeinrichtung für Flüchtlinge in Darmstadt, Michaelisstraße, kam es am Donnerstagabend (01.10.2015) gegen 19.20 Uhr. Auslöser war eine geplante Umlegung innerhalb der Einrichtung, mit der eine Bewohnerin nicht einverstanden war« (PolM DA, 01.10.2015).

Spannend an dieser Mitteilung ist jedoch die Sprachwahl. Während hier lediglich von »Unstimmigkeiten« berichtet wird, beschreiben die Kasseler Polizeimeldungen regelmäßig bis ins kleinste Detail, welche Personen mit welcher Nationalität und welcher Art von Waffe an Auseinandersetzungen beteiligt waren. Im Vergleich zum Kasseler Material werden in Darmstadt auch die Konfliktursachen nicht als illegitim oder überzogen dargestellt. Beispielsweise erklärt uns ein\*e Polizist\*in, dass einige Konflikte durch eine empfundene Ungleichbehandlung unter den verschiedenen Bevölkerungsgruppen angefacht wurden:

»Leute aus Afghanistan und Syrien, das war immer auch Konkurrenzkampf. Und war nicht zu übersehen. Die Menschen aus Syrien durften an dem Integrationskurs teilnehmen und auch sehr schnell auch Deutsch erlernen. Während die Leute aus Afghanistan nicht an dem Kurs teilnehmen durften. Das erschwerte nochmal das Zusammenleben innerhalb der Unterkunft« (Pol DA, Interview 6, Oktober 2021).

Diese neutrale Berichterstattung und der relativierende Umgang mit Konflikten in Geflüchtetenunterkünften scheinen eine Darmstädter Besonderheit zu sein, die sich gut mit dem gewünschten Narrativ des weltoffenen Darmstadt deckt.

Nicht relativiert wurden spürbare Spannungen zwischen »alteingesessenen« Migrant\*innen und den Neuankömmlingen der sogenannten »Flüchtlingskrise« in den besonders diversen Darmstädter Stadtteilen wie beispielsweise in Kranichstein. Allerdings wird vor allem Kranichstein ohnehin als Ausnahme, geradezu als Ausreißer aus der vermeintlich heilen Darmstädter Welt behandelt: »Polizeilich würde ich sagen, Kranichstein ist eine Katastrophe« (Pol DA, Interview 5, Oktober 2021). Über dortige interkulturelle Spannungen wird uns von einer\*m Polizist\*in beispielsweise berichtet, dass

»[...] mich Türken, Mitdreißiger, Mitvierziger, Mitfünfziger angesprochen und gesagt haben: ›Wir wollen hier wegziehen. Wir wollen hier weg.‹ Und dann werden auch Volksgruppen genannt. Da heißt es dann: ›Ja, die Afghanen. Und das ist so aggressiv. Und die Syrer. Und jeder hat ein Messer dabei. Und meine Frau ist angemacht worden, weil sie kein Kopftuch hat. Und wir trauen uns da gar nicht mehr raus.‹ [...] [I]ch kriege es auch durch andere Akteure mit, die sagen: ›Ja, also wir beobachten da was. Da ist atmosphärisch ..., irgendwas läuft da nicht mehr so ganz rund.« (Pol DA, Interview 2, September 2021).

Obwohl dies nicht »mit Fallzahlen« zu belegen sei, gebe es in der Stadtgesellschaft die Erzählung, dass es seit der erhöhten Migration in den Jahren 2015 ff. »einen Anstieg von Raubüberfall, von Körperverletzung, von sexuellen Delikten und und und« gegeben habe (Pol DA, Interview 2, September 2021). Ob dies nun mit Fallzahlen zu belegen sei oder nicht, darüber scheint man sich innerhalb der Polizei nicht einig zu sein. So berichtet uns ein\*e andere\*r polizeiliche\*r Gesprächspartner\*in aus Darmstadt: »Ich glaube aber vom subjektiven Gefühl von mir ist es tatsächlich so, dass jetzt gemessen am Bevölkerungsanteil Flüchtlinge schon häufiger an Straftaten beteiligt sind. Und das ist auch nach wie vor so« (Pol DA, Interview 3, Oktober 2021).

In den Interviews mit Darmstädter Polizist\*innen wurde außerdem auch deutlich, dass der vermehrte Zuzug von Menschen nach Darmstadt im Spätsommer 2015 und folgend durchaus einen Mehraufwand und neue Herausforderungen für die Polizeiarbeit zur Folge hatte. Diese decken sich aber mit den Berichten aus den anderen Fallstädten und stellen keine Darmstädter Besonderheiten dar. Besonders häufig genannt wurden die erschwerte Kommunikation mit Geflüchteten und Migrant\*innen aufgrund von fehlenden Sprachkenntnissen, was das Einschätzen und Bearbeiten

von Lagen schwierig macht, ein negatives Polizeibild innerhalb einiger Geflüchtetengruppen, was auch Misstrauen zur deutschen Polizei begünstigt, sowie Mehrarbeit durch fehlende Papiere und die folglich mangelhafte Registrierung von Asylsuchenden (siehe Kapitel zu »Common Topics«).

### *Die humpelnde Amsel*

Einige Polizist\*innen berichten uns, dass es trotz entspannter Kriminalitätslage durchaus herausfordernd sein könne, in Darmstadt Polizeiarbeit zu leisten. Denn die Darmstädter\*innen scheinen aufgrund ihrer privilegierten Lage einen hohen Anspruch zu haben, sowohl bezüglich ihres Sicherheits- und Ordnungsgefühls als auch an die Arbeit ihrer Polizei.

So berichtet uns ein\*e Interviewpartner\*in, dass »die Bürger [...] sehr übertreiben, weil der Darmstädter macht sich [...] wirklich auch Gedanken, wenn eine Amsel vor der Haustür sitzt und humpelt. Das ist auch schon wichtig, dass man da die Polizei anrufen muss« (Pol DA, Interview 1, September 2021). Und mit einem Augenzwinkern erzählt sie\*er, dass es in Bezug auf Geflüchtete in Darmstadt durchaus einen »Riesenaufstand« gegeben habe, und zwar wegen deren vermeintlichen Verhältnisses zu Ordnung und Sauberkeit im öffentlichen Raum, zum Beispiel in einem der Stadtparks, der Orangerie:

»Darmstadt hält sich sauber und schön, legt auch Wert darauf und dann kamen die Flüchtlinge und haben da hingespuckt, Cola getrunken, schön in die Büsche. Das war dann so, dass man gesagt hat: »Entschuldigung, unsere schöne Stadt wird jetzt gerade vermüllt.« Ich glaube, das war das größte Problem für Darmstadt und da hat Darmstadt auch viel gemacht« (Pol DA, Interview 1, September 2021).

Eine weitere Konsequenz der scheinbar heilen Darmstädter Welt scheint außerdem zu sein, dass das Sicherheitsgefühl der Darmstädter\*innen schon dann sinkt, wenn sich das Stadtbild aufgrund von Migration verändert, ohne dass dies Auswirkungen auf das Kriminalitätsgeschehen haben muss:

»Ja, also ich sage mal so, mit Einbruch der Dunkelheit sagen schon sehr viele, dass sie nicht mehr gerne durch den Herrengarten gehen. Morgens sagen auch viele, dass sie nicht gerne über den Luisenplatz laufen, weil dort viele Flüchtlingsgruppen stehen. [...] Also ich teile diese Ansicht mit dem Luisenplatz nicht, aber das wird mir so zugetragen von vielen Leuten, die sagen, ich gehe nicht mehr gerne über den Luisenplatz, weil da stehen nur Ausländer. Also ob die etwas machen oder nichts machen, ist vollkommen egal« (GS DA, Juni 2023).

Auffällig ist, dass die\*der Polizist\*in, die\*der diese Aussage getätigt hat, sehr deutlich macht, dass sie\*er diese Sorge von »vielen Leuten« für unangemessen hält. Trotzdem ist es wert, die Beobachtung, dass sich »sehr viele« der vermeintlich weltoffenen Darmstädter\*innen von einer steigenden Zahl von Migrant\*innen im Stadtbild bedroht fühlen und bestimmte öffentliche Plätze meiden, näher zu betrachten.

Dass Darmstadt keine »schlimmeren« Probleme habe, welche die Aufmerksamkeit der Darmstädter\*innen binden könnten, führe aus Sicht der Polizei auch dazu, dass ihre Arbeit sehr genau beobachtet werde: »Der Darmstädter Bürger« sei sowohl »kommunikativ hochbegabt« als auch »sehr mitteilungsbedürftig« und äußere gerne mal »Missfallen bei einer Maßnahme«, weshalb »man schon auch oft in den Dialog gehen [muss] mit den Darmstädtern« (Pol DA, Interview 1, September 2021). Dass sei einerseits in Ordnung, da »die Bürgermeinung sehr wichtig« sei, andererseits solle »in einer polizeilichen Lage eher die Polizei diejenige sein [...], die die herrschende Meinung hat« (Pol DA, Interview 1, September 2021). Außerdem habe das »schon Auswirkungen« (Pol DA, Interview 1, September 2021) auf die Polizeiarbeit: »Es gibt immer wieder Berichte von Kollegen, die sagen, ich überlege mir das zweimal, ob ich eine Kontrolle durchführe. Und das ist etwas, das stimmt mich sehr nachdenklich. Weil das ist nicht mein Verständnis von Polizeiarbeit« (Pol DA, Interview 7, November 2021).

### *Die Polizei als Problem*

»Ich mag keine Polizei der harten Hand. Die will ich nicht in Darmstadt« (DA, Interview 1, Oktober 2022), so das Statement einer\*s Interviewpartner\*in aus der Darmstädter Stadtverwaltung. Und tatsächlich scheint die Polizei in Darmstadt so auch von niemandem wahrgenommen zu werden. Auch in Bezug auf Geflüchtete wird sie als »eher so ein bisschen – was ich ja nicht schlecht finde, muss ich dazu sagen – zurückhaltend, also zurückhaltend-beobachtend« (DA, Interview 1, Oktober 2022) beschrieben. Zwar wisse die Polizei natürlich, wenn eine »neue Einrichtung aufgemacht wird, wo mehr Leute zusammenwohnen«, und habe dann im »Hinterkopf«, dass sie dort »vielleicht einmal mehr vorbeifahren«, aber ansonsten sei »die Polizei eher dezent im Hintergrund« (DA, Interview 1, Oktober 2022). Und wenn sie bei Konflikten in Geflüchtetenunterkünften gerufen werde, »dann kommt sie auch und nimmt immer vor Ort die Lage ernst« (DA, Interview 1, Oktober 2022). Auch ein\*e interviewte Vertreter\*in der migrantischen Selbstorgani-

sationen lobte, dass sich die Polizeiarbeit »im Wesentlichen gebessert habe« (DA, Interview 5, April 2023), was ihrer\*seiner Meinung nach am Migrationsbeauftragten der Polizei läge, der ein »sehr guter Akteur« sei, der eine Vermittlungsposition »zwischen den Migrant\*innenorganisationen und der Polizei und auch mit der Stadt« darstelle und »relativ schnell Spannungen« abbaue (DA, Interview 5, April 2023). Auch in Kassel wird die Arbeit der polizeilichen Migrationsbeauftragten, die bei der Polizei Hessen bereits vor mehreren Jahrzehnten etabliert wurden, sehr gelobt.

Auch wenn man wisse, dass Polizei »eine andere Aufgabe als Sozialarbeiter oder sonstige Hilfsorganisationen« habe, sei es trotzdem »toll, wie das in Darmstadt irgendwo ineinandergreift« (GS DA, Juni 2023), berichtet ein\*e nichtpolizeiliche\*r Teilnehmer\*in unserer Darmstädter Gesprächsrunde. »Die Polizei in Darmstadt ist anders als in vielen anderen hessischen Städten«, erklärt sie\*er, »das färbt auch ab. Das ist ein gegenseitiger Prozess« (GS DA, Juni 2023). Und sogar ein\*e Vertreter\*in der sozialen Arbeit resümiert: »Also so wie ich Polizei in dem Kontext [Fluchtmigration] in Darmstadt erlebe, gibt es da im Großen und Ganzen viel Gutes« (DA, Interview 2, Oktober 2022).

Im Gegensatz zur Fallstadt Kassel berichtet die Darmstädter Polizei kaum von Vorfällen, in denen sie vor dem Hintergrund der hessischen Chatskandale als rechts bezeichnet wurde oder sich von der Bevölkerung dahingehend zu Unrecht behandelt fühlte. Und auf der anderen Seite erklärt ein\*e Vertreter\*in der migrantischen Selbstorganisationen in Bezug auf *racial profiling*: »Also ich kann sagen, da ich ja relativ gut vernetzt bin in Darmstadt, es gibt solche Ausschreitungen in Darmstadt kaum« (DA, Interview 5, April 2023). In einem Jugendclub habe es vor einigen Jahren einen Vorfall gegeben, in dessen Folge die Polizei eine »Personenkontrolle von den Kleinen, also den 14- bis 16-Jährigen damals« durchführte, »die doch sehr intensiv war. Also bis in die Boxershorts reingucken. Und Krams und Zeugs. Und das fand ich ein bisschen krass« (DA, Interview 4, November 2022), so ein\*e Mitarbeiter\*in der Einrichtung. Allerdings habe das »Ganze am nächsten Tag damit geendet, [...], dass wir bei irgendeinem sehr hohen Polizeimenschen von Darmstadt zum Gespräch saßen. Der uns das Ganze dann nochmal aus polizeilicher Sicht erläutert hat. [...] Und dann hat er auch den einen oder anderen Fehler eingeräumt. Und das fand ich dann wiederum sehr gut«.

#### 4.1.2 Beschreibungen des städtischen Raumes und Verortung von Geflüchteten

Ähnlich wie Mannheim wird Darmstadt von fast allen Interviewpartner\*innen sehr ähnlich beschrieben und, wie bereits erwähnt, durchweg positiv. Auch über die Sicherheitssituation ist man sich einig: »Die Wissenschaftsstadt Darmstadt behauptet ihre Position! Sie bietet ihren Bürgerinnen und Bürgern ein sehr hohes Maß an Sicherheit!« (PolM DA, 17.03.2015). Dieser Satz war sowohl 2014 als auch 2015 in einer Pressemitteilung zu lesen, die jeweils nach der Veröffentlichung der Polizeilichen Kriminalstatistik vom Polizeipräsidium Südhessen herausgegeben wurde. Auch die von uns interviewten Polizist\*innen stimmten zu, dass Darmstadt eine weitestgehend sichere Stadt sei: »In Darmstadt ist es sicher. Und es gibt andere Städte in Hessen, die ich jetzt nicht nenne, wo man nicht wohnen möchte« (Pol DA, Interview 7, November 2021), oder: »Im Großen und Ganzen gibt es, denke ich, Städte – das ist schön diplomatisch ausgedrückt –, Städte in Hessen, wo man sich unsicherer fühlen könnte« (Pol DA, Interview 2, September 2021). Man sei »ganz weit [...] entfernt« von »irgendwelchen Clanstrukturen, No-go-Areas oder sowas« (Pol DA, Interview 3, Oktober 2021). Einige wenige Orte in Darmstadt wurden als Ausnahme genannt: »Also meiner Oma oder meiner Mutter würde ich nicht unbedingt empfehlen, nachts durch Kranichstein über die Brentanoanlage [Park in Kranichstein, die Autor\*innen] zu laufen. Aber es ist immer noch sicherer als jetzt durch Frankfurt zu laufen nachts« (Pol DA, Interview 5, Oktober 2021).

Generell schien die Abgrenzung zu Frankfurt bei der Darmstädter Polizei ein gängiges Muster zu sein, was aber auch daran liegen könnte, dass die meisten südhessischen Beamt\*innen dort im Laufe ihres Werdeganges eingesetzt waren. »Darmstadt ist schon gefühlt mehr ein Dorf als Frankfurt« (Pol DA, Interview 1, September 2021), berichtet uns ein\*e Polizist\*in. »Wir sind schon deutlich kleiner, übersichtlicher«, bestätigt ein\*e weitere\*r Interviewpartner\*in, was dazu führe, dass »gerade [...] Streifenbeamte[...]« ihre Fälle oft bis zum Ende selbst bearbeiten und dadurch »häufiger mitbekommen, was aus unserem Fall wird, was sich da tatsächlich noch ergibt oder dabei rauskommt« (Pol DA, Interview 3, Oktober 2021). Es scheint also eine höhere Identifikation mit der eigenen Arbeit zu geben. Auch in Bezug auf Polizeikooperationen wird berichtet: »Wenn man hier arbeitet, gerade im Bereich der Jugendlichen, wo man sehr auf ein Netzwerk angewiesen ist, dann ist das teilweise schon sehr familiär. Also da kennt man sich untereinander.

Weiß, wen man ansprechen muss. Und jeder ist da sehr hilfsbereit« (Pol DA, Interview 4, Oktober 2021).

### *Die ideale Stadt zum Ankommen*

Wie bereits erläutert, wird Darmstadt als weltoffen und liberal beschrieben. Gerade in Bezug auf die Integration von Geflüchteten und Migrant\*innen wird dies von den Polizist\*innen als förderlich eingeschätzt: »Darmstadt ist so geprägt, selbst der Obdachlose gehört zum Stadtbild. Das drückt die Haltung von Darmstadt aus. Deshalb denke ich, Darmstadt müsste von meinem Gefühl her ziemlich weit vorne sein, wenn es um Integration geht« (Pol DA, Interview 4, Oktober 2021). Zudem, »was Vielfalt betrifft, Interkulturalität lebt man hier aus« (Pol DA, Interview 6, Oktober 2021), so ein\*e Interviewpartner\*in der Darmstädter Polizei. Das führe aus Polizeisicht dazu, dass »sich Menschen mit ausländischem Aussehen hier keine Gedanken machen. Weil, ich bin mir sicher, sonst hätte ich es mitbekommen, dass es hier keinerlei Strukturen gibt, die gegen Ausländer gerichtet sind. Also keine rechten Vereine, keine ja, keine Zusammenkünfte. Also das habe ich zumindest hier in Darmstadt noch nicht festgestellt« (Pol DA, Interview 3, Oktober 2021).

Ein weiteres Narrativ, das uns in den Darmstädter Polizeiiinterviews immer wieder begegnet, ist, dass Darmstadt alles möglich mache. Uns wird berichtet, dass die Stadtverwaltung versuche, »für bestimmte Bevölkerungsgruppen viel zu tun« (Pol DA, Interview 7, November 2021), dass »die einzelnen Sozialarbeiter«, die mit Geflüchteten arbeiten, »wirklich alles versucht haben« (Pol DA, Interview 4, Oktober 2021), dass die Stadt sich »sehr intensiv« bemühe, »nicht nur die Polizei, sondern auch die Stadtpolitik und auch -verwaltung bemühen sich, die Menschen zu unterstützen«, und dass man deshalb »rundum, was die Flüchtlingslage anbetrifft, sehr zufrieden« (Pol DA, Interview 6, Oktober 2021) sei, weil »die Stadt Darmstadt [...] das sehr gut gemacht hat« (Pol DA, Interview 4, Oktober 2021). Wie bereits erwähnt, wurde diese weltoffene Willkommenskultur »von oben«, von der Spitze der Stadtverwaltung unterstrichen, was auch der Polizei bewusst scheint: »Wir haben einen Bürgermeister, der sich mit breiter Brust vor die Kameragestelle stellt und gesagt hat: ›Wenn Plätze gebraucht werden für die Flüchtlinge, Darmstadt macht die Tore auf« (Pol DA, Interview 1, September 2021), und wer deshalb Angst bekäme, habe einen »beschränkte[n] Horizont« (Pol DA, Interview 1, September 2021).

*»Problemorte«*

Obwohl uns Darmstadt als weitestgehend ohne Probleme beschrieben wird, vor allem in Bezug auf Integration, und uns auch von polizeilicher Seite erklärt wird, dass »wir [...] hier zwar so unsere Besonderheiten [haben], aber [...] keine Kriminalitätsschwerpunkte«, zum Beispiel »keine offene Rauschgiftszene« (Pol DA, Interview 4, Oktober 2021), wurden manche Orte beziehungsweise Stadtteile besonders häufig als problematisch erwähnt. Allen voran Kranichstein, ein Stadtteil im Nordosten der Stadt. Die Beschreibungen reichten von »ein bisschen kniffliges Quartier« (Pol DA, Interview 2, September 2021) über »sehr verrufen« (Pol DA, Interview 5, Oktober 2021) bis zu »polizeilich gesehen [...] eine Katastrophe« (Pol DA, Interview 1, September 2021). Begründet wurde das mit der Zusammensetzung der dortigen Bevölkerung:

»Bunt gemischtes Multikulti. [...] Also kulturell, religiös. Wir haben sunnitisch, schiitisch, alevitisch. Wenn du lange genug da bist, weißt du auch, wie so die Animositäten sind. Ja, wir haben einen sehr hohen Ausländeranteil. Ich müsste jetzt lügen mit den Zahlen. Aber wir haben hier 12.000 Leute. Wir haben 70, 80 Nationen. Alle Religionen« (Pol DA, Interview 2, September 2021).

Die Polizei veranlasst das offenbar, in Kranichstein vermehrt Präsenz, zum Beispiel in Form von Streifen, zu zeigen. Aus der sozialen Arbeit in Kranichstein wird uns berichtet, »also, wenn wir ehrlich sind, wer hat hier keinen Polizeikontakt? Polizei ist einfach hier, ist schon präsent. [...] Ich glaube, dass jeder hier in Kranichstein bestimmt mal Polizeikontakt hatte« (DA, Interview 4, November 2022). Allerdings differenziert sich das Bild von Kranichstein im Gespräch mit Polizist\*innen, die in Kranichstein ihren Dienst verrichten, schnell. Dann ist von einer »Stigmatisierung« des Stadtteils die Rede und davon, dass in erster Linie »das subjektive Sicherheitsgefühl« schlecht sei (Pol DA, Interview 2, September 2021). Dabei drehen sich die existierenden Problemfelder in Kranichstein in erster Linie um den »Missbrauch von Betäubungsmitteln«, während Delikte wie »Raubüberfälle, Übergriffe, Schlägereien, sexuelle Geschichten [...] laut Statistik und auch von meinem Gefühlten her« so gut wie nicht stattfänden (Pol DA, Interview 2, September 2021). »Ich muss die Hochhäuser nicht schön finden«, schlussfolgert die\*der Polizist\*in, »aber die Zahlen geben das schlechte Image nicht her« (Pol DA, Interview 2, September 2021). Als verantwortlich für die gute Lage in Kranichstein wird von allen Seiten vor allem der aktuell eingesetzte Schutzmann vor Ort (SVO, in anderen Bundesländern Kon-

taktbereichsbeamte o. ä.) genannt. Ein tatsächlich existierendes Problem seien in Kranichstein allerdings das bereits erwähnte Sicherheitsgefühl der »alteingesessenen« Migrant\*innen, die sich durch neu angekommene Geflüchtete unwohl fühlen, und die daraus entstehende interkulturelle Spannung, die allerdings keine Auswirkung auf die Kriminalstatistik hätte.

Wie in den anderen Fallstädten werden aus polizeilicher Sicht auch Geflüchtetenunterkünfte als »Problemorte« benannt, an denen es zu Polizeieinsätzen kam. Einerseits, weil dort »so Gruppen gegründet wurden« (Pol DA, Interview 6, Oktober 2021), andererseits, »weil die Menschen zusammengepfercht sind. Sie sind in Sechsmann-, Sechspersonenzimmern untergebracht.« »Diese Erstaufnahmeeinrichtungen sind eine Garantie dafür, dass es Probleme gibt« (Pol DA, Interview 7, November 2021). Allerdings ist die Problematisierung, wie bereits erwähnt, nicht ansatzweise so ausgeprägt wie beispielsweise in Kassel. Auffällig ist jedoch, dass unsere polizeilichen Gesprächspartner\*innen kaum über die landesweite Abschiebungshafteinrichtung sprechen, die in Darmstadt 2018 gegen teilweise großen kommunalpolitischen Widerstand eingerichtet wurde und bei der es laut Presseberichten auch zu Konflikten und Polizeieinsätzen gekommen ist. Teils wurde die Polizei für dort durchgeführte Maßnahmen kritisiert, unter anderem von einem zivilgesellschaftlichen Bündnis, woraufhin die Polizei in einer Pressemeldung zu den Vorwürfen Stellung nahm und ihr Vorgehen detailliert erklärte (PolM DA, 19.06.2018).

Die Darmstädter Innenstadt wird uns von unseren Interviewpartner\*innen im Gegensatz zur lokalen Berichterstattung zwar nicht als besonders problematisch beschrieben, für sie gilt jedoch ein besonderer rechtlicher Status. Denn in der »komplette[n] Darmstädter Innenstadt« sei Schleierfahndung erlaubt, das heißt, dass die Polizei »einfach so verdachtsunabhängige Kontrollen machen« kann, was ihr »die Arbeit sehr, sehr viel leichter« mache (Pol DA, Interview 5, Oktober 2021). Hinzu kommt, dass im Innenstadtbereich eine Operative Einheit der Polizei eingesetzt ist, die in Zivil arbeitet. Polizeikontrollen können in der Darmstädter Innenstadt also grundsätzlich immer und scheinbar aus dem Nichts heraus stattfinden. Dieses Kriminalitätsbekämpfungsinstrument wurde laut Polizei aufgrund von Drogenproblematiken eingeführt, wird aber beispielsweise auch für das Aufdecken von Ladendiebstählen rege benutzt.

### *Verändertes Stadtbild und subjektive Sicherheit*

Gerade in Bezug auf die eben erwähnte Darmstädter Innenstadt wird uns in einigen Polizeiinterviews berichtet, dass sich aus Sicht der »Deutschen« (Pol DA, Interview 5, Oktober 2021) aufgrund der gesteigerten Migration das Stadtbild gewandelt habe, was sie an bestimmten Orten unsicherer fühlen lasse. Hier wird vor allem der Luisenplatz genannt. Laut Polizei ist die dortige Entwicklung so zu verstehen: »Früher waren es mehr Leute, die einkaufen gehen. Jetzt sind es sehr viele Gruppen, die nicht wissen, was sie tun sollen. Also die stehen halt dann einfach auf dem Luisenplatz herum. Die machen auch nichts Böses oder so, sondern das Bild hat sich einfach verändert« (Pol DA, Interview 5, Oktober 2021). Vor einem Bäckereigeschäft, wo es kostenloses WLAN gibt, trafen sich beispielsweise vor allem Vertreter\*innen der äthiopischen Community. »Da sitzen eigentlich nur Farbige«, berichtet ein\*e Polizist\*in, »und manche Deutsche, was für mich nicht gerechtfertigt ist, sagen einfach, sie trauen sich da schon gar nicht mehr hin. Weil da nur Farbige sitzen. Die machen nichts. Das sind ganz normale, nette Bürger. Die machen wirklich nichts« (Pol DA, Interview 5, Oktober 2021).

Vor dem Hintergrund der Erzählung der Darmstädter Weltoffenheit ist dies ein geradezu paradox wirkender Befund, auf den später noch eingegangen werden soll.

#### 4.1.3 Freunde und Feinde

##### *Die unproblematischen Darmstädter Problemgruppen*

Auch in Darmstadt, wie in allen anderen Fallstädten, wird in den Interviews deutlich, dass die alltägliche Polizeipraxis von (sozialer) Kategorisierung geprägt ist, die es möglich macht, Komplexität zu reduzieren (siehe Kapitel III.5). In Darmstadt ist beispielsweise »Drogendealer« eine Kategorie, die eng an eine bestimmte Nationalität geknüpft ist: »Bei uns sind es die Gambianer [sic!], von denen man weiß, wir haben da einen Drogenzirkel oder so etwas« (Pol DA, Interview 5, Oktober 2021). Der Delikttyp »Diebstahl« scheint hingegen einer Gruppe anderer Herkunft zugeordnet zu werden: »[Wir] würden jetzt erst einmal so ein bisschen nach Osteuropäern gucken. So Richtung Taschen- und Trickdiebstahl. [...] Ich sage mal, Taschendiebstahl von Osteuropäern ist ein bisschen die Königsdisziplin im Fahndungsbereich« (Pol DA, Interview 5, Oktober 2021).

Diese Zuordnungen führen offenbar dazu, dass Menschen, die aufgrund ihres Aussehens einer bestimmten Gruppe zugeordnet werden, vermehrt kontrolliert werden. Und da »die ganze Darmstädter Innenstadt [...] Schleierfahndung [ist]«, darf die Polizei dort »verdachtsunabhängig jeden kontrollieren« (Pol DA, Interview 5, Oktober 2021). Wer dann im Fokus der Polizeikontrollen steht, erklärte uns ein\*e Interviewpartner\*in wie folgt: »Also wir gucken im Prinzip nach Ausländern, nach Drogendealern, nach Taschen- und Trickdieben in der Innenstadt. [...] Das ist bei uns ein bisschen so: Der sieht nicht gut aus oder den steck ich ein bisschen da und da rein und deswegen kontrollieren wir den mal« (Pol DA, Interview 5, Oktober 2021). Auf welcher Basis oder anhand welcher Anhaltspunkte Menschen in verschiedene Kategorien eingeordnet werden, ist nicht immer ganz nachvollziehbar. So heißt es beispielsweise in einer Polizeimeldung: »Ihre beiden Komplizen werden als südländisch aussehend mit kurzen blonden Haaren beschrieben« (PolM DA, 09.08.2018). Ein\*e Interviewpartner\*in macht jedoch deutlich, dass sie\*er sich der Fehleranfälligkeit dieser sozialen Kategorisierung bewusst ist: »Manchmal ist es so, dass man Leute in bestimmte Schubladen steckt und dann spricht man 30 Sekunden mit denen. Und dann weiß man schon, okay, ich liege total falsch, schönen Tag noch« (Pol DA, Interview 5, Oktober 2021).

Während es in Darmstadt auch Gruppen von Migrant\*innen zu geben scheint wie »Afghanen und Inder«, die als »gute Gruppen« beschrieben werden und klar verortet werden können, nämlich am Brunnen auf dem Luisenplatz (Pol DA, Interview 5, Oktober 2021), werden uns auch zahlreiche Gruppen genannt, mit denen die Darmstädter Polizei regelmäßig zu tun hat und die offenbar als problematisch eingestuft werden. So beispielsweise »die ganzen BASU21, also besonders auffällige Straftäter unter 21, die Mehrfach- und Intensivtäter« (Pol DA, Interview 5, Oktober 2021), »die jungen Männer, [...] die für Furore sorgen« (Pol DA, Interview 7, November 2021), »die ganzen Bettel-Rumänen-Banden« (Pol DA, Interview 5, Oktober 2021), »die Jugendlichen zwischen 16 und 19, die [...] sehr respektlos gegenüber der Polizei geworden [sind]« (Pol DA, Interview 5, Oktober 2021), die »drogenabhängigen Obdachlosen« (Pol DA, Interview 3, Oktober 2021) und »ein kleiner Teil« der Geflüchteten, »der uns immer noch vor Herausforderungen stellt. Insbesondere Jugendliche, die möglicherweise auch keine Eltern haben, die dann regelnd eingreifen« (Pol DA, Interview 4, Oktober 2021).

Im Gegensatz zu Kassel, wo mehrere Polizist\*innen das Thema Flucht-migration klar als Sicherheitsproblem darstellen, sind die Darmstädter

Polizist\*innen auch in Hinblick auf das polizeiliche Gegenüber wieder einmal bemüht, zu erklären und zu differenzieren. Beispielsweise wird uns erzählt, dass es während der sogenannten »Flüchtlingskrise« »tatsächlich auch Flüchtlinge [gab], die sich organisiert haben und dann vermehrt in Gruppen aufgetreten sind und durch die Stadt gegangen sind«, dass diese aber »im Prinzip nichts anderes gemacht haben als vorher, aber als Gruppierungen organisierter und geballter und mit mehr Menschen aufgetreten sind« (Pol DA, Interview 3, Oktober 2021). Und in Bezug auf die Gruppe der unbegleiteten minderjährigen Geflüchteten, die häufig auffällig werden, wird uns erklärt, dass diese »versuchen sich hier zu behaupten« und darum »logischerweise« auch danach strebten, »finanziell irgendwie auf solide Füße zu kommen« (Pol DA, Interview 4, Oktober 2021). Die\*der Polizist\*in nimmt hier nicht nur einen Perspektivwechsel vor, sie\*er fügt auch noch hinzu: »Aber das ist ein weitaus geringerer Teil. Und so hat sich das dann auch gefügt« (Pol DA, Interview 4, Oktober 2021). Außerdem merkt sie\*er an, dass die Gesellschaft auch diese Jugendlichen während der Coronapandemie »einfach vergessen« habe, was der Situation »mit Sicherheit nicht sehr zuträglich« gewesen sei, und dass die Polizei dazu noch mit ihren Coronastrafen »den Jugendlichen auf den Sack« gegangen sei (Pol DA, Interview 4, Oktober 2021).

### *Gewaltbereitschaft nur in der Zeitung?*

Mit Blick auf das analysierte Material, zu dem auch zahlreiche Pressemeldungen der Polizei gehören, ist auffällig, dass durchaus von einigen schweren von Geflüchteten begangenen Körperverletzungsdelikten berichtet wird, was in den Interviews mit Polizist\*innen aber kaum thematisiert wird. In einem Zeitungsartikel heißt es beispielsweise:

»Grund zur Sorge sieht der Polizeidirektor in den steigenden Zahlen bei den tatverdächtigen Zuwanderern bei Körperverletzungen: »88 Delikte hatten wir in der Stadt 2017, auf 115 Delikte ist die Zahl im Jahr 2018 angestiegen. Dazu zählen auch die gefährlichen/schweren Körperverletzungen, die von 34 Taten 2017 auf 60 Taten 2018 gestiegen sind – eine Zunahme um 76,5 Prozent. Und das, obwohl die Zuwanderer-Zahlen im Jahr 2018 weiter zurückgegangen sind«, gab Scherer zu bedenken« (DE, 09.03.2019).

Ähnlich wie in Kassel machen einige Polizeimeldungen auch eine gewisse Unverhältnismäßigkeit zwischen Konfliktursache und den Folgen der Auseinandersetzung deutlich wie beispielsweise in diesem Fall:

»Die Männer im Alter zwischen 18 und 23, bei denen es sich um afghanische Flüchtlinge handelt, hatten nach ersten Ermittlungen einem 16 Jahre alten Jugendlichen aus Roßdorf eine Weinflasche gestohlen. Hieraus entwickelte sich die körperliche Auseinandersetzung, bei der unter anderem auch ein Teleskopschlagstock eingesetzt wurde. Zwei Polizeibeamte erlitten bei der Festnahme der Tatverdächtigen diverse Verletzungen. Ein Kollege musste nach ärztlicher Behandlung seinen Dienst einstellen« (PolM DA, 04.07.2017).

Außerdem, und auch das ist im Kasseler Material wiederzufinden, wird davon berichtet, dass bei körperlichen Auseinandersetzungen mit oder zwischen Geflüchteten schnell Waffen gezogen würden wie »Tepichmesser« (PolM DA, 17.07.2018) oder auch primitivere Gegenstände: »Hierbei soll auch ein Schraubendreher im Spiel gewesen sein« (PolM DA, 30.01.2017). Teilweise führte der Einsatz von Messern zu schweren Verletzungen wie im Mai 2018 auf dem Luisenplatz, als »zwei Gruppen von Asylbewerbern in einen heftigen Streit geraten« seien, wobei es sich »um junge Männer aus Afghanistan und Syrien gehandelt haben« soll (PolM DA, 22.05.2018). In Konsequenz einer darauf folgenden Messerattacke musste ein junger Mann aus Syrien notoperiert werden (ebd.).

Im bereits zitierten Zeitungsartikel über Körperverletzungsdelikte von Geflüchteten ist zu lesen, dass »[d]er Polizeidirektor vermutet, dass sich die deutliche Zunahme dieser Delikte durch »übliche Verhaltensmuster in den Herkunftsländern« erklären lässt«, was nur durch »weiter[e] Integration« zu lösen sei (DE, 09.03.2019). Hier klingt analog zum Kasseler Material das Framing der »devianten« und »defizitären« Geflüchteten an, deren unzivilisiertes oder rückschrittliches Verhalten kulturell bedingt sei wie beispielsweise »Gewalt im Namen der Ehre« (Pol DA, Interview 6, Oktober 2021), das ihnen bei uns erst einmal aberzogen werden müsse. In den Polizeiinterviews gibt es nur einige wenige Hinweise auf dieses Framing. Beispielsweise wird berichtet, dass man zu Beginn der sogenannten »Flüchtlingskrise« den Geflüchteten »ganz einfach[e] Dinge« erklären musste wie: »in einem Teich geht man nicht schwimmen. Schwimmen sollte man lernen, bevor man irgendwo in einen See springt. Ganz allgemeine Dinge« (Pol DA, Interview 4, Oktober 2021). Oder dass Begriffe wie »Gleichberechtigung von Mann und Frau [...] ein Fremdwort« für Geflüchtete seien (Pol DA, Interview 6, Oktober 2021). »Oder Demokratie, was ist das? Meinungsfreiheit, Pressefreiheit. Das waren halt auch nochmal Schlagwörter, womit die überhaupt nichts anfangen konnten« (Pol DA, Interview 6, Oktober 2021), so ein\*e Interviewpartner\*in. Außerdem gebe es auch in Darmstadt eine kleine Gruppe von »männlichen, allein lebenden« Geflüchteten, die keine »Lust«

hätten, unsere Sprache zu lernen, die sich nicht »bemühen« und gar nicht »angekommen sein« wollen (Pol DA, Interview 6, Oktober 2021). Ihnen wird nachgesagt, dass sie zwar in Deutschland lebten, aber »die Polizei möge [sie] bitte in Ruhe lassen«, denn ihre »Tradition« und ihre »Religion« seien ihnen wichtiger (Pol DA, Interview 6, Oktober 2021). »Mit solchen Menschen rationale Gespräche zu führen, ist sehr, sehr schwer« (Pol DA, Interview 6, Oktober 2021), schließt der\* dieselbe Interviewpartner\*in. Erklärt wird der Grund für eine solche Integrationsunwilligkeit auch wie folgt: »Die haben sich das hier auch teilweise etwas anders vorgestellt und die gehen dann auch sehr schnell in die Richtung, dann werde ich halt Drogendealer. Weil, hier wird mir nicht die Hand abgehackt« (Pol DA, Interview 5, Oktober 2021).

### *Polizei als Staat vor Ort*

Die Polizei Darmstadt scheint sich tendenziell nicht als verlängerten Arm des Staats in der Stadt zu sehen, sondern eher als in die Stadt eingebetteter Akteur, dessen Aufgabe es ist, für Ausgleich zwischen verschiedenen Interessensgruppen zu sorgen. Eine Ausnahme scheint, wie bereits erwähnt, Kranichstein zu sein: »Polizei ist im Stadtteil einfach präsent. Ob zu Recht oder zu Unrecht, sei mal dahingestellt. Aber sie ist einfach sehr präsent. Es gab eine Zeit, da sind hier sehr viele zivile Polizisten unterwegs gewesen. Es gab eine Zeit, da sind hier vermehrt Polizisten auf Fahrrädern unterwegs gewesen. Es gab eine Zeit, da war auch die Hundestaffel mit dabei« (DA, Interview 4, November 2022). Interessant ist, dass diese Herangehensweise an den »Problemstadtteil« ganz anders anmutet als die, die gleichzeitig durch die Arbeit des Schutzmannes vor Ort stattfindet und einen großen Schwerpunkt auf Vertrauensbildung, Netzwerken und Prävention im Stadtteil legt: »Wir kommen da nicht gleich mit dem großen Besteck. Mit Hundeführer, Bereitschaftspolizei, sonst was« (Pol DA, Interview 2, September 2021). Vielmehr versuche man, »es erstmal selber zu klären« und »auch mal fünf gerade sein« zu lassen (Pol DA, Interview 2, September 2021). Es sei zwar klar, dass das Prinzip der Strafverfolgung gelte, aber »da gibt es ja schon einen Gestaltungsspielraum. Wie eine Streife arbeitet. Oder wie die Kripo arbeitet. [...] Ich muss nicht überall hinrennen, sondern ich kann das auch vielleicht mal wirken lassen. Und dann vielleicht erstmal ein Gespräch führen« (Pol DA, Interview 2, September 2021).

Diese Einstellung scheint auch bei der Polizeiarbeit im restlichen Stadtgebiet Anwendung zu finden und ist offenbar von »ganz oben« gewünscht: »Das ist die Überzeugung vom Chef«, wird uns berichtet, »wir sind ja keine Polizei, wie man sie vielleicht irgendwo in einem östlichen Land findet. Wir sind aber auch keine Polizei, wie man sie in Südamerika findet. Das heißt, wir sind weder korrupt noch sind wir besonders direktiv« (Pol DA, Interview 7, November 2021). Wenn die Polizei »Leute auf ihr Fehlverhalten hinweisen will«, könne sie das entweder tun, »indem ich dem Bürger 20 Euro dafür abnehme, dass er sein Auto falsch hingestellt hat. Oder ich kann ihm erstmal sagen: ›Stell dein Auto woanders hin‹« (Pol DA, Interview 7, November 2021). Die Führungsebene der Polizei Darmstadt sei der »persönlichen Überzeugung«, dass »man auf lange Sicht [...] mit anderen Menschen, egal welcher Couleur, besser aus[kommt], wenn man ihnen erstmal eine Chance gibt, ihr Fehlverhalten zu korrigieren, anstatt sofort mit der ganzen Härte des Gesetzes da zu agieren. Also der Spielraum sollte ausgenutzt werden« (Pol DA, Interview 7, November 2021). Dieses Selbstverständnis ist vor allem im Vergleich zur Polizei Kassel interessant, wo von Spielräumen kaum die Rede war.

In der alltäglichen Polizeiarbeit scheint sich diese Einstellung in Situationen zu manifestieren wie beispielsweise, dass Teilnehmer\*innen einer Sitzblockade gegen Abschiebungen »Zeit eingeräumt [wird], ihren Protest zum Ausdruck zu bringen« (PolM DA, 22.06.2018), bevor die Blockade geräumt wird. Und in Hinblick auf die Drogenszene wird uns berichtet:

»Wir sagen denen offen, wenn sie das konsumieren wollen, dann sollen sie sich auf die Bank setzen und sollen es sich durch die Nase ziehen. Aber wir wollen nicht, dass das so Ausmaße annimmt wie in Frankfurt, dass sie sich da hinsetzen und einfach ganz öffentlich in der Fußgängerzone das Heroin aufkochen und dann in der Ecke liegen und sich das spritzen. Also ich sage ihnen dann schon, wo sie hingehen können. Wo sie das, wenn sie das wirklich brauchen, machen können« (Pol DA, Interview 5, Oktober 2021).

#### 4.1.4 Wissen und Macht

##### *Szenekenntnis und »Street Credibility«*

Die vergleichsweise entspannte Kriminalitätsslage scheint der Polizei Darmstadt den Raum und die Möglichkeiten zu geben, besondere Formen von Polizeiarbeit auszuüben. Das gilt einerseits für zahlreiche präventive Projekte,

beispielsweise im Jugendbereich, auf die noch eingegangen werden soll. Andererseits gilt das auch für die Art und Weise, wie die Polizei an den »Problemorten« wie Kranichstein oder in der Innenstadt agiert.

Wie bereits erwähnt, werde Kranichstein laut Anwohner\*innen auch vermehrt bestreift, gleichzeitig wird dort aber auch ein sogenannter Schutzmann vor Ort eingesetzt. Diese Einrichtung, die vor allem auf Prävention ausgerichtet sein soll, gibt es in ganz Hessen, auch bei der Polizei Kassel. Jedoch scheint der Kranichsteiner Schutzmann vor Ort, der sich selbst als »Dorfsheriff« (Pol DA, Interview 2, September 2021) bezeichnet, sowohl für den Stadtteil als auch die Polizei Darmstadt von herausragender Bedeutung zu sein. In unseren Interviews wird er mehrmals erwähnt, seine Arbeit wird lobend hervorgehoben und auch, als wir ihn bei einer Fußstreife durch den Stadtteil begleiten, fällt uns auf, wie bekannt er bei den Kranichsteiner\*innen zu sein scheint. Man kennt sich, grüßt sich, tauscht sich aus, fragt nach. Für diesen besonderen Posten wurde bewusst ein Polizist angefragt, der selbst in Kranichstein aufgewachsen und dort verwurzelt ist, was sich auszuzahlen scheint. Er hat ein Büro mitten in einem Einkaufszentrum, ist dort fast jederzeit auch für Laufkundschaft ansprechbar und bezeichnet seine Arbeitsweise selbst als »ziemlich autark« (Pol DA, Interview 2, September 2021). Seine Hauptaufgabe sieht er im Netzwerken (»Netzwerk. Netzwerk. Netzwerk. Vertrauen. Präsenz. Transparenz. Ehrlichkeit, irgendwo« [Rühl]), was ihm auch bei repressiven Maßnahmen nützlich ist:

»Ich überlege dann, wo könnte ich was machen. Ich kenne die meisten Hausmeister. Ich habe zu fast allen Häusern die Schlüssel. Ich weiß, wo die Videoüberwachung hängt. Jetzt sind wir im repressiven Bereich, ja. [...] Ich rufe den Hausmeister an. Ich habe hundert Telefonnummern. Ich sage, wir brauchen das möglichst schnell. Ich habe mitunter selber Zutritt und kann nachschauen. Da sind wir in der Repression. Ja, auch Service. Eine andere Dienststelle. Zu gucken, müsste man vielleicht nochmal in die Familie rein? Es ist ein Nachbarschaftsknatsch. Die Streife war da. Hat da mehr oder weniger für Ruhe gesorgt. Und ich gehe dann am nächsten Tag nochmal hin. Es ist dann der Dorfsheriff da. Und spricht auch nochmal. Vielleicht auf einer anderen Ebene. Vielleicht nochmal ein bisschen angepasst. Ich kenne dann vielleicht auch die Hintergründe. Kann auch nochmal die anderen Nachbarn fragen, was ist denn los. Einfach so eine Nacharbeit« (Pol DA, Interview 2, September 2021).

Hier wird deutlich, dass seine Arbeit weit über »die 110-Feuerwehrarbeit« (Rühl) hinausgeht. Er bewege sich in Kranichstein einfach anders als »der Otto-Normal-Schutzmann«, habe beispielsweise durch seine Kooperationen im Bildungsbereich »bald in jeder Familie mal irgendein Kind

beschult« und habe eine »Präsenz«, eine »Transparenz« und auch »gewisse Erfahrungswerte« (Rühl), die ihm eine weniger oberflächliche Form der Polizeiarbeit ermögliche (Pol DA, Interview 2, September 2021): »Wenn du jeden Tag hier bist und schaust den Leuten auf das Maul. Und sie sind auch so offen und reden mit dir, wenn du lange genug da bist. Dann ist es schon sehr interessant« (Pol DA, Interview 2, September 2021). Dadurch scheint er auch eine gewisse »Street Credibility« zu besitzen und als Vertrauensperson zu fungieren: »Auch Jungs, die vielleicht mal in der Stadt einen Widerstand hatten, die kommen her und fragen: ›Die Scheißbullen. Können Sie mir mal erklären, was da los war?‹« (Pol DA, Interview 2, September 2021).

Es scheint, als ob die Polizei Darmstadt, in diesem Fall durch den Schutzmann vor Ort in Kranichstein, die Möglichkeit hat, nicht nur auf Unsicherheitslagen zu reagieren – wie das beispielsweise in Kassel mehrheitlich der Fall ist –, sondern selbst aktiv Präventions- und Netzwerkarbeit zu betreiben, um Unsicherheitslagen im Voraus zu verhindern. Dies geschieht durch den Aufbau von Wissen über den Stadtteil und seine Bewohner\*innen und über Vertrauensbildung, durchaus auch mit Täter\*innen, was in bestimmten Situationen auch für repressive Zwecke genutzt werden kann.

Ähnlich verhält es sich in der Darmstädter Innenstadt. Hier ist die bereits erwähnte Operative Einheit (vormals Zivilkommando) in ziviler Kleidung unterwegs und profitiert davon, dass »die ganze Darmstädter Innenstadt [...] Schleierfahndung« (Pol DA, Interview 5, Oktober 2021) ist. Dies sei laut Polizei eine Maßnahme zur Bekämpfung der »überregionale[n] Betäubungsmittelkriminalität« (Pol DA, Interview 5, Oktober 2021). »Wir gucken im Prinzip nach Ausländern, nach Drogendealern, nach Taschen und Trickdieben in der Innenstadt«, wird uns berichtet, und dass die Einheit »möglichst auftragsfrei bleiben« solle, damit sie »Zeit habe[...], Leute zu beobachten und quasi festzunehmen« (Pol DA, Interview 5, Oktober 2021). Ähnlich wie in Kranichstein sähe sie es außerdem als ihre Aufgabe, »Szenekenntnis aufzubauen«: »Die ganzen BASU21, also besonders auffällige Straftäter unter 21, die Mehrfachintensivtäter, mit denen versuchen wir ein bisschen per Du zu sein und denen so ein bisschen auf die Füße zu treten. Also, die kennen uns persönlich sehr gut und wir kennen sie sehr gut. Und das machen wir im Prinzip den ganzen Tag« (Pol DA, Interview 5, Oktober 2021). Dies geschieht, indem die Einheit die Innenstadt und die Gruppen, die sich dort aufhalten, gut im Auge behält und versucht, »Leute, die neu sind in der Innenstadt [...] kennenzulernen«: »Auch gerade, wenn es um Ausländer geht, also sehr viele Flüchtlingsgruppen, die herkommen, und wir dann sagen,

diese ganze Gruppe kennen wir noch nicht, die kontrollieren wir jetzt mal, gucken wir mal, wer neu ist« (Pol DA, Interview 5, Oktober 2021). Ähnlich wie in Kranichstein wird sich so ein Wissen über die verschiedenen Gruppen in der Innenstadt aufgebaut, was die Einschätzungen ermöglichen soll, »oh, da sind ein paar harte Fälle dabei«, oder wann repressive Maßnahmen nötig sind: »Ich sehe den einen und ich weiß einfach, dem muss ich hinterherlaufen. Ich weiß, der begeht immer einen Ladendiebstahl oder der begeht immer eine Betrügerei« (Pol DA, Interview 5, Oktober 2021). Vor allem wenn einige BASUs »in einer bestimmten Konstellation« unterwegs seien, lasse sich schon voraussagen, dass »spätestens in einer Stunde ein Raub gemeldet« werde (Pol DA, Interview 5, Oktober 2021). Die Intention ist also, »einen Überblick [zu] haben, wo sich Straftäter aufhalten und wer das momentan so ist, der da sehr aktiv ist«, um mögliche »Problemfelder« und »Brennpunkte« frühzeitig zu erkennen, »sodass es da gar nicht zu größeren Problemen kommt« (Pol DA, Interview 3, Oktober 2021).

Die Bemühungen der Polizei, mit »der Szene« in Kontakt und per Du zu sein, sorgen selbstverständlich auch dafür, dass die entsprechenden Personen wissen, dass sie unter Beobachtung stehen. Gleichzeitig scheinen die Mitglieder der Operativen Einheit »im Kriminalitätsmilieu« [...] ein ziemlich gutes Standing« zu haben und »für viele noch Ansprechpartner« (Pol DA, Interview 5, Oktober 2021) zu sein. Diese außergewöhnliche Form des Miteinanders, die wir bei einer Nachtstreife miterlebt haben, gleicht sozialarbeiterischer Tätigkeit. Ähnlich wie in Kranichstein kennt man sich hier, begrüßt sich mit Handschlag, nennt sich beim Vornamen. Durch ein Vertrauensverhältnis und eine Form von sozialer Kontrolle wird versucht, Straftaten zu antizipieren und zu verhindern. Ein\*e Polizist\*in bestätigt diesen Eindruck: »Mir hat es schon ein bisschen mehr gelegen, dass es eine Mischung aus Polizei und Sozialarbeit ist bei uns. Also das gefällt mir schon gut und deswegen bin ich ja auch schon lange hier« (Pol DA, Interview 5, Oktober 2021).

### *Normal und unnormale*

In den Interviews wird deutlich, dass gerade Kranichstein, in dem »der Ausländeranteil sehr groß« (Pol DA, Interview 3, Oktober 2021) ist, und die Menschengruppen, die in der Innenstadt beobachtet werden, von der Polizei eher als Parallelwelten zum restlichen Darmstadt wahrgenommen werden. Der »ganz normale« Darmstädter Bürger sei nämlich der, »der nichts mit der Polizei zu tun hat« (Pol DA, Interview 5, Oktober 2021). Über ein Volksfest

wird beispielsweise berichtet, dass es »Ausschreitungen« gegeben habe, bei der auch die Polizei »heftig attackiert« worden sei (Pol DA, Interview 4, Oktober 2021). »Aber ich glaube persönlich«, fügt unser\*e Interviewpartner\*in hinzu, »es waren auch viele auswärtige junge Menschen. Das waren nicht unbedingt Darmstädter. Sondern das war ein bisschen Schockmoment für die Darmstädter Welt« (ebd.). Hier schließt sich einmal mehr der Kreis zum Narrativ der heilen Welt in einer Stadt, in der es eigentlich keine Probleme gibt, und über Darmstädter\*innen, die keine Probleme machen.

### *Statistiken*

Da es in Darmstadt einen Konsens darüber zu geben scheint, dass die Stadt sicher ist, spielen auch Statistiken wie die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) keine große Rolle für unsere polizeilichen Interviewpartner\*innen. Alle wissen, dass die PKS für Darmstadt gut aussieht, und sie scheint deshalb auch nichts zu sein, woran sich die Polizei abarbeitet. Vielmehr wird, wie bereits dargelegt, vor allem in »Problemvierteln« darauf gesetzt, Szenekenntnis und Erfahrungswissen aufzubauen. Das über Jahre aufgebaute Wissen von einzelnen Beamt\*innen wirkt dabei handlungsleitender als statistische Werte.

Wie in den anderen Fallstädten scheint es aber auch in Darmstadt die Tendenz zu geben, das eigene subjektive Erfahrungswissen, beispielsweise über die vermeintliche Straffälligkeit bestimmter Gruppen, als objektive Wahrheit anzusehen, ohne dass es regelmäßig hinterfragt oder geprüft würde. Allerdings scheint den Darmstädter Polizist\*innen die dünne Linie zu rassistischer Diskriminierung bewusst zu sein: »Wenn ich einen von denen kontrolliere, dann ist die Wahrscheinlichkeit relativ hoch, dass ich etwas finde. Das ist dann Erfahrungswissen und damit geht man dann auch quasi zum nächsten. Die einen sagen dann, das ist rassistisch, und der Polizist sagt halt, das ist mein Erfahrungswissen. Ich weiß es eben, ich habe das Wissen« (Pol DA, Interview 5, Oktober 2021).

#### 4.1.5 Organisationskulturen und -selbstverständnisse

Die Liste der Interviewpartner\*innen, die wir von der Führungsebene der Polizei Darmstadt für die Durchführung unserer Studie erhielten, war bemerkenswert. Im Gegensatz zu den Listen der anderen Fallstädte war sie

nicht nur geschlechterparitätisch, auch das Thema Prävention war stark vertreten, ohne dass wir danach fragen mussten. Wir erhielten so einen breiten Einblick in die Polizeiarbeit in Darmstadt, sprachen aber in Konsequenz auch nur mit einer einzigen Person, die im Streifendienst angesiedelt war.

»Gut und anständig«

Das Bild, das die interviewten Darmstädter Polizist\*innen von sich selbst und ihrer Organisation zeichnen, unterscheidet sich stark von der Kasseler Selbstdarstellung. »Unser Präsident hat einen Begriff geprägt: gut und anständig«, antwortet ein\*e Interviewpartner\*in auf die Frage, wie sie\*er die Polizei Darmstadt beschreiben würde, und auch, wenn das »manchmal so ein bisschen belächelt« werde, träfe es doch »ganz gut zu« (Pol DA, Interview 4, Oktober 2021). »Gute und anständige Arbeit« wolle man in Darmstadt machen, »gerade vor dem Hintergrund, dass es die Polizei in den letzten Wochen, Monaten und Jahren auch nicht so einfach hatte« (Pol DA, Interview 4, Oktober 2021). Keine »Polizei der harten Hand« (DA, Interview 1, Oktober 2022) solle die Darmstädter Polizei sein, da sind sich Stadtverwaltung und die Polizei selbst einig. Denn, so wird uns berichtet, auch »die Behördenleitung wünscht, dass man hier auf eine bestimmte Art und Weise poliziert, sodass es eben ein eher zurückhaltendes Auftreten ist. Dass es kein ›Machtgehebe‹ sein soll, sondern dass es eher verstärkt bürgerorientiert ist« (Pol DA, Interview 7, November 2021). Das bedeute zum Beispiel, dass »der Falschparker halt eher weggewiesen wird, bevor er ein Verwarnungsgeld bekommt« (Pol DA, Interview 7, November 2021). »Wir würden uns wünschen«, so eine\*e Vertreter\*in der Behördenleitung, »dass die Polizei sich tatsächlich als jemand versteht, die mit einer hohen Integrität für den Bürger arbeitet. Mit einem hohen Engagement, mit einem hohen Entgegenkommen« (Pol DA, Interview 7, November 2021). Das scheint auch in »der Mannschaft« so anzukommen. »Also ich sehe die Polizei schon als sehr bürgernah und hochkommunikativ« (Pol DA, Interview 1, September 2021), so ein\*e andere\*r Polizist\*in, die\*der vom polizeilichen Verhalten nach Ausschreitungen in der Orangerie während der Coronapandemie Folgendes erzählt: »Wir waren nett und freundlich und wir sind da drüber gelaufen«, auch wenn es in der Dienstgruppe Vorbehalte gegeben habe, weil man »nicht auffallen« wollte (Pol DA, Interview 1, September 2021).

»Da habe ich gesagt: ›Doch, wir sind freundlich. Wir gehen hin und fragen die [Jugendlichen] auch mal, habt ihr ein Problem, und wenn es irgendwas gibt, wir sind für euch da, [...] und wenn irgendeiner frech ist zu euch, dann lauft ihr sofort zu uns‹ [...], und da merkte man sofort ein positives Feedback, und dann haben die Jungen uns gewunken« (Pol DA, Interview 1, September 2021).

Dieses Verhalten wurde auch von einer\*<sup>m</sup> Vertreter\*<sup>n</sup> in der Stadtverwaltung gelobt: Es wurde nach dem Motto »präventiv vor repressiv« gehandelt, »Sozialarbeiter\*innen waren in dem Park unterwegs und die Polizei hat sich [...] im Background gehalten« und griff nur ein, »wenn es halt dann irgendwie schwierig wurde« (DA, Interview 1, Oktober 2022). Auch andere polizeiliche Interviewpartner\*innen machen deutlich, dass es ihnen wichtig sei, »ein anderes Polizeibild [zu] vermitteln« (Pol DA, Interview 4, Oktober 2021). Sie möchten wahrgenommen werden als Personen, die »ein Verständnis ha[ben] für Jugendliche und deren Probleme. Egal wo sie jetzt herkommen, aber insbesondere dann, wenn sie einen Flüchtlingshintergrund haben. Und dann versteht man dann auch [...], aha die sind eigentlich ganz cool. Und die wollen uns helfen« (Pol DA, Interview 4, Oktober 2021).

Wie bereits an mehreren Stellen dargelegt, nutzt die Polizei Darmstadt dabei die weitestgehend entspannte Sicherheitslage in Darmstadt aus, auch Polizeiarbeit abseits des »Nötigen« zu leisten und teilweise sogar sozialarbeiterisch tätig zu werden. Auch wenn ein\*e Vertreter\*in der polizeilichen Führungsebene deutlich macht, dass »wir [...] weder das Sozialamt, noch [...] das Jugendamt« seien und »die anderen dafür eigentlich vorgesehenen Ämter [...] da eigentlich schon ihre Aufgaben wahrnehmen« (Pol DA, Interview 7, November 2021) sollten, vermitteln einige Polizeibeamt\*innen, dass ihnen gerade die Arbeit an dieser Schnittstelle Freude bereite:

»Ich hatte einen super Bärenführer [Praxisausbilder bei der Polizei, die Autor\*innen] am Anfang. Und ich war so begeistert, wie sozialadäquat der mit Leuten gesprochen hat, also Leute, die er festgenommen hat. Er hat sie sich danach immer noch einmal zur Seite genommen und hat ihnen quasi so eine kleine Moralpredigt eingehaucht unter vier Augen. Das fand ich so beeindruckend, dass er eigentlich nicht nur Polizist war, sondern auch Sozialarbeiter« (Pol DA, Interview 5, Oktober 2021).

Auch »der Kummerkasten« (Pol DA, Interview 2, September 2021) zu sein, gehöre eben manchmal zum Job dazu. Ein\*e Interviewpartner\*in erklärt, dass sie\*er es bedauere, dass solche Aufgaben aufgrund der knappen Personalsituation oft zu kurz kämen. Aktuell heiße es viel zu oft »nein, der muss

jetzt da hin. Der hat keine Zeit. Weil der muss jetzt zum Schießen. Und der hat da noch eine 110 und dies und das« (Pol DA, Interview 2, September 2021).

»Wenn du aber vielleicht nochmal zehn Leute mehr hast [...], hättest du einfach in jeder Schicht nochmal ein, zwei Leute mehr und könntest sagen: »Geht jetzt mal fußstreifen. Und zwar richtig rein. [...] Und das Gespräch zum Bürger suchen« (Pol DA, Interview 2, September 2021).

### *Selbstbewusstsein*

In ihren Pressemitteilungen tritt die Polizei Darmstadt meist selbstbewusst auf. Nach Volksfesten bewertet sie beispielsweise ihre eigene Arbeit als erfolgreich: »Zusammenfassend zeigt sich die Polizei [...] äußerst zufrieden. Das taktische Konzept ist aufgegangen. Die starke Polizeipräsenz über die gesamten Feiertage hat sich bewährt« (PolM DA, 05.07.2016). Und auch ansonsten zieht die Polizei Darmstadt gerne eine positive Bilanz über sich selbst: »Das Polizeipräsidium Südhessen kann unter Polizeipräsident Bernhard Lammel, der seit Juli 2016 im Amt ist, auf eine erfolgreiche Kriminalitätsbekämpfung im Jahr 2016 zurückblicken« (PolM DA, 23.02.2017). Auch einige Interviewpartner\*innen zeigen diese Form von Selbstbewusstsein. Dass man in Darmstadt nicht dieselben Probleme habe wie beispielsweise in Berlin, habe einerseits mit der Größe von Darmstadt zu tun, »aber ich glaube auch mit unserer Arbeit« (Pol DA, Interview 3, Oktober 2021). Die Polizei Darmstadt ist zufrieden mit sich. Darum wünsche man sich auch »eine größere Selbstständigkeit in den Entscheidungen, bezogen auf den Wirkungsbereich des Polizeipräsidiums Südhessen« (Pol DA, Interview 7, November 2021), so ein\*e Vertreter\*in der Behördenleitung. Auch intern haben vor allem die Polizeibeamt\*innen aus dem Präventionsbereich eine »ganz lange Leine, auch von der Dienststellenleitungen« (Pol DA, Interview 2, September 2021).

Im Austausch mit der Stadtgesellschaft sehe das allerdings häufig anders aus: »Ein Problem ist immer, dass viele unserer Gegenüber uns pauschalisieren, in welche Richtung auch immer« (Pol DA, Interview 3, Oktober 2021). Was sich verändert habe, sei, »dass der Polizeibeamte von heute nicht mehr diesen Stolz in der Brust hat wie früher« (Pol DA, Interview 1, September 2021), so ein\*e weitere\*r Interviewpartner\*in. Im »Umgang mit Beleidigung, Umgang mit Bürgern« hätten die Polizist\*innen ihre »Hartnäckigkeit« verloren (Pol DA, Interview 1, September 2021). »Der Polizeibeamte heute fühlt sich klein«, lasse sich vieles »an den Kopf werfen«, schlucke viel

herunter und nehme »auch viel mit nach Hause« (Pol DA, Interview 1, September 2021). »Also da müsste man noch ein bisschen mehr daran arbeiten«, schlussfolgert sie\*er, »dass die sich das einfach nicht so gefallen lassen und dass sie diesen Stolz in der Brust wieder mehr bekommen. Ich bin Polizist und warum? Weil ich Freund und Helfer bin und ich bin aus einer guten Intention Polizist geworden« (Pol DA, Interview 1, September 2021).

### *Selbstkritik*

Gerade in Bezug auf die Rechtsextremismusskandale in der hessischen Polizei klingt in den Polizeiinterviews aber durchaus auch die Fähigkeit zur Selbstreflexion an. Man bräuchte einen »notwendigen Kulturwandel, der stattfinden müsste innerhalb der Polizei« und der bisher an »Veränderungsresistenzen, die dem Apparat immanent sind«, scheiterte, argumentiert ein\*e Vertreter\*in der Führungsebene (Pol DA, Interview 7, November 2021). Es gehe um »eine Veränderung im Kopf der Menschen, dass wir nicht mehr in einer Gesellschaft leben von 1950 oder 1970 oder 1980 oder sowas. Das sind wir nicht mehr. Die Gesellschaft wandelt sich. Und da brauchen wir einen Sinneswandel und wir brauchen einen Wandel, wie wir mit anderen Menschen umgehen« (Pol DA, Interview 7, November 2021). »Da wurden wir im Polizeiberuf oder in der Ausbildung nicht drauf vorbereitet«, berichtet ein\*e andere\*r Polizeibeamt\*in, »dass vielleicht die größten Verbrecher in den eigenen Reihen sitzen« (Pol DA, Interview 1, September 2021) und wie man dann damit umgehe. Denn gerade die Werte, die in der Ausbildung vermittelt würden, wie beispielsweise das Leitbild der Polizei passten oft nicht zu den Erfahrungen, die später im Dienst gemacht würden: »Ahja, super, wir sind freundlich, bin ich sowieso. Und wir müssen immer miteinander reden anstatt übereinander. [...] Und dann kommt man aus dem Studium raus, lernt die Kollegen kennen und denkt: Wieso lästern die übereinander?« (Pol DA, Interview 1, September 2021). Gleichzeitig sei es noch immer so, dass man als »Nestbeschmutzer« gelte, wenn man Fehlverhalten melde (Pol DA, Interview 1, September 2021).

»Und das finde ich nicht richtig. Die, die das Fehlverhalten haben, sind die Nestbeschmutzer. Das sind die Nestbeschmutzer, weil die das gute Bild der Polizei in den Dreck ziehen. [...] Das Nestchen ist doch die Polizei und wir sind gut und sind für die Bürger da und ich habe die Philosophie ›Hey, das sagt man nicht‹ nie verstanden« (Pol DA, Interview 1, September 2021).

Auch das Narrativ, dass die Polizei immer recht habe und grundsätzlich das Richtige tue, scheint in Darmstadt nicht wirkmächtig. »Du solltest immer reflektiert sein«, so ein\*e Interviewpartner\*in, »und wer einigermaßen reflektiert ist, hinterfragt sich auch mal selber. [...] Lege ich die Fesseln an? Ist das richtig? Und es muss auch belastbar sein vor Gericht. Und nachts um vier Uhr. Und mir fallen die Augen zu. [...] Du würdest da nie schwarz-weiß malen können« (Pol DA, Interview 2, September 2021). Ein\*e andere\*r Polizist\*in betont, wie wichtig es wäre, im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit besser zu kommunizieren, »wie oder was die Polizei tatsächlich ist. Dass wir einfach ganz normale Menschen sind, die abends genauso nach Hause fahren« (Pol DA, Interview 3, Oktober 2021).

Zu den Rechtsextremismusvorwürfen in der hessischen Polizei gibt es auch ein Statement des damaligen Polizeipräsidenten. Dieses geht allerdings nicht auf Fehler in den eigenen Reihen ein, sondern bezieht sich auf die Behandlung der Polizist\*innen, welche als unangemessen dargestellt wird:

»Auch wenn wir beleidigt, bespuckt, verletzt oder verächtlich gemacht werden, wir werden weiterhin präsent sein und uns nicht einschüchtern lassen. [...] Als Polizeipräsident ist es mir besonders wichtig, dass sich die Bürger auf ihre Polizei verlassen können. Und das können sie. Unabhängig von Anfeindungen, Angriffen oder rassistischen Debatten werden wir weiterhin rund um die Uhr bestmöglich für die Sicherheit in Südhessen sorgen und stets als Ansprechpartner für die Bürgerinnen und Bürger erreichbar sein« (PolM DA, 22.06.2020).

#### 4.1.6 Netzwerke

In nahezu allen Interviews mit Darmstädter Polizist\*innen wird deutlich, dass großer Wert auf Kooperation und Netzwerkarbeit mit städtischen Akteuren und der Zivilgesellschaft gelegt wird. Die Darmstädter Polizei versteht sich klar als Governance-Akteur in der Stadt. Dies betrifft besonders den Bereich der Prävention, aber auch die Schutzpolizei äußert sich positiv über jegliche Formen der Zusammenarbeit. Dahinter steht die Überzeugung, »dass die Polizei nicht der alleinige ist, der ein Problem lösen kann« (Pol DA, Interview 4, Oktober 2021). Um Probleme zu bearbeiten, zum Beispiel in Bezug auf minderjährige Geflüchtete, »braucht es noch mehr. Dann braucht man halt den Netzwerkpartner [...]. Und die kennen wir logischerweise alle. Die kennen uns auch alle. Das heißt, egal wo wir hingehen, ha-

ben wir meisten jemanden im Schlepptau. Oder jemand ist schon irgendwo und nimmt uns dann mit, weil er sagt, das ist vielleicht ganz gut, wenn wir diese Polizeikomponente noch mit dazu nehmen können« (Pol DA, Interview 4, Oktober 2021). Diese Einstellung unterscheidet sich stark von den Berichten der Kasseler Polizist\*innen, vor allem der unteren Dienstebenen, wo die Überzeugung vorherrscht, dass die Polizei am Ende sowieso alles allein regeln müsse. Die\*der Darmstädter Interviewpartner\*in hingegen ist überzeugt:

»Wenn wir mehr miteinander sprechen, mehr miteinander arbeiten, wenn wir unsere Rollen gegenseitig akzeptieren und auch die unterschiedlichen Professionen kennen, verstehen und auch einzusetzen wissen, dann glaube ich, dass wir ganz viele Probleme lösen können. Wenn uns die Politik dabei noch unterstützt, kann uns im Prinzip eigentlich alles gelingen« (Pol DA, Interview 4, Oktober 2021).

Darmstadt's Größe begünstige, dass »man sich untereinander« kenne und die Netzwerkarbeit »teilweise schon sehr familiär« sei (Pol DA, Interview 4, Oktober 2021). Man wisse, wen man ansprechen müsse, und alle seien »sehr hilfsbereit« (Pol DA, Interview 4, Oktober 2021). Die Zeit der sogenannten »Flüchtlingskrise« wurde in dieser Hinsicht als Katalysator wahrgenommen. Die verschiedenen Akteure in der Stadt hätten »in der Zeit gemerkt [...], dass man insgesamt zusammenrücken muss, um viele Probleme auch gemeinsam anzugehen. Und aus meiner Erinnerung habe ich mit Sicherheit ganz viele Visitenkarten dazugewonnen und ganz viele Ansprechpartner« (Pol DA, Interview 4, Oktober 2021). Deshalb »denke ich da positiv dran zurück. Auch wenn es eine schwierige und arbeitsintensive Zeit war«, da es der\*m Interviewpartner\*in gefallen habe, in dieser Zeit »nicht der klassische Polizist« gewesen zu sein, sondern »eher der Netzwerker« (Pol DA, Interview 4, Oktober 2021).

### *Bestehende Kooperationen*

Die Projekte und Kooperationen, die es bei der Polizei Darmstadt gibt, die als jenseits der »klassischen Polizeiarbeit« verstanden werden können, sind zahlreich und werden hier nur beispielhaft aufgeführt, wenn sie uns in Interviews genannt wurden. Wieder einmal wird uns berichtet, dass dieser Fokus auf Kooperationen mit nichtpolizeilichen Akteuren von der Behördenleitung explizit gewünscht sei. Der »Kontakt mit der Zivilgesellschaft« sei »eines der erklärten Ziele, [...] die wir uns gesetzt haben, und da mussten wir nicht erst

durch diesen Expertenabschlussbericht [einer Kommission im Auftrag des hessischen Innenministeriums (Nußberger 2021), die Autor\*innen] darauf hingewiesen werden, dass das eine gute Idee sei, sondern im Grunde genommen, seit ich hier bin, sage ich, wir müssen mal gucken, dass wir da die Kontakte enger knüpfen. Wir machen das gerade« (Pol DA, Interview 7, November 2021), berichtet ein\*e Vertreter\*in der Führungsebene. Im Vergleich zu Kassel ist es interessant, zu beobachten, dass diese Impulse, die von der Behördenleitung ausgehen, im Rest der »Mannschaft« akzeptiert und umgesetzt zu werden scheinen.

Die Polizei Darmstadt sei beispielsweise im Jugendbereich »die einzigen, soweit ich weiß, in Hessen sowieso, die Schulbeauftragte haben« (Pol DA, Interview 5, Oktober 2021). Im »Abgleich« mit anderen Städten sei deutlich geworden: »So gut, wie Darmstadt dasteht, auch so in der Zusammenarbeit, weiß ich nicht, wo das noch der Fall ist« (Pol DA, Interview 4, Oktober 2021). Es sei »ein Spezifikum vom Polizeipräsidium Südhessen«, dass »die meisten SVOs auch Schulbeauftragte« (Pol DA, Interview 2, September 2021) seien, und das laufe in Darmstadt »extrem gut« (Pol DA, Interview 4, Oktober 2021). In Bezug auf das Thema jugendliche Geflüchtete arbeite man mit dem kommunalen Präventionsrat zusammen, mit dem Jugendamt, das sich »um unbegleitete minderjährige Flüchtlinge« kümmere, mit Schulpsycholog\*innen, mit Lehrer\*innen, mit »einzelnen Kulturvereinen, die auch mal nachfragen, wenn es ums Präventive geht«, mit der Caritas, »wenn es um Unterkünfte geht, wo geflüchtete Minderjährige wohnen oder betreut werden«, mit zahlreichen freien Trägern, mit Staatsanwält\*innen und Jugendrichter\*innen (Pol DA, Interview 4, Oktober 2021).

In Stadtteilen wie Kranichstein, wo besonders viele Menschen mit Migrationshintergrund leben, kooperiert der Schutzmann vor Ort mit »SozPäds«, »Schulleitungen«, der »Stadtteilrunde, da sitzt die Politik«, mit dem »Darmstädter Echo« [Lokalzeitung, die Autor\*innen], den Kitas, Schulen und dem städtischen Sozialdienst (Pol DA, Interview 2, September 2021). »Wir machen gemeinsame Feste« und »man kennt sich. Da ist viel Vertrauen« (Pol DA, Interview 2, September 2021). Die Polizei sei dabei »ein Mosaikstein von vielen, die hier versuchen, einen Stadtteil weiterzubringen« (Pol DA, Interview 2, September 2021). Darüber hinaus ist es auch Aufgabe des polizeilichen Migrationsbeauftragten, Netzwerkarbeit zu leisten. Er arbeite viel mit Moscheen und suche vor allem den Kontakt zu den migrantischen Communitys und Verbänden, die Beratungsangebote für Migrant\*innen anböten (Pol DA, Interview 6, Oktober 2021).

Wie auch in Kassel übernahm die Darmstädter Polizei während der sogenannten »Flüchtlingskrise« die Aufgabe, »vertrauensbildende Maßnahmen« in den Unterkünften für Geflüchtete durchzuführen und »zu erklären, wofür die deutsche Polizei steht und dass die Uniform auch eine andere Bedeutung hat. Und der Polizeiberuf auch eine andere Bedeutung hat. Da waren wir viel in den Unterkünften unterwegs und haben auch erklärt, was macht die deutsche Polizei. Wie läuft so eine Personenkontrolle ab« (GS DA, Juni 2023). Dies ging auf eine Vorgabe der Landesebene zurück.

Obwohl wie in den anderen Fallstädten auch solche Kooperationen vor allem auf höheren Dienstebenen oder im Präventionsbereich stattfänden und beispielsweise »der Kollege, der draußen vor Ort ist, [...] tatsächlich nicht involviert« (Pol DA, Interview 4, Oktober 2021) sei, wird die Netzwerkarbeit auch bei der Schutzpolizei positiv bewertet. »Das ist dann unsere Direktionsleitung, die sich da wirklich austauscht«, bestätigt ein\*e andere\*r Polizeibeamt\*in, aber, »wenn es dann noch einmal Nachfragen gibt, kommt unsere Polizeispitze auch in die verschiedenen Bereiche und fragt ab und das wird dann auch dort in diesen Kreisen kommuniziert« (Pol DA, Interview 1, September 2021).

Auch unsere nichtpolizeilichen Interviewpartner\*innen zeichnen ein ähnlich positives Bild von der Netzwerkarbeit der Polizei. »Die ganzen Präventionsangebote der Polizei, die sind super«, berichtet ein\*e Vertreter\*in der Stadtspitze, »die sind auch eng verknüpft mit unserem Angebot« (DA, Interview 1, Oktober 2022). Die Zusammenarbeit mit der Polizei wird generell als »konstruktiv« und als »gutes Miteinander« beschrieben und die Polizei selbst nicht als Akteurin, die als Staat in der Stadt eigenmächtig handelt, sondern »alles abstimmt« und gerne »diskutiert, was jetzt das beste Vorgehen ist« (DA, Interview 1, Oktober 2022). Vor allem die Arbeit der Polizei in Kranichstein wird aus der Zivilgesellschaft gelobt. Sie werde »weniger als klassische Polizei«, sondern als »Mitakteure, als Leute, die mit mir und einigen anderen Akteuren an einem Strang ziehen« (DA, Interview 3, November 2022), wahrgenommen. »Als Kümmerer um den Stadtteil«, mit denen man sich darüber austauscht, »was zu tun ist, um weiterhin dafür zu sorgen, dass Kranichstein gut funktioniert und dass man dort gut leben kann«, fasst ein\*e nichtpolizeiliche Interviewpartner\*in zusammen.

### *Grenzen der Kooperation*

In einzelnen Interviews klingt an, dass sich die Polizei in ihren Bedürfnissen von der Lokalpolitik nicht immer unterstützt fühlt. Ein\*e Vertreter\*in der Behördenleitung beispielsweise erklärt: »Ich selbst würde mir vielleicht tatsächlich jetzt mal von dem einen oder anderen singular wirkenden Politiker in der Gesamtheit eine engere Verbindung zwischen politischer Führung der Stadt und Polizei wünschen« (Pol DA, Interview 7, November 2021). Ein\*e Kolleg\*in fügt hinzu, dass dies zum Beispiel für ein Haus des Jugendrechts gelte, »was wir gerne hätten« (Pol DA, Interview 4, Oktober 2021), von der Politik aber wohl nicht gewünscht sei. Das liege »so ein bisschen an der Färbung der Stadt. Die ist halt deutlich grün. Auch in jeder Faser, das ist nicht so einfach« (Pol DA, Interview 4, Oktober 2021) für die Polizei.

Schwierig sei teilweise auch die Zusammenarbeit mit dem Jugendamt, weil die dortigen Sozialpädagog\*innen »teilweise ein ganz komisches Polizeibild« hätten, das »von Natur aus schon schlecht« sei (Pol DA, Interview 4, Oktober 2021). Hier wünsche man sich den Austausch »viel intensiver« und versuche, das »nicht so positive Bild von der Polizei [...] so ein bisschen aufzuweichen« (Pol DA, Interview 4, Oktober 2021). Auch dahinter scheint die polizeiliche Überzeugung zu liegen, dass »Zusammenarbeit immer gut« sei, und auch wenn »man Vorbehalte hat, sollte man trotzdem daran festhalten« (Pol DA, Interview 1, September 2021).

#### 4.1.7 Zwischenfazit

##### *Darmstädter Paradox?*

Darmstadt erzählt sich selbst als »weltoffene[...], interkulturelle Stadt« (GS DA, Juni 2023). Diese Erzählung wird auch, oder vor allem, »von oben« forciert, sei es von der Stadtspitze oder der Behördenleitung der Polizei. Darmstadt soll eine Stadt sein, die »für die unterschiedlichsten Dinge offen« (GS DA, Juni 2023) ist, wo »selbst der Obdachlose [...] zum Stadtbild [gehört]« (Pol DA, Interview 4, Oktober 2021), wo Polizei und Stadt »einen relativ guten Kontakt zu dem Migrantenselbstorganisationen« (DA, Interview 5, April 2023) haben und wo polizeiliche und sozialarbeiterische Arbeit »ineinander greif[en]« (GS DA, Juni 2023). Konsequenterweise war es für Darmstadt eine Selbstverständlichkeit, in den Jahren 2015 und folgend Geflüchtete aufzu-

nehmen und bezüglich ihrer Unterbringung und Versorgung »für gute Qualitätsstandards zu sorgen« (DA, Interview 1, Oktober 2022).

»Das war dem OB auch sehr wichtig, sozusagen eine zustimmende Haltung in der Gesellschaft herzustellen«, berichtet uns ein\*e Vertreter\*in der Stadtverwaltung über 2015. Fehlinformationen über Geflüchtete sollten aufgeklärt und »eine bejahende Haltung« in der Bevölkerung hergestellt werden, »das war das Wichtigste«. Ein »großer Teil der Energie lag darauf: Darmstadt ist halt weltoffen. Und das war ein großer Teil der Arbeit, die wir leisten mussten oder geleistet haben« (GS DA, Juni 2023). Während, wie in den vorangegangenen Unterkapiteln dargelegt, diese Einstellung bei den meisten Behörden, Organisationen und zivilgesellschaftlichen Gruppen in Darmstadt Anklang fand oder ohnehin schon vorhanden war, liegt auch auf der Hand, dass das »nicht für alle 163.000 Einwohnerinnen und Einwohner« der Stadt gelten kann (GS DA, Juni 2023). So entstehen Situationen wie die auf dem Luisenplatz, über den »schon sehr viele« Menschen sagen, dass sie ihn »nicht gerne« kreuzen, »weil dort viele Flüchtlingsgruppen stehen« (GS DA, Juni 2023). Mit diesem »subjektiven Unwohlbefinden« (GS DA, Juni 2023) vieler Darmstädter\*innen, das allein auf ein verändertes Stadtbild zurückzuführen ist, muss auch die Polizei umgehen, obwohl sie es für »nicht gerechtfertigt« (Pol DA, Interview 5, Oktober 2021) halten mag. 2015 und folgend ergaben sich darum auch »Diskussionspunkte« (GS DA, Juni 2023) um die Öffentlichkeitsstrategie der Polizei: »Wenn es dann zum Beispiel in den Flüchtlingsunterkünften zu Auseinandersetzungen gekommen ist. Wie geht man damit um? Wie veröffentlicht man das? Spricht man da überhaupt drüber? Gibt es das überhaupt? [...] Wann macht man das öffentlich, wann macht man das nicht öffentlich, sollte man es öffentlich machen und so weiter« (GS DA, Juni 2023). Denn jede negative Berichterstattung über Geflüchtete wurde »politischerseits aufgenommen«, beispielsweise von der AfD, und passte nicht zur »Stimmung von ›wir schaffen das«« (GS DA, Juni 2023). »Die Polizei musste damals lernen«, berichtet ein\*e Teilnehmer\*in unserer Gesprächsrunde, »wann gebe ich irgendwelche Nationalitäten bekannt und wann nicht. Das war die Herausforderung« (GS DA, Juni 2023). Dies galt allerdings nicht nur für die Polizei, sondern auch für die Stadtpolitik, wo sich die meisten politischen Fraktionen einig waren: »Also ich glaube, politisch haben wir ja versucht diese Konflikte auch möglichst jetzt nicht, wie soll ich sagen, hochzukochen oder so, ne?« (GS DA, Juni 2023). Dazu passt auch die bereits erwähnte, weitestgehende Dethematisierung der Abschiebungshafteinrichtung, die 2018 in Darmstadt-Eberstadt eröff-

net wurde. Zudem erreichte das Polizeipräsidium Südhessen der Vorwurf aus einer »Berichterstattung in den Medien, wonach für die Ordnungshüter vonseiten des Innenministeriums ein sogenannter »Maulkorb-Erlass« bestünde und [...] über Vorfälle im Zusammenhang mit Flüchtlingen nicht ausreichend [...] berichte[t]« (PolM DA, 03.02.2016) werde, worauf der damalige Präsident in einer Polizeimeldung ausführlich Stellung bezog.

### *Willkommenskultur und das Ausländeramt*

Sowohl von polizeilichen als auch nichtpolizeilichen Interviewpartner\*innen wird berichtet, dass es große Probleme mit dem Ausländeramt der Stadt Darmstadt gebe. Sogar aus der Stadtverwaltung selbst wird verlautet: »Also Darmstadt ist eine sehr schöne Stadt. Allerdings ist die Willkommenskultur in der Ausländerbehörde noch nicht da angekommen, wo wir es gerne hätten« (DA, Interview 5, April 2023). In der Lokalzeitung ist beispielsweise zu lesen, dass »ein Syrer auf der Ausländerbehörde festgenommen [wurde], nachdem sie ihn dorthin bestellt hatten, um seine Duldung zu verlängern« und ihn »quasi direkt aus der Behörde heraus samt Familie [...] abgeschoben« hätten (DE, 29.08.2018). Außerdem müssten sich Menschen »morgens um 4 Uhr oder 5 Uhr schon vor das Luisencenter stellen [...] in der Hoffnung, einen Platz im Ausländeramt zu bekommen« (GS DA, Juni 2023), weil »man einfach irgendwie keine Termine bekommt« (DA, Interview 3, November 2022). Diese Situation sei »so schlimm für die Menschen«, berichtete ein\*e Vertreter\*in aus der sozialen Arbeit. »Also ich glaube auch, dass die Darmstädter\*innen sehr weltoffen und hilfsbereit sind«, sagt sie\*er, »ich glaube allerdings, dass wir ein großes strukturelles Problem in der Verwaltung haben. Und ich würde da auch von strukturellem Rassismus reden« (GS DA, Juni 2023). Im Gegensatz zu Kassel wird in Darmstadt also nicht die Polizei als problematischstes Gegenüber für Geflüchtete genannt, sondern die Stadtverwaltung. Dies wird auch von mehreren Vertreter\*innen der Zivilgesellschaft bestätigt. Es stellt einen Bruch mit dem Narrativ des weltoffenen Darmstadts dar, wenn es zwar heißt, dass Migrant\*innen willkommen seien, aber »eine Familie drei unterschiedliche Pässe hat oder ein Mädchen seit fünf Jahren auf irgendein Dokument wartet und einfach nichts kommt« (DA, Interview 4, November 2022) und »Leute ihren Pass nicht zugeschickt bekommen oder keinen Termin bekommen, um den zu verlängern, und dann in Ängste verfallen« (DA, Interview 3, November 2022).

*Governance und soziale Arbeit*

Eine solch scharfe Kritik gibt es an der Darmstädter Polizei nicht. Im Gegenteil: Sie wird als Akteur wahrgenommen, welche die Darmstädter Erzählung von Offenheit mitträgt und am selben Strang zieht wie der Rest der Stadtgesellschaft: »Die Polizei in Darmstadt ist anders als in vielen anderen hessischen Städten. Das färbt auch ab. Das ist ein gegenseitiger Prozess« (GS DA, Juni 2023) zwischen Stadt und Polizei. Dabei profitiert die Polizei auch von der stabilen Sicherheitslage in der Stadt (die sie sich selbstverständlich auch selbst zuschreibt), welche es ihr erlaubt, einen Fokus auf Vernetzung und sozialarbeiterische Tätigkeiten zu setzen und nicht nur lediglich reaktive »IIO-Arbeit« zu leisten. Die Maßgabe ihrer polizeilichen Arbeit scheint zu sein, in einer bereits sehr gut funktionierenden Stadt präventiv dafür zu sorgen, dass das auch so bleibt, indem sie möglichst den Überblick über verschiedene Entwicklungen behält und Problemlagen identifiziert, bevor sie überhaupt aufkommen. »Ich glaube, dass sich bei uns im Stadtgebiet mehr gekümmert wird als in anderen Großstädten«, so ein\*e interviewte\*r Polizist\*in. Für diese Arbeit kooperiert die Polizei Darmstadt mit zahlreichen Akteuren in der Stadt. Sie zeigt sich offen, stellt sich der Kritik der anspruchsvollen Darmstädter\*innen und weiß, dass Rückhalt in der Bevölkerung wichtig ist. Teilweise stößt sie an ihre Grenzen, wenn ein vermeintlich zu hohes Maß an Versicherheitlichung, beispielsweise in Form eines Hauses des Jugendrechts, mit der »links-grün-liberal[en]« (Pol DA, Interview 7, November 2021) Ausrichtung der Stadt kollidiert. In diesem Wissen tritt sie generell eher »zurückhaltend-beobachtend« (DA, Interview 1, Oktober 2022) auf und holt das »große[...] Besteck« (Pol DA, Interview 2, September 2021) nur selten heraus.

In Bezug auf Geflüchtet und Migrant\*innen zeigt die Polizei Verständnis dafür, dass »viele Menschen hier [...] sehr negative Erfahrungen mit Polizei aus ihren Herkunftsländern« (Pol DA, Interview 2, September 2021) gemacht haben. Sie ist sich bewusst, dass man nicht von ihnen erwarten kann, »dass sie sich von heute auf morgen an gesetzliche Regelungen halten« (Pol DA, Interview 6, Oktober 2021) können, die ihnen vorher gar nicht bekannt sind, wenn man sie ihnen nicht verständlich vermittelt. Die Polizei folgt dabei eher einer Bring- als einer Holstrategie, sucht Geflüchtete aktiv auf und geht auf sie zu mit Projekten wie der »Polizei zum Anfassen« oder, indem sie sich »einfach mal in Zivil« bewegt (Pol DA, Interview 2, September 2021).

Vor allem unsere Erfahrungen aus der teilnehmenden Beobachtung mit der Operativen Einheit (OPE) haben ein eindrückliches Bild dahingehend hinterlassen, wie sehr sich Teile der Polizei Darmstadt als »Kümmerer« der Stadt verstehen und dabei präventive Maßnahmen ergreifen, die der sozialen Arbeit sehr nahekommen. Besonders wichtig ist ihnen dabei der Kontakt in die Szene, vor allem in Bezug auf die besonders auffälligen Straftäter\*innen unter 21: »Die kennen uns persönlich sehr gut und wir kennen sie sehr gut« (Pol DA, Interview 5, Oktober 2021). Bei einem Stadtfest wie dem Heinerfest ist die OPE fast erzieherisch unterwegs, weiß, wo sich die auffälligen jungen Menschen aufhalten, beobachtet, mit wem sie unterwegs sind, grüßt sie, »[tritt] denen so ein bisschen auf die Füße« (Pol DA, Interview 5, Oktober 2021) und zeigt, dass sie da ist und sie im Auge behält. Man ist per Du, flachst miteinander herum, begrüßt sich mit Faustcheck und fragt, ob der Nachhauseweg gesichert ist. Begegnet wird der Polizei dabei mit Respekt. Auch ohne Uniform.

## 4.2 Kassel

»Kassel ist eine weltoffene Stadt, die seit Jahrhunderten auch von der erfolgreichen Integration Zugewanderter geprägt wird. Knapp 40 Prozent der Kasseler Bürgerinnen und Bürger verfügen über einen Migrationshintergrund [...]. Seit 2015 stellt der Zuzug Geflüchteter auch Kassel vor neue Herausforderungen« (Alle werden gebraucht und alle gehören dazu: Integrationskonzept der Stadt Kassel, 2019).

Als im Spätsommer 2015 zahlreiche Geflüchtete auch Kassel erreichten, trafen sie auf eine Stadt, für die Migration und Diversität nichts Neues war. 40 Prozent der Kasseler Bevölkerung haben eine Einwanderungsgeschichte und laut einer\*in Interviewpartner\*in habe »Kassel einen Ausländeranteil von 30 Prozent. Also wir sind eine Stadt, wo einfach viele migrantisierte Personen leben« (KS, Interview 2, Februar 2023). In Bezug auf die sogenannte »Flüchtlingskrise« schien das eine gewisse Ambivalenz zu erzeugen. Einerseits stellte der Zuzug vieler Geflüchteter die Stadt Kassel vor keine nie da gewesene Situation, die deshalb weitestgehend unaufgeregt und pragmatisch bearbeitet wurde. Eine ähnliche Ausgangslage wird uns in Mannheim beschrieben. Viele unserer Kasseler Interviewpartner\*innen sind sich einig, dass die Aufnahme, Versorgung, Unterbringung und Verteilung der Geflüchteten gut und erfolgreich gemeistert wurde: »Ich muss mich da immer ein bisschen bremsen, weil ich manchmal nahezu in Begeisterung kom-

me. Das meine ich gar nicht ironisch. Ich finde, wir haben das in Kassel richtig gut gemacht. Das sage ich auch immer wieder« (KS, Interview 5, Mai 2023). Ähnlich wie in Darmstadt wurde bei der Unterbringung der Geflüchteten auf »dezentrale [...] Unterbringung und auf kleinere Unterkünfte« gesetzt, was »eine ganze Menge auch abfedert« (KS, Interview 4, April 2023). Im Gegensatz zu Darmstadt wird betont, dass alle beteiligten Ämter und Organisationen sehr gut zusammengearbeitet hätten – auch das Amt für Ausländerangelegenheiten, bei dem Kassel einen besonderen Ansatz habe: »Wir in der Stadt Kassel haben uns dazu entschlossen, zu sagen: Die Ausländerangelegenheiten, das sind eben auch Bürgerangelegenheiten. Warum ist das in der Ordnungsbehörde? Und wir haben das zu den Bürgerangelegenheiten sortiert« (KS, Interview 4, April 2023). Es habe kein »Kompetenzgerangel« zwischen den Ämtern, Organisationen und der sozialen Arbeit gegeben, und »die Chemie hat einfach auch gestimmt«, wie uns ein\*e Interviewpartner\*in berichtet (KS, Interview 5, Mai 2023).

Andererseits trafen die Geflüchteten 2015 aber auch auf eine Stadt, in der die Integration von Ausländer\*innen bisher nicht als reine Erfolgsgeschichte wahrgenommen wurde und in der laut unseren Interviewpartner\*innen bereits teils gravierende Probleme in der zunehmend diversen Stadtgesellschaft existierten. Von »Parallelgesellschaften« ist in einem Interview die Rede, von »Grüppchenbildung« und Menschen, die lieber unter sich bleiben (KS, Interview 2, Februar 2023). Auch von einer »wahnsinnige[n] Konzentration von Problemlagen« in einzelnen Stadtteilen, von grundsätzlich sehr unterschiedlichen Stadtteilen, von mangelnder Schulbildung und von der höchsten Kinderarmutsquote in ganz Hessen (KS, Interview 4, April 2023) wird uns berichtet. »Ich würde es mir ein bisschen durchmischerter wünschen« (ebd.), schließt ein\*e Interviewpartner\*in.

Zwischenzeitlich gab es in der Stadt Kassel sieben große Gemeinschaftsunterkünfte, von denen 2018 aufgrund sinkender Geflüchtetenzahlen vier geschlossen wurden (HNA, 14.06.2018). Für viel mediale Berichterstattung sorgte die Erstaufnahmeeinrichtung in Kassel-Calden, die bereits im Herbst 2015 ihr Belegungsmaximum von 1.500 Personen fast erreicht hatte (HNA, 02.10.2015). Die Zeltstadt machte Schlagzeilen aufgrund schlechter Wohnbedingungen für Geflüchtete (z. B. HNA, 13.08.2015) sowie zahlreicher Polizeieinsätze wie beispielsweise anlässlich einer Massenschlägerei im September 2015, bei der Dutzende Menschen, unter ihnen Polizist\*innen, verletzt wurden (HNA, 28.09.2015 (3)). Obwohl Calden nur zum Landkreis und

nicht zur Stadt Kassel gehört, schienen die dortigen Vorkommnisse vor allem die Polizei Kassel maßgeblich geprägt zu haben.

#### 4.2.1 Problemwahrnehmungen

»Als Polizei hat man sich daran gewöhnt. Man weiß, dass es gewisse Bereiche in Kassel gibt, die sehr stark Migrations- ... wie soll ich es nennen? – ja, Einwohner haben, die einen Migrationshintergrund haben. Muss man sich mit arrangieren« (Pol KS, Interview 5, September 2021).

##### *Kassel aus Polizeiperspektive*

Die interviewten Kasseler Polizist\*innen zeichnen ein recht einheitliches Bild von ihrer Stadt aus professioneller Perspektive, bewerten dieses Bild aber unterschiedlich. Einig ist man sich, welche Deliktstypen die größten Probleme für die öffentliche Sicherheit in Kassel darstellen, nämlich Verstöße gegen das Betäubungsmittelgesetz, Körperverletzungsdelikte sowie Raubdelikte und Diebstahl. Auch in Bezug auf die besonders kriminogenen Orte in der Stadt besteht Einigkeit, vor allem in Bezug auf den sogenannten »Stern« (siehe Kapitel 2.2). Unterschiedlich eingeschätzt wird jedoch, als wie problematisch die Sicherheitslage in Kassel insgesamt einzuordnen ist. Vor allem zwischen Vertreter\*innen des höheren Dienstes und Vertreter\*innen des Streifendienstes beziehungsweise der Ebene der Dienstgruppenleiter werden hier große Unterschiede deutlich. Ein\*e Interviewpartner\*in, die\*der regelmäßig »auf der Straße« unterwegs ist, betont beispielsweise, dass man »aus polizeilicher Sicht [...] schon viel zu tun [hat] hier in dieser Stadt« und es durchaus Straßen gebe, die »ich nachts als Polizist privat nicht mal mehr durchlaufen« würde und als Frau schon gar nicht (Pol KS, Interview 5, September 2021). Im Gegensatz dazu berichtet ein\*e Vertreter\*in der Führungsebene, dass sie\*er Kassel als »sichere Stadt« bezeichnen würde, denn es gebe »im Großen und Ganzen in Kassel [...] keine rechtsfreien Räume, dass wir sagen, da fährt eine Streife nicht mehr allein hin, sondern da muss ich vorher fünf, sechs Streifen zusammenziehen, um da überhaupt irgendwie tätig zu werden« (Pol KS, Interview 1, Juli 2021). Sie\*er verstehe aber auch, dass über die Gesamtsicherheitslage in der Stadt »natürlich einzelfallbezogen [...] der ein oder andere falsche Eindruck entstehen« kann (ebd.). Wenn man sich aber, so betont ein\*e weitere\*r Polizist\*in aus dem

höheren Dienst, »die Kriminalitätsentwicklung der letzten Jahre anguckt, haben wir einen sehr, sehr deutlichen Kriminalitätsrückgang, insbesondere auch was Straßen- und Gewaltkriminalität angeht« (Pol KS, Interview 6, September 2021). Diesen Eindruck teilen die Kolleg\*innen aus den niedrigeren Dienstgruppen nicht: »Kriminalität hat sich ein bisschen verändert, irgendwo. [...] [V]or vielleicht zehn Jahren gab es aus meiner Sicht weniger Gewaltkriminalität auf der Straße als heutzutage« (Pol KS, Interview 5, September 2021). Diese\*r Interviewpartner\*in betont, dass sie\*er es besonders gravierend fände, dass es

»heutzutage [...] meist wirklich dann größere Gruppen [sind], die sich in die Haare bekommen. Da wird mit Gegenständen geschlagen, im günstigsten Falle. Im schlimmsten Falle hat man heutzutage ein Messer oder eine Schusswaffe dabei. Was auch mehr geworden ist, gefühlt. Ja. Ich sage mal, die Straßenkriminalität hat andere Ausmaße als vor zehn Jahren« (ebd.).

Bei diesen Interviewten klingt ein »Früher war alles besser«-Narrativ an: »Ich war früher gerne unterwegs in Kassel«, berichtet ein\*e Polizist\*in, »ich war gerne auf unserer Partymeile. [...] Was wir heute an Einsätzen in den Bereichen haben, das hatten wir früher nicht. Das deckt sich mit meinen privaten Wahrnehmungen. Es ist schon schwierig hier in Kassel geworden« (Pol KS, Interview 3, Juli 2021). Auf der anderen Seite erzählt der Direktor der Kasseler Polizeidirektion der lokalen Zeitung in Bezug auf den bereits erwähnten Stern, dass dieser zwar »klar« ein »Kriminalitätsbrennpunkt« in Kassel, die Situation allerdings nicht mehr »so dramatisch wie früher« sei (HNA, 28.03.2014). Dieser Einschätzung widersprechen wiederum auch die Anwohner\*innen und Geschäftsleute am Stern, die der Lokalzeitung berichten, »dass es »so schlimm wie nie« im Quartier am Stern zugehe. Dealer und Hehler seien schon tagsüber überall aktiv« (HNA, 01.06.2017). Über die Einschätzung der Sicherheitssituation in Kassel scheint man sich also uneins zu sein, sogar innerhalb der Polizei. Es gibt kein geteiltes, positives Narrativ wie beispielsweise in Darmstadt. Die Deutung über Kassels Sicherheit ist kontrovers.

### *Fluchtmigration als Herausforderung für die Polizeiarbeit*

In einigen Interviews wird deutlich, dass die sogenannte »Flüchtlingskrise« 2015 ff. von der Kasseler Polizei als einschneidendes Ereignis wahrgenommen wurde, teilweise gar als dramatisch (»aus polizeilicher Sicht hat sich

[Kassel] seit der ersten Flüchtlingswelle, aus meiner Sicht, massiv verändert« [GS KS, Juli 2023]), was sich wenig mit den Aussagen der interviewten nichtpolizeilichen Akteure deckt. Die Vertreter\*innen aus Politik, Stadtverwaltung und Zivilgesellschaft betonen vor allem, wie gut die ganze Stadt mit dieser Situation umgegangen sei. Ein\*e Polizist\*in jedoch berichtet, dass die Polizei damals »an allen Ecken und Kanten« eingesetzt und gebraucht wurde und »teilweise überfordert war [...] mit der Menge an Arbeit« (GS KS, Juli 2023). Von »Panikzone«, »Ausnahmesituation« und »chaotische Phase« (Pol KS, Interview 7, Dezember 2021) spricht ein\*e Polizeibeamt\*in. Vor allem die bereits erwähnte Erstaufnahmeeinrichtung Kassel-Calden wurde als problematisch wahrgenommen. Es sei »immens« gewesen, »was sich innerhalb dieser Erstaufnahmeeinrichtung für Probleme dargestellt haben unter den verschiedenen Ethnien«, berichtet ein\*e Polizist\*in (Pol KS, Interview 5, September 2021). Es wird auch an verschiedenen Stellen im Material deutlich, dass die Ursachen dieser Probleme nicht immer als legitim eingeschätzt wurden: »Da hat man sich dann bekriegt, weil es um das Essen ging oder weil einer sich nicht angestellt hat. Und auf einmal flogen Tassen, Teller und Messer und dann hatten wir einen riesigen Polizeieinsatz. Das war völlig neu« (GS KS, Juli 2023). Einerseits wird zwar von Polizeiseite wiederholt betont, dass man polizeilich »ja nur mit einem ganz geringen Teil dieser Flüchtlingswelle zu tun« hat, nämlich denen, »die strafrechtlich auffällig sind« (ebd.). Andererseits wird das Bild vermittelt, dass in Kassel dieser »geringe Teil« der Geflüchteten sehr groß sei und bei manchen Deliktstypen zum zentralen polizeilichen Gegenüber geworden sei, wie folgendes Zitat zeigt:

»Diese erste Flüchtlingswelle, ich werde nie vergessen, wie viele Ladendiebe wir in der Innenstadt hatten. [...] Die wussten, dass sie nach einer gewissen Zeit zurückmüssen. Haben hier, auf Deutsch gesagt, die Läden leergeräumt. Wir hatten Unmengen an Arbeit, Diebstählen. Wenn man die Ladendetektive gefragt hat, die sind nicht hinterhergekommen. Das hat man nach außen hin nie gesehen. So etwas ist nie propagiert worden, das sind Probleme, damit hat die Polizei zu tun gehabt, das war massiv. [...] Überspitzt gesagt waren nur noch Asylsuchende darunter [unter den Ladendieben, die Autor\*innen] zu einem hohen 90-Prozent-Anteil. Das war eine extreme Veränderung« (GS KS, Juli 2023).

Auch wird argumentiert, dass seit der sogenannten »Flüchtlingskrise« das Sicherheitsgefühl »im Innenstadtbereich«, zu dem auch der Stern gehört, in Kassel gesunken sei (ebd.). Dies wird von der\*dem entsprechenden Interviewpartner\*in als verständlich und nachvollziehbar dargestellt und explizit mit Migrant\*innen in Verbindung gebracht: »[...] wo man teilweise nur

den Kopf schütteln kann, wenn man sieht, was sich in unserer Stadt abspielt. Vorwiegend unter Migranten« (ebd.).

### *Rechtsextremismus als Folge*

Während einerseits thematisiert wird, ob oder dass Geflüchtete und Migrant\*innen eine Herausforderung für die Kasseler Sicherheit sind, wird aus einigen Polizeiinterviews, zahlreichen Polizeimeldungen und Artikeln der lokalen Zeitung deutlich, dass Rechtsextremismus und Vorbehalte gegenüber Geflüchteten – vor allem auch in Reaktion auf die gesteigerte Fluchtmigration («Es gab auch natürlich Leute – Sie haben das ja mitbekommen, mit dem Mord an Herrn Dr. Walter Lübcke – die das natürlich als Bedrohung wahrgenommen haben. Die den Staat beschuldigt haben, dass Menschen hierhergebracht werden, um die Bevölkerung auszutauschen« [Pol KS, Interview 7, Dezember 2021]) – durchaus eine ernst zu nehmende Problematik in Kassel darstellen: »Trotz Rückgang: rechtsextrem motivierte Straftaten überwiegen. Der größte Teil der 2014 in Nordhessen gemeldeten politisch motivierten Taten war mit 106 Fällen dem politisch rechtsextremen Spektrum zuzurechnen« (PolM KS, 12.03.2015). Vor dem Hintergrund, dass das rechtsextreme Netzwerk in und um Kassel radikalisiert und organisiert genug war, 2019 den Mord an Walter Lübcke zu verüben, wirkt die Problematisierung durch die Polizei aber eher randständig und wird nur von Vertreter\*innen der höheren Dienstränge vorgenommen. Die Radikalisierung wird als Reaktion auf die erhöhte Fluchtmigration erklärt:

»Das hat sicherlich Menschen aus der rechten Szene, so muss man es bei Ernst sagen, noch einmal Auftrieb gegeben, da noch konsequenter oder perfider vorzugehen und einen Anschlag zu begehen an der Stelle. Das zeigt für mich erstens, ich weiß nicht, ob das bei uns auffälliger ist als woanders, aber natürlich haben wir Menschen in dem Bereich, die diesem extremen Gedankengut zugetan sind« (Pol KS, Interview 6, September 2021).

### *Kriminalität durch Geflüchtete*

Verstöße gegen das Betäubungsmittelgesetz werden in Kassel als dominantes Problem dargestellt. Dieser Delikttyp wird von der Polizei einerseits klar mit der Örtlichkeit des Sterns verknüpft: »Zum Beispiel der Stern, das ist wirklich einer der Problembereiche, die wir in Kassel haben. Mehr oder weniger auch eine offene Drogenszene. Wir haben da die ganzen Cafés, Bars, die teilweise auch als Umschlagplätze von Drogen dienen. Das ist so der Kri-

minalitätsschwerpunkt, den wir eigentlich in Kassel haben« (Pol KS, Interview 1, Juli 2021). Andererseits wird Drogenkriminalität auch klar mit einer bestimmten Gruppe in Verbindung gebracht: »Also diese Kleinstdealer haben weit über 90 Prozent Migrationshintergrund. Vorwiegend im Bereich Afghanistan, Syrien, Nordafrika. Die sind alle zwischen 16 und vielleicht Anfang 30« (Pol KS, Interview 5, September 2021). Es sei »nicht von der Hand zu weisen«, dass gewisse »Drogengeschäfte, Drogenbereiche, Verkauf von Drogen [...] fest in der Hand von nordafrikanischen, teilweise arabischen Ethnien« (GS KS, Juli 2023) seien. Auch fast vier Jahre nach der sogenannten »Flüchtlingskrise« werden diese Personen – anders als in den anderen Fallstädten – von der Kasseler Polizei als distinkte Gruppe im Stadtbild wahrgenommen, als problematisch eingeschätzt und mit bestimmten Orten und Delikttypen verknüpft. In einem Zeitungsinterview mit einer hochrangigen Kasseler Polizistin heißt es auch 2019 noch: »Bei den Straßenhändlern handelt es sich meist um junge Männer, die mit der Flüchtlingswelle 2015/16 nach Deutschland gekommen sind. Bei einem Teil der Beschuldigten handelt es sich um Syrer« (HNA, 03.12.2019). In den polizeilichen Pressemitteilungen zu Verstößen gegen das Betäubungsmittelgesetz nennt die Kasseler Polizei zudem grundsätzlich den Aufenthaltsstatus bzw. die Nationalität der\*des Beschuldigten wie beispielsweise in der Meldung über einen »20-jährigen Asylsuchende[n]«, der »nicht nur etwas Kokain dabei [hatte], sondern auch 315,- Euro Bargeld in kleinen Scheinen und ein Handy, wie es bei Dealern üblich ist« (PolM KS, 11.07.2017).

Ein Ort wie der Stern, an dem teilweise offen mit Drogen gehandelt werde, ziehe auch andere Deliktstypen an, so die Polizei. Neben »schwere[r] Drogenkriminalität, Raubstraftaten« würden dort zudem »Menschen angezogen, die auch gerne Eigentumskriminalität, Beschaffungskriminalität begehen« (Pol KS, Interview 4, September 2021). Aus den bereits genannten Zitaten wird deutlich, dass aus Perspektive der Polizei vor allem nach 2015 Ladendiebstähle mehrheitlich von Geflüchteten begangen wurden. Einige polizeiliche Interviewpartner\*innen sind um einen Perspektivwechsel bemüht und versuchen, die Beweggründe nachzuvollziehen, die hinter von Geflüchteten begangener Kriminalität stehen könnten:

»Sie müssen immer im Hinterkopf behalten, wo diese Menschen herkommen. [...] Wenn Sie Menschen haben, die nur durch Angst und durch Überlebenswillen geprägt sind, dann kommen die in ein neues Land und alle Menschen sprechen immer dafür, die Integration muss stattfinden. Ja, aber da muss jeder mitarbeiten. [...] Wenn sie das nicht bei jedem schaffen, dann ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass diese Menschen überfordert sind.

Und wenn diese Menschen überfordert sind, sind es trotzdem noch Menschen mit Grundbedürfnissen wie Essen, wie Trinken, sonst irgendwas. [...] Was macht der Mensch, wenn er Hunger hat? Er sucht sich eine Möglichkeit, etwas zu essen zu kriegen. Ich musste eine Strafanzeige wegen Ladendiebstählen schreiben gegen [...] Menschen, weil sie nichts zu essen hatten. Da ist eine Mortadella geklaut worden für 99 Cent. Deswegen müssen sie eine Strafanzeige fertigen. [...] Und das hat nichts damit zu tun, dass jemand hierher geflohen ist, sondern das hat was damit zu tun, dass es ganz normale Bedürfnisse sind. Nur sie fallen da stärker auf, weil sie halt nicht in der Gesellschaft integriert sind. [...] Sie haben nur andere Hintergründe und die muss man verstehen. Und das versuche ich. Es ist nicht immer leicht, aber ich versuche es, ja« (Pol KS, Interview 2, Juli 2021).

In anderen polizeilichen Interviews wird allerdings deutlich, dass die vermeintlichen Beweggründe hinter von Geflüchteten begangenen Straftaten nicht immer als berechtigt angesehen, sondern teilweise schlicht mit mangelndem Integrationswillen erklärt werden: »Ich habe es bei der Flüchtlingswelle damals immer so formuliert: Der ein oder andere ist dann auch nicht so gewöhnt, dass alle Dinge, die ich so kaufen könnte, so frei dastehen und bedient sich an der einen oder anderen Stelle, also Thema Ladendiebstahl« (Pol KS, Interview 6, September 2021). Ein\*e andere\*r Interviewpartner\*in beschreibt die Situation wie folgt:

»Und dann kommen die hier in die Stadt, dann sehen die vielleicht 25 Turnschuhe, ein iPhone, ein Auto. Ich gehe irgendwo in den Laden, kaufe mir da tolle Klamotten. Das möchten die dann vielleicht auch haben, was nachvollziehbar ist. Können es sich aber vielleicht aufgrund des geringen finanziellen Rahmens, den sie zur Verfügung haben, nicht leisten. Und dann beschafft man sich das vielleicht« (Pol KS, Interview 3, Juli 2021).

In Bezug auf Drogenkriminalität äußert ein\*e Polizist\*in, dass die drogenhandelnden Geflüchteten »aus meiner Sicht überhaupt keine persönliche Zukunft« hätten oder gar »kein Interesse daran« (Pol KS, Interview 5, September 2021). Es fehle ihnen die Neigung, die »Sprache hier zu lernen, sich zu integrieren, zur Schule zu gehen. Sich zu bilden« (ebd.). »Das macht mich schon ein bisschen traurig. Man sucht eine bessere Zukunft und begibt sich dann auf diese Schiene. Das ist nicht zielführend« (ebd.), schließt die interviewte Person. Ein\*e andere interviewte Person gibt jedoch zu bedenken, dass »jeder, der Drogen nimmt, [...] sie eigentlich immer nur aus demselben Grund [nimmt], nämlich um vergessen zu können. Und das hat alles was mit psychischer Stabilität oder Instabilität zu tun« (Pol KS, Interview 2, Juli 2021). Über die Legitimität der Gründe, warum Geflüchtete in die Drogenkriminalität »abrutschen«, ist man sich also innerhalb der Polizei Kassel nicht einig.

### *Probleme mit Integration*

Aus den vorangegangenen Zitaten wurde bereits deutlich, dass die Polizei Kassel das Attribut »gut integriert« mit »tendenziell nicht kriminell« verknüpft: »Dieser Integrationsprozess, der ist ein ganz wesentliches Einflussmerkmal auf die Bereitschaft, straffällig zu werden. [...] Und wenn das schneller vonstattengeht, glaube ich, hätten wir diese Probleme deutlich weniger« (Pol KS, Interview 1, Juli 2021). Und obwohl wir nicht explizit danach fragen, teilen uns einige polizeiliche Interviewpartner\*innen ihre Meinungen und Vorstellungen zum Thema Integration von Geflüchteten mit. Gängig, auch in den anderen Fallstädten, ist eine Kritik an großen Sammelunterkünften, die – abgesehen vom dortigen Konfliktpotenzial – einer erfolgreichen Integration von Geflüchteten absolut im Wege stünden: »Also es wäre fatal, hier zu sagen: Okay, wir stecken eine Bevölkerungsgruppe mit 100 Menschen in ein Haus rein. Also da kann man sicherlich nicht mehr von Integration sprechen« (Pol KS, Interview 4, September 2021). Vielmehr seien es die »kleinen Wohneinheiten«, in denen »die Leute grundsätzlich integriert werden« (ebd.), was sich mit Aussagen in den anderen Fallstädten deckt.

Einigen Geflüchteten wird von polizeilicher Seite schlichtweg mangelnder Integrationswille bescheinigt, weil es beispielsweise »immer wieder die Gleichen sind, die auftauchen und die nichts mit sich und der Welt anzufangen wissen oder für sich keine positive Zukunft suchen« (Pol KS, Interview 5, September 2021). Außerdem gebe es Bevölkerungsgruppen, die in Kassel »wirklich abgeschottet« sind, wie beispielsweise »die Bulgaren, Rumänen«, wo aus polizeilicher Perspektive »keine Integration« (Pol KS, Interview 1, Juli 2021) wahrgenommen werden könne. Es spräche zwar prinzipiell nichts dagegen, »wenn ich mich innerhalb meiner Bevölkerungsschicht [sic] abends treffe und vielleicht Karten spiele oder Tee trinke. Aber die machen das größtenteils halt ausschließlich. Und das ist der Integration auf keinen Fall förderlich« (Pol KS, Interview 5, September 2021).

Auch wenn bei der Polizei der Wissensbestand weitestgehend geteilt wird, dass eine gelungene Integration die Straffälligkeit von Geflüchteten unwahrscheinlicher mache, weisen unsere Interviewpartner\*innen doch regelmäßig darauf hin, dass sie am Ende einfach »Sicherheitsbehörde« seien und nicht die »gleiche Arbeit, die die Caritas macht oder beispielsweise die Integrationsbehörde« (Pol KS, Interview 7, Dezember 2021), leisten könne.

### *Mangelnder Respekt und Frustration*

Obwohl man wisse, dass die Polizei »gesellschaftlich [...] scheinbar im Ranking immer noch ganz gut« dastehe, merke man doch sehr deutlich, »dass Polizei anders gesehen wird« als früher (Pol KS, Interview 4, September 2021). Ein\*e andere Polizist\*in formulierte drastischer, dass »der Respekt gegenüber der Polizei [...] aus meiner Sicht gnadenlos gesunken« sei (Pol KS, Interview 5, September 2021). Diese Person machte eine gesamtgesellschaftliche Entwicklung dafür verantwortlich:

»Das fängt schon an mit den Kindern, die heute zur Schule gehen. [...] Das fängt da schon an, dass die Erziehung in der Schule nicht mehr so ist, wie vielleicht vor 30, 40 Jahren. Das ist auch gut so, größtenteils. Aber selbst in kleinsten Schulklassen verschwindet der Respekt vor Lehrern schon. Und das ist traurig. Und das zieht sich, glaube ich, durch wie so ein roter Faden« (ebd.)

An anderer Stelle wurde dieses vermeintliche Sinken von Respekt jedoch direkt mit der Fluchtmigration in den Jahren 2015 und folgend oder generell mit Menschen mit Migrationshintergrund in Verbindung gebracht. Ein\*e Interviewpartner\*in berichtete beispielsweise, dass es zunehmend junge Menschen gebe, die Auseinandersetzungen mit der Polizei gezielt für ihr Abendentertainment provozierten, »und das hat auch ganz deutlichen Migrationshintergrund. Das muss man ganz klar sagen« (Pol KS, Interview 1, Juli 2021). Eine andere Person berichtete von »fehlende[m] Respekt«, den es während der sogenannten Flüchtlingskrise gab. »Da wurde anders mit der Polizei umgegangen oder man hat es versucht, anders mit uns umzugehen, als wir das gewohnt waren« (Pol KS, Interview 5, September 2021, siehe auch Unterkapitel 2 zu Kassel-Calden).

In Bezug auf polizeiliche Arbeit in Kontext von Fluchtmigration wird von polizeilicher Seite regelmäßig rückgemeldet, dass bestimmte gesetzliche Regelungen (oder vielmehr Nichtregelungen) Frustration bei den Kasseler Kolleg\*innen auslösten oder polizeiliche Arbeit gar sinnlos erscheinen ließen. Es wird berichtet, dass es manchen straffälligen Geflüchteten egal sei, ob sie von der Polizei erwischt wurden oder nicht, »weil sie genau wussten, dass in Deutschland nichts oder nicht viel passiert. Und sie müssen ohnehin nach einer kurzen Bleibedauer wieder zurück« (Pol KS, Interview 5, September 2021). Das sei für viele Kolleg\*innen »schwierig«, weil es gegen ihre »komplette Rechtsauffassung« spreche und sie wüssten, dass nach ihrer Arbeit »nichts dabei herunkommen wird« (ebd.). Gegenüber der Polizei würde nach dem Motto »Ihr könnt mir eh nichts« aufgetreten und ein

durch »die Justiz« eingestelltes Verfahren werde als »Sieg über die Polizei« wahrgenommen (Pol KS, Interview 1, Juli 2021). Auch sei es ermüdend, zu sehen, dass es »immer wieder die gleichen« Personen seien, die straffällig würden, die man »immer wieder von der Straße holt« (Pol KS, Interview 5, September 2021):

»Ob das jetzt Streitigkeiten sind, ob das eine Schlägerei ist – man fährt hin und es sind wieder die gleichen. Und es sind meistens diese unbegleiteten [minderjährigen Flüchtlinge]. Das macht schon, ja – frustrieren wäre jetzt fast übertrieben. Wir müssen die Arbeit machen, die anfällt. Und Frust wäre falsch. Wenn wir da alle frustriert wären, dann müsste der Dienst halt darüber nachdenken, dass er da entgegenwirkt. Aber es ist, wie gesagt, auffällig. Und dass der ein oder andere Kollege da auch mal ein bisschen frustriert ist, ja, das kann passieren. Aber das ist dann meistens damit getan, dass man mal wieder ein bisschen frei hat, mal ein bisschen durchschnauft. Und dann geht es weiter« (ebd.).

In diesem Zitat klingt eine Konsequenz von Polizeiarbeit an, die vor allem beim Dienst in sogenannten »Brennpunkten« auftreten kann. Wenn Polizist\*innen immer wieder mit denselben Menschen, denselben Gruppen und denselben Orten konfrontiert sind, die durch Kriminalität auffällig werden, kann das irgendwann zu einem verzerrten und gesellschaftlich problematischen Weltbild führen.

### *Polizei als Problem? Bewertung der Polizeiarbeit durch nichtpolizeiliche Akteure*

Fragt man nichtpolizeiliche Akteure und Vertreter\*innen der Zivilgesellschaft nach ihrer Meinung über die Arbeit der Kasseler Polizei, zeigt sich einmal mehr kein einheitliches Bild: »Also ich glaube, es kommt sehr darauf an, wen man in Kassel fragt, wie das Bild der Polizei ist« (KS, Interview 2, Februar 2023). Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Interviewpartner\*innen, die im Rahmen von Kommunalpolitik oder -verwaltung mit der Polizei kooperieren, entweder sehr zufrieden mit dieser Zusammenarbeit sind (»sehr angenehm« [KS, Interview 5, Mai 2023]) oder von der Polizei nicht viel mitbekommen – auch nichts Negatives (»Grundsätzlich würde ich sagen, spielt die Polizei in Kassel in dem Sinne keine Rolle« [KS, Interview 2, Februar 2023]). Ein\*e andere\*r Interviewpartner\*in berichtet uns von ihren\*seinen Erfahrungen mit der Polizei im Kontext der sogenannten »Flüchtlingskrise« wie folgt:

»Also ich habe bisher die Zusammenarbeit mit der Polizei, wenn ich was mit der Polizei zu tun hatte, als sehr konstruktiv und positiv erlebt. Also, wenn wir auch Krisenrunden hatten, das war ja zum Beispiel auch jetzt bei der Ukraine-Sache. Da haben wir ja einen

Verwaltungsstab eingerichtet. Und das lief alles immer unheimlich gut. Gute Abstimmungen« (KS, Interview 4, April 2023).

Als besonders positiv und »sehr hilfreich« (KS, Interview 5, Mai 2023) im Kontext von Fluchtmigration wird der »hiesige[...] Migrationsbeauftragte der Polizei« (KS, Interview 3, April 2023) hervorgehoben. Negative Berichte über die Arbeit der Polizei hingegen werden als fern der eigenen Realität (etwas, was man »mal in der Zeitung« liest) oder der politisch linken Ecke und damit einer politischen Agenda zuordnet:

»Ja, da gibt, natürlich gibt es auch immer mal wieder Unzufriedenheit, aber das wird, ehrlich gesagt, mir gegenüber habe ich das jetzt noch nicht gehört. Da sind dann auch Aussagen, die man mal, ne, die ich mal in der Zeitung lese oder die in der Politik von linker Seite geäußert wird, beispielsweise« (KS, Interview 4, April 2023).

Ein ganz anderes Bild von der Kasseler Polizeiarbeit wird allerdings von Gesprächspartner\*innen gezeichnet, die selbst als nichtdeutsch gelesen werden oder die mit solchen Klient\*innen im Rahmen der sozialen Arbeit zu tun haben. Ein\*e Teilnehmer\*in unserer Gesprächsrunde äußert im Beisein der Polizei, dass es die Kasseler Polizei »bisher nicht hinbekommen« habe, »den Menschen, die nach Deutschland gekommen sind, dieses nach dem Zweiten Weltkrieg entwickelte ›die Polizei, dein Freund und Helfer‹-Image richtig zu vermitteln« (GS KS, Juli 2023). Sie\*er nehme stattdessen wahr,

»dass Angst vor der Polizei herrscht, egal in welchem Kontext. Ob es jetzt bei einer Kontrolle ist oder selbst, wenn man selber Anzeige erstatten will [...]. [D]ie Menschen haben Angst, sie wollen nicht zur Polizei gehen. Sie wollen keine Anzeige erstatten, weil sie immer selber die Angst haben, im Fokus stehen zu können« (GS KS, Juli 2023).

Auf die Erwiderung der Polizei, dass es Aufgabe der Beratungsstellen sei, ihren Klient\*innen ein positives Polizeibild zu vermitteln, antwortet sie\*er: »Ich sehe es an der Stelle tatsächlich etwas anders, dass die Polizei hier auch gefordert ist. Und nicht zu sagen: ›Da sind Beratungsstellen‹« (GS KS, Juli 2023). Denn das tue man bereits »und trotzdem ist diese Angst da« (ebd.). Es sei Aufgabe der Polizei, »wenn sie da so ein negatives Image hat, zu zeigen, das ist gar nicht wahr« (ebd.). Nach der bereits erwähnten Massenschlägerei in der Erstaufnahmeunterkunft Kassel-Calden (siehe auch Unterkapitel zu Verortung von Unsicherheit) berichtet auch die Lokalzeitung:

»Ursprünglich wollten Bewohner der Zeltstadt die Forderungen [nach besserer Unterbringung] selbst an Regierungspräsident Lübcke richten. Doch nach der Schlägerei in der Un-

terkunft ist alles anders. »Sie haben Angst – auch vor der Polizei«, erklärte ein Organisator der Kundgebung« (HNA, 28.09.2015 [2]).

Unsere Gesprächspartner\*innen mit Einwanderungsgeschichte berichteten von zahlreichen Situationen, in denen sie sich von der Kasseler Polizei schlecht oder benachteiligt behandelt gefühlt haben. Beispielsweise, indem sie »immer aus der Masse herausgezogen und gefragt [werden]: »Bitte zeig deinen Ausweis« (GS KS, Juli 2023). Auch die Lokalzeitung berichtet von der Erfahrung einer migrantischen Person während einer Polizeirazzia am Stern:

»Er steht mit vielen anderen jungen Männern mit Migrationshintergrund auf der Jägerstraße und muss warten, dass seine Personalien kontrolliert werden. »Hier ist kein einziger Deutscher. Ich fühle mich diskriminiert«, sagt er. »Nur weil ich nicht aus einer höheren Schicht bin, darf ich hier nicht weg« (HNA, 28.05.2019).

Eine interviewte Person berichtet von einem »Doppelstandard«, weil sie schon direkt mit weniger Respekt angesprochen werde, weil er\* sie erkennbar Ausländer\*in sei (KS, Interview 1, Februar 2023):

»Bei der Polizei sind alle Menschen mit dunkler Haut auf einer anderen Stufe. Ich glaube, wenn ich weiß und Deutscher wäre, mein Name vielleicht auch noch Müller hieße, würde die Polizei immer – egal was wäre – mit großem Respekt mit mir sprechen. Aber wenn man ein Schwarzer Mann ist, heißt es: »Hey, stopp da! Stopp!« und dann ist es egal, was du sagst. Der Respekt ist nicht da« (KS, Interview 1, Februar 2023).

Diese Person berichtete auch von einer anderen Situation, in der sie als Bürger\*in »im Polizeipräsidium« war und ein\*e Polizist\*in zu ihr sagte: »Hallo, bleiben Sie mal ruhig hier. Wir sind hier nicht in Ruanda.« Ich war so sauer. Ich komme nicht aus Ruanda. [...] Ich komme aus Nigeria« (ebd.). Sie argumentierte, dass »interkulturelle Kompetenz« bei »vielen Polizist\*innen« fehle (ebd.). Das sei besonders fatal, weil viele Geflüchtete und Ausländer\*innen aus Ländern kämen, in denen sie bereits »schlechte Erfahrungen« mit der Polizei gemacht hätten, und die deutsche Polizei ja dezidiert ein anderes Bild vermitteln möchte und sollte (ebd.). Dass es bei der Polizei an interkultureller Kompetenz fehle, sehe man beispielsweise auch daran, dass sie oft direkt einen »Verdacht« hegten, wenn viele ausländische Männer zusammensäßen, um »Gesellschaft oder einfach nur Sozialkontakt« zu haben und über Politik zu reden, was in ihrer Kultur üblich sei (ebd.). »Aber viele Polizist\*innen verstehen das nicht und auch die Nachbar\*innen nicht. Da gibt

es dann schon einen Anruf: ›Wir haben hier drei Afrikaner. Wir wissen nicht, was die machen‹ und dann gibt es direkt einen Polizeieinsatz« (ebd.).

Trotzdem betonen die Gesprächspartner\*innen, die negative Erfahrungen mit der Polizei Kassel gemacht haben, dass sie »das auch nicht generalisieren« möchten, »weil ein Kollege tritt freundlich auf, der andere vielleicht ein bisschen lauter« (GS KS, Juli 2023). »Ich würde nicht sagen, bei der Kasseler Polizei sind alle rechts. Natürlich sind da auch gute Leute dabei«, so ein\*e andere\*r, »aber die Leute, die vielleicht zehn Prozent, die rechts sind, die machen das komplette Image der Polizei kaputt« (KS, Interview 1, Februar 2023).

#### 4.2.2 Beschreibung des städtischen Raums und Verortung von Geflüchteten

Kassel ist schwer zu greifen. Fragt man Kasseler, Kasseler oder Kasseler (allein die Existenz dieser Differenzierung macht stutzig) nach dem, was ihre Stadt ausmacht, gibt es – mit Ausnahme der documenta – nicht viele Beschreibungen, die sich ähneln. Das ist besonders auffällig im Vergleich zu Darmstadt, Braunschweig oder auch Mannheim, wo uns von fast allen Interviewpartner\*innen ein kohärentes und tendenziell positives Stadtbild gezeichnet wird. Kassel hingegen, so scheint es, hat es schwer mit sich selbst. »Kassel ist so eine komische Mischung«, erklärte uns ein\*e Interviewpartner\*in. Man sei zwar Stadt, aber »irgendwie hier so mitten in der Provinz angesiedelt«, mit nichts als »sehr viel Land« drumherum (KS, Interview 2, Februar 2023). Als »Gallierdorf« bezeichnete es darum ein\*e andere\*r Interviewpartner\*in, denn »die nächsten Städte sind alle kilometerweit entfernt« (Pol KS, Interview 7, Dezember 2021). Man habe dadurch, dass man bis in die 90er Jahre »Zonenrandgebiet« war, immer noch »den kleinen Makel der Provinz« an sich haften (Pol KS, Interview 6, September 2021). Liebeserklärungen wie »Ich finde Kassel ist eine sehr, sehr reizvolle Stadt«, aufgrund von »kulturellen Angeboten« wie Staatstheater, Museen und dem Bergpark Wilhelmshöhe sind – vor allem von polizeilicher Seite – eher selten (Pol KS, Interview 1, Juli 2021). Ein eher pragmatischer Blick wie »Kassel ist Arbeitsplatz« (GS KS, Juli 2023) oder gar negative Bewertungen wie »Mittlerweile muss ich halt sagen, ich mag Kassel gar nicht mehr so. [...] Dass es architektonisch nicht schön ist, das stört mich nicht. Das ist nun mal dem Krieg geschuldet. Aber es hat halt wenig anderes« (Pol KS, Interview 3, Juli 2021) sind vorherrschend. Ein\*e Interviewpartner\*in fasst diplomatisch zusam-

men: »Kassel hat sehr, sehr viele schöne Ecken, die man entdecken muss. [...] Also es erschließt sich nicht auf den ersten Blick« (Pol KS, Interview 1, Juli 2021).

Kassels diverse Bevölkerungsstruktur wird von einigen, vor allem von nichtpolizeilichen Interviewpartner\*innen, als »bunt, vielfältig, schön« (GS KS, Juli 2023) bezeichnet, als etwas, was die Stadt »bunter und reicher« (KS, Interview 4, April 2023) mache. Gleichzeitig bringe sie aber auch »Herausforderungen« mit sich, derer man sich bewusst sei (ebd.). »Kassel ist eine sehr vielfältige Stadt, die Vielfalt nicht romantisiert« (KS, Interview 5, Mai 2023), bringt es eine Person auf den Punkt. Aus Perspektive von Vertreter\*innen niedrigerer polizeilicher Dienstebenen wird Kassels Vielfalt, wie oben bereits beschrieben, ausschließlich als Herausforderung oder gar als Problem beschrieben: »Muss man sich mit arrangieren« (Pol KS, Interview 5, September 2021). »Als Polizei hat man sich daran gewöhnt«, »hat man das irgendwann so, ja, hat es akzeptiert« (ebd.).

Sicherheit und Unsicherheit kann in Kassel anscheinend klar und deutlich kartiert werden, wobei sich polizeiliche und nichtpolizeiliche Perspektive ähneln. Die »elf Stadtteile in Kassel« seien beispielsweise »deutlich entspannter, auch so, was die Bevölkerungssituation angeht [...], das ist schon etwas anders durchmischt«, während es im »Innenstadtbereich [...] ja weniger Wohngebiet« gebe, »sondern viel mehr Menschen, die in die Innenstadt reindrängen mit all ihren Schwierigkeiten« (Pol KS, Interview 4, September 2021). In diesem »problematischeren« Innenstadtbereich wiederum gebe es »einschlägige[...] Ecken, wo man weiß, wenn ich was will, bekomme ich dort was auch immer in allen Farben und Varianten« (KS, Interview 3, April 2023). Diese Ecken scheinen allen gleichermaßen bekannt zu sein: »Hier auf der anderen Straßenseite der Unteren Königsstraße, stadtauswärts rechts, ist man auf der sicheren Seite. ›Hier ist es gut‹, sagt ein Geschäftsmann. ›Da drüben, da ist es schlecht« (HNA, 01.06.2017). Dies führe aus polizeilicher Sicht dazu, dass »da der Bürger wahrscheinlich sagen [würde], also hier im Innenstadtbereich um die Friedrich-Ebert-Straße ist es nicht sicher« (Pol KS, Interview 4, September 2021). Und im Gegensatz zu Darmstadt, wo sich grundsätzlich klar und deutlich von der polizeilichen Situation in Frankfurt abgegrenzt wird, berichtete ein\*e Kasseler Polizist\*in: »Kassel steht, also zumindest hier unser Revierbereich, im Vergleich zu dem, was ich in Frankfurt hatte, [...] steht dem in nichts nach« (Pol KS, Interview 3, Juli 2021). Dies scheint in besonderem Maße für die Örtlichkeit des bereits erwähnten »Sterns« zu gelten.

*Der Stern*

Der Stern ist ein zentraler Verkehrsknotenpunkt in Kassel, in den eine Fußgängerzone mündet. Er ist streng genommen gar kein Ort, kein Platz, sondern eine Kreuzung. Trotzdem ist er für viele Gruppen in Kassel ein wichtiger Treffpunkt, nicht zuletzt wegen der zahlreichen Geschäfte und der Gastronomie. Laut Polizei hielten sich »rund um den Stern« die »Obdachlosenszene, Trinker und Dealer« auf (Pol KS, Interview 6, September 2021). Und zur Sicherheitslage wurde uns berichtet, »dass, wenn Sie da zwei, dreimal lang spazieren würden, die Wahrscheinlichkeit, dass sie da Opfer eines Raubüberfalls werden könnten, sicherlich größer ist als beispielsweise [...] oben am Hasselberg« (ebd.). Ein\*e andere\*r Polizist\*in formulierte das drastischer:

»An der Straßenbahnhaltestelle Stern, da wird sich am offenen Tag, rundherum sind einkaufende Familien mit Kindern, da wird sich geprügelt in einer Gruppe von sechs, sieben, acht Leuten mit Schlagstöcken, Macheten, teilweise Schusswaffen. Das hat Dimensionen angenommen, die sind unglaublich. Und die werden leider im Wesentlichen ja hingenommen. Ich befürchte, das ist ein politisches Problem« (GS KS, Juli 2023).

Der Grund dafür, dass der Stern »ein Ort [ist], der halt eben auch zu bestimmten Tageszeiten nicht so der Angenehmste ist«, wird unter anderem auch explizit mit Geflüchteten in Verbindung gebracht: »Was auch damit zu tun hat, dass dort Unterkünfte waren [...]. Weil dort halt viele, sage ich mal so, diese Klassiker, allein reisende junge Männer in großer Zahl untergebracht waren« (KS, Interview 5, Mai 2023). Wie bereits dargelegt, wird das Kriminalitätsgeschehen am Stern klar mit Geflüchteten und Migrant\*innen aus bestimmten Ländern verknüpft.

Andere, vor allem nichtpolizeiliche Gesprächspartner\*innen, vertreten hingegen die Ansicht, dass der Stern schon immer »so ein Schmuddelpunkt« gewesen sei, auch »in den 90er Jahren« schon (GS KS, Juli 2023):

»Ich fahre jeden Tag mit der Straßenbahn, steige am Stern ein und aus und nehme natürlich auch wahr, dass sich der Stern, aber auch schon vorher, vor 2015, 2016, verändert hat. [...] Das ist wirklich so ein Bereich, wo ich aber schon vorhergesehen habe, da verändert sich tatsächlich was. [...] Und da liegt eher mein Ansatzpunkt und nicht so sehr, dass das hauptsächlich ausgelöst ist durch die Flüchtlinge« (ebd.).

Ihm\* ihr pflichtet ein\*e weitere\*r Gesprächspartner\*in bei, die\*der »einen Laden gehabt [hat] vor der Martinskirche 2013 und 2014. Das war kurz bevor mehr Flüchtlinge nach Deutschland gekommen sind. Und diese Probleme

matik mit dem Drogenhandel gab es auch schon damals« (ebd.). Ungesehen und mit den Kriminellen »in einen Topf« geworfen fühlen sich die Gewerbetreibenden am Stern, von denen viele einen Migrationshintergrund haben, sowie die Migrant\*innen, die dort einkaufen und essen gehen:

»Wir haben diese Woche die Händler zu einem Treffen eingeladen, die da Läden haben. Die meisten haben auch migrantischen Hintergrund. Um mit denen zu besprechen, welche Lösungsvorschläge sie haben. [...] Man muss halt auch eine andere Perspektive einnehmen und mit den Leuten sprechen, die da Läden haben, die dort ihr Brot verdienen. Natürlich sind die da nicht alle kriminell. Es gibt Menschen, die da täglich einkaufen gehen, die gehen in den türkischen Läden Fleisch kaufen, Gemüse kaufen. Man darf nicht alle in einen Topf werfen« (ebd.).

Denn regelmäßig finden in den Restaurants und Geschäften am Stern polizeiliche Razzien statt, um der dortigen Kriminalitätsentwicklung und vor allem der Drogenproblematik entgegenzuwirken (z. B. HNA, 01.06.2017, HNA, 25.01.2018, HNA, 28.05.2019). Während das für die Gäste »Business as usual« zu sein scheint (»Die Gäste des Tat Urfa zeigten sich weitgehend unbeeindruckt. Sie beißen weiter ins Fladenbrot, schaufeln Döner in sich hinein und löffeln Suppe« [HNA, 01.06.2017]), kritisiert beispielsweise ein Restaurantbesitzer, selbst mit Migrationshintergrund, »dass sein Geschäft durch den Polizeieinsatz geschädigt wird« (ebd.). Abgesehen davon, bezieht er die Polizei der Untätigkeit: »»Was soll ich machen, wenn die Drogenhändler in meinem Lokal ihre Geschäfte abwickeln? Die haben sogar schon meine Tür eingetreten und in meinem Briefkasten liegen immer wieder Rauschgiftpakete.« Ekem Eyibilin hat was gemacht, wie er sagt: »Ich habe dann die Polizei gerufen. Aber die macht ja nichts« (HNA, 01.06.2017).

### *Kassel-Calden*

Wie in allen anderen Fallstädten wurden auch in Kassel große Sammelunterkünfte für Geflüchtete als unsicher und unwürdig sowie als Orte kritisiert, an denen keine Integration stattfinden kann (siehe Unterkapitel zur Problemwahrnehmung). Dies galt in besonderem Maße für die bereits erwähnte Erstaufnahmeeinrichtung in Kassel-Calden: »Aber spätestens, wer das erste Mal da drin war, musste vorahnen, dass es da zwangsläufig irgendwann zu Konflikten kommt« (Pol KS, Interview 4, September 2021). Einerseits forderten vor allem die Bewohner\*innen »[m]edizinische Versorgung, bessere Hygiene, mehr Privatsphäre« (HNA, 28.09.2015 [2]). Auch Helfer\*innen kritisierten, dass es »unter aller Sau« wäre, »wie mit den

Menschen umgegangen werde« (ebd.). Vor allem die Organisation der Essensausgabe, wo viele Konflikte zwischen Geflüchteten entstanden, lassen zu wünschen übrig: »Die Menschen müssen über zwei Stunden in einer Schlange anstehen« (ebd.). Nach der bereits erwähnten Massenschlägerei im September 2015 wurde aber auch die Sicherheit der dort untergebrachten Geflüchteten infrage gestellt. Ein\*e Helfer\*in, der\*die an diesem Tag vor Ort war, berichtete der Lokalzeitung:

»Die Ordner waren bei der Schlägerei überfordert und die Polizei hat sich erst gar nicht getraut einzuschreiten.« Sie sorgt sich vor allem um die Jugendlichen in der Zeltstadt, die sich am Sonntag vor den prügelnden Erwachsenen versteckten: »Die werden ein zweites Mal traumatisiert« (HNA, 28.09.2015 [2]).

Andererseits wurde von polizeilicher Seite berichtet, dass »die Besonderheit an diesem Tag war, dass auch die Polizei dann eben entsprechend angegriffen wurde und es da tatsächlich dann auch zu Auseinandersetzungen kam« (Pol KS, Interview 1, Juli 2021). In Konsequenz dieses Konfliktes zwischen zwei großen Gruppen von Geflüchteten, der bei der Essensausgabe entstand, wurden laut der Pressemeldung der Polizei drei Polizist\*innen verletzt (PolM KS, 28.09.2015 [2]).

Abgesehen von Kassel-Calden, wird auch eine Unterkunft für unbegleitete minderjährige Geflüchtete kritisiert, die in »irgendeinem ehemaligen Hotel außerhalb von Kassel im Kasseler Industriegebiet« untergebracht waren (Pol KS, Interview 3, Juli 2021). »Das finde ich persönlich schlimm«, berichtete ein\*e Polizist\*in, »kann man das nicht besser gestalten?« (ebd.).

#### 4.2.3 Freunde und Feinde

In der Polizei, nicht nur in Hessen, existiert das Narrativ, dass man in der tagtäglichen Polizeiarbeit »mit dem kompletten Querschnitt der Bevölkerung zu tun« habe (Pol KS, Interview 5, September 2021). In Kassel beispielsweise sei von der »Ruhestörung irgendwo in Wilhelmshöhe vom Millionär, der vielleicht eine Poolparty gefeiert hat«, bis hin »zur Straßenkriminalität, wo wir wirklich mit ärmlichsten Menschen zu tun haben, die sich mit [...] Beschaffungskriminalität tagtäglich über Wasser halten müssen«, alles dabei (ebd.). Auf die Frage nach dem polizeilichen Gegenüber kam deshalb auch in Kassel die Antwort: »[K]ann man [...] nicht verallgemeinern« (ebd.). Im weiteren Gespräch stellt sich die vermeintliche Wahrheit des gesellschaftlichen

Querschnitts oft als leeres Narrativ heraus. Ihm steht der Wissensbestand gegenüber, dass die Polizei »schon ein spezielles Publikum« habe, »mit dem wir immer wieder zu tun haben« (ebd.). Und mehr noch: »Und auf das wir vielleicht auch sauer sein könnten, weil es immer wieder unser Gegenüber ist« (ebd.). Dieses »Publikum« scheint sich in Kassel deutlich benennen zu lassen:

»Man hat die Trinkerszene, [...] die erlebnisorientierten Jugendlichen, [...] und man hat halt das Problemerklientel [...]. Entweder sind es Jugendliche ohne Migrationshintergrund, die aus halt strukturschwachen sozialen Umfeldern kommen. Oder dann halt wirklich, und das muss man ehrlicherweise sagen, sind es bei uns im Revierbereich überwiegend Personen jüngeren Alters mit Migrationshintergrund« (Pol KS, Interview 3, Juli 2021).

In Bezug auf den Stern beispielsweise betont ein\*e Interviewpartner\*in, dass es »nicht von der Hand zu weisen« sei, dass »KEINER von denen, die da unten Drogen verkaufen [...] einen deutschen Ausweis in der Tasche« habe, und sie\*er »sehe jeden Beschuldigten, der da festgenommen wird« (GS KS, Juli 2023). Junge Menschen, vor allem Männer, mit Migrationshintergrund scheinen von der Polizei Kassel also als eine Problemgruppe identifiziert worden zu sein. Dies deckt sich mit dem Material der anderen Fallstädte.

### *Allein reisende junge Männer, unbegleitete Minderjährige*

Das gilt auch für geflüchtete junge Männer: »Mit vielen, die seit 2015 nach Deutschland eingewandert sind, haben die Kollegen in der Stadt teilweise noch massive Probleme« (Pol KS, Interview 3, Juli 2021). Deutlich wird, dass nicht alle Geflüchteten zur Problemgruppe zugeordnet werden, sondern eben vor allem allein reisende junge Männer. Beispielsweise würden vor allem in »Wohngruppen oder Unterkünfte[n], wo unbegleitete minderjährige Geflüchtete leben, also Männer, [...] Sicherheitsdienste eingesetzt« (KS, Interview 2, Februar 2023). Vor allem in Gegenüberstellung zu geflüchteten Familien wird deutlich, welche der Gruppen als »more« und als »less deserving target group« konstruiert wird:

»Man hat natürlich auch viele Geflüchtete gehabt. Also männliche Geflüchtete, die ledig sind, kontra Familien, die mit Kindern da sind. [...] Und da war es für uns [Polizei] sehr erleichternd, als diese Familien dann irgendwann in Wohnungen umziehen durften« (Pol KS, Interview 7, Dezember 2021).

Ein\*e weitere\*r Interviewpartner\*in berichtet, dass es »immer noch« (im Jahr 2021) Auseinandersetzungen in Flüchtlingsunterkünften gebe, jedoch,

das »muss man leider sagen«, sei das »sehr abhängig von der Zusammensetzung«, da es in Unterkünften, »wo Familien mit Kindern untergebracht sind«, »deutlich weniger« Konflikte gebe, »als wenn wir allein reisende männliche Flüchtlinge haben« (Pol KS, Interview 1, Juli 2021). Im Gegensatz zu Darmstadt, aber ähnlich zu Osnabrück scheinen junge männliche Geflüchtete in Kassel jedenfalls auch sechs Jahre nach der sogenannten »Flüchtlingskrise« für die Polizei noch als distinkte Gruppe wahrnehmbar und als problematisch einzuordnen zu sein. Und während zumindest in Darmstadt Geflüchtetenunterkünfte im Jahr 2021 gar nicht mehr problematisiert wurden, berichtete ein\*e Kasseler Polizist\*in über die übrig gebliebenen Bewohner\*innen der Unterkünfte in Kassel:

»Da haben wir auch im Moment relativ große Probleme, was Kriminalität angeht. Muss man ganz klar so sehen. Also da sind auch einige, die keine Perspektive für sich sehen hier in Deutschland. Weil sie denken, okay, mein Asylantrag wird ohnehin abgelehnt. Also die machen uns schon Probleme, was Kriminalität angeht und was Aggressionen angeht. Also das ist schon ganz klar« (Pol KS, Interview 4, September 2021).

Über eine Unterkunft in der Nähe des Sterns, in der »viele alleinstehende Männer« wohnten, erzählte eine\*r nichtpolizeiliche\*r Interviewpartner\*in, dass diese Männer mittlerweile »im SGB2« seien, also »gar nicht mehr von uns untergebracht werden« müssten, sondern sich »schon lange selbst eine Wohnung suchen« könnten (KS, Interview 4, April 2023). »Die sind aber überhaupt nicht zu bewegen, sich eine Wohnung zu suchen. Die haben sich so eingerichtet, die finden das da toll da unten, untereinander dort zu leben, und es war wirklich ganz schwierig, sie da rauszubringen aus dem Gebäude«, das mittlerweile von der Stadt aufgegeben wurde (ebd.).

### *Die »Defizitären«*

Ein im Kasseler Material gängiges Framing, vor allem von jungen geflüchteten Männern, beschreiben wir als »defizitär« oder »deviant«. Es legt nahe, dass Geflüchteten gewisse Defizite im Vergleich zur Mehrheitsgesellschaft zugeschrieben werden, beispielsweise der Anstand, sich an Regeln zu halten, oder die Fähigkeit, (negative) Emotionen zu kontrollieren. Dadurch entsteht das Bild von impulsiven, unberechenbaren Menschen, die wegen vermeintlicher Kleinigkeiten über die Maßen eskalieren und gewalttätig werden, nicht selten in Gruppen. In Bezug auf Kassel-Calden wird beispielsweise berichtet, dass Konflikte regelmäßig in »Massenschlägereien« mün-

deten (Pol KS, Interview 4, September 2021). »Da sind wirklich oftmals große Polizeieinsätze gewesen«, erzählt ein\*e Polizist\*in, weil sich »verschiedene Bevölkerungsgruppen nicht verstanden haben« (Pol KS, Interview 5, September 2021). Sie seien dann »untereinander aufeinander losgegangen, [...] mit Latten, mit Stühlen. Also wirklich größere Massenschlägereien, wo auch die Kollegen vor richtige Herausforderungen gestellt wurden, die sie so gar nicht gewohnt waren« (ebd.). Auch in den polizeilichen Pressemeldungen wird deutlich, dass die Konfliktursachen und das Maß an Gewalt, das folgte, oft nicht als angemessen wahrgenommen werden: »Dieser soll im Zuge eines Streits darüber, ob man im Zimmer essen dürfe, ausgerastet und mit einem Küchenmesser auf ihn losgegangen sein« (PolM KS, 26.04.2016). Auch die Wahl des Wortes »ausgerastet« ist im Kontext einer ansonsten grundsätzlich nüchtern formulierten Polizeimeldung auffällig. In einer anderen Mitteilung heißt es:

»Zuvor habe der nun flüchtige Täter gegen die Tür der Regiotram gespuckt und war von dem späteren Opfer höflich auf sein Fehlverhalten hin angesprochen worden. In dem weiteren Verlauf eines Streitgesprächs habe der Täter ein Klappmesser hervorgeholt und damit dem 38-Jährigen gegen den Kopf geschlagen und dann in den Oberkörper gestochen« (PolM KS, 04.01.2019).

Indem die Ansprache durch das Opfer als »höflich« beschrieben wird, wird noch deutlicher, als wie überzogen und brutal daraufhin die Reaktion des Täters, der »Deutsch mit Akzent« (ebd.) gesprochen habe, eingeschätzt werden soll.

Das Phänomen des vermehrten Waffeneinsatzes wird in den Polizeiinterviews mehrmals erwähnt und teilweise mit Geflüchteten in Verbindung gebracht. »Das hat in den letzten zwei, drei Jahren massiv zugenommen, ob das jetzt mit Flüchtlingen gekommen ist oder ob das ohne Flüchtlinge auch gekommen wäre, das weiß ich nicht« (Pol KS, Interview 3, Juli 2021), berichtete ein\*e Polizist\*in. Jedenfalls hätten »in dem Geflüchtetenbereich« viele

»ein Messer dabei. Die haben Pfefferspray ab und zu, ganz oft Messer, spitze Gegenstände, und setzen die auch ein. [...] Und das, wie gesagt, nimmt zu. Das ist auch, glaube ich, in der PKS bewiesen, sage ich mal, anhand der Fallzahlen. Und das ist für uns gefährlich. [...] Und ich glaube, wie oft ich meine Waffe in den letzten eineinhalb Jahren gezogen habe aufgrund solcher Sachen, habe ich in meinen sechs, sieben Jahren Beruf, die ich davor hatte, nicht« (ebd.).

Zum Framing der »Defizitären« gehört auch die Zuschreibung der Eigenheit, ein gekränktes Ehrgefühl rächen zu müssen: »Gerade auch, wenn es

dann so in den Ehrbereich geht, da haben die keine Skrupel davor, Waffen einzusetzen« (ebd.). Auffällig ist, dass eigentlich deskriptiv gehaltene Polizeimeldungen das normativ aufgeladene Wort »rächen« selbst verwenden: »Nach diesem Vorfall formierte sich eine Gruppe von etwa 30 Personen, die der Geschädigten nahesteht, und wollte den Vorfall ›rächen‹« (PolM KS, 30.05.2016). Oder in Bezug auf einen anderen Vorfall:

»Vermutlich, um den Angriff auf den 80-jährigen Landsmann zu rächen, hätten sich 70 Pakistani mit Alu-Stangen aus den Betten bewaffnet und auf die Albaner eingeschlagen. Bei dieser Massenschlägerei gab es laut Polizeisprecher acht Verletzte, darunter auch Flüchtlinge mit schweren Verletzungen. Sie wurden in umliegende Krankenhäuser gebracht« (HNA, 28.09.2015 [2]).

Im Kontext des bereits erwähnten Konfliktes zwischen meist migrantischen Geschäftsinhaber\*innen am Stern und den ebenfalls migrantisierten Drogendealer\*innen, die vor den Läden ihre Geschäfte betreiben, wurde ebenfalls von einer gestiegenen Aggressionsbereitschaft berichtet:

»Heute lässt sich der Drogenhändler am Stern nicht mehr vertreiben. Der kündigt dann dem Ladeninhaber Repression an [...]. Wenn ich weiß, dass er vielleicht ein Messer einstecken hat oder mir anderweitig vielleicht Repressalien zufügt, da würde ich als Ladeninhaber auch nicht mehr sagen: ›Sieh zu, dass du deine Drogen woanders verkaufst‹« (GS KS, Juli 2023).

In unseren Interviews wurde deutlich, dass Situationen wie diese für die Polizei in Kassel eine neue Erfahrung darstellten und die bisherige Art und Weise ihres Arbeitens infrage stellten. Denn »früher« habe bei »Streitigkeiten« oder »Auseinandersetzung[en]« gegolten: »Polizei da, Schlägerei beendet« (Pol KS, Interview 5, September 2021). Doch »heute muss dann diskutiert werden und beschimpft werden. Und wieder versucht auf den anderen draufzugehen. Da fehlt der Respekt. Und da fehl[en] uns leider Gottes auch die Mittel, um uns diesen Respekt irgendwie wieder zurückzuerkaufen« (ebd.). Teilweise »verbündet man sich [...] bis wir dann kommen [...], greift die Polizei [zusammen] an, weil man löst diese Konflikte lieber allein« (Pol KS, Interview 3, Juli 2021). Ein\*e andere\*r Polizist\*in bestätigte:

»Weil die es gewohnt waren, sofort runtergeknüppelt zu werden, sofort irgendwo in eine Zelle zu kommen, haben die gedacht: ›Mensch, mit der deutschen Polizei kannst du anders umgehen als mit der Polizei in unserem Heimatland.‹ Das hat ab und zu Kollegen sicherlich überfordert. Weil wir haben unsere Eskalationsstufen, was auch gut ist. Und das war schon manchmal schwierig, wenn man das Gefühl hatte, man musste die ein oder

andere Eskalationsstufe überspringen, um überhaupt noch die polizeiliche Maßnahme durchführen zu können« (Pol KS, Interview 1, Juli 2021).

Zusätzlich zu den bereits genannten Zuschreibungen für Geflüchtete, die im Kasseler Material zu finden waren, fand sich eine ganze Reihe von weiteren Beschreibungen von Eigenschaften, bei denen deutlich wurde, dass sie im Vergleich zu den Werten und Normen der Mehrheitsgesellschaft als rückschrittlich, eben defizitär, angesehen werden. Dazu gehört beispielsweise die Behandlung von Frauen im öffentlichen Raum (»Junge Männer wünschen sich vielleicht auch gerne weiblichen Kontakt. Dann haben die vielleicht eine andere Art, wie man flirtet oder akzeptiert vielleicht ein Nein auch anders, wie wir das akzeptieren würden« [Pol KS, Interview 3, Juli 2021]), häusliche Gewalt gegen Frauen (»Frauen, das muss man gerade in dem muslimischen Bereich sagen – die haben da ja eine ganz andere Rolle« [Pol KS, Interview 3, Juli 2021]) sowie Kinderehen: »Die Kinderehe ist in Kassel angekommen. Mit dem Zuzug von Flüchtlingen sind die Behörden häufiger mit der umstrittenen Verheiratung von Minderjährigen konfrontiert« (HNA, 28.09.2016 [2]). Die Berichterstattung der Lokalzeitung schien im folgenden Zitat sichtbar bemüht darum, die Situation als möglichst absurd darzustellen:

»Ein blutiger Familienstreit ist Gegenstand eines Prozesses vor dem Kasseler Amtsgericht. Es geht um eine 14-jährige Syrerin, die mit ihrem Cousin verheiratet ist. Die Ehefrau ist gerade einmal 14. Ihr 25-jähriger Ehemann wird von ihrem Vater mit dem Messer gestochen, weil der seine Tochter zurück haben will. Der Mann mit dem Messer ist gleichzeitig der Onkel des Opfers, denn sein Schwiegersohn ist der Sohn seiner Schwester« (HNA, 22.09.2016).

Im Gespräch mit den Kasseler Polizist\*innen und bei der Lektüre von Lokalzeitungsartikeln entsteht fast der Eindruck, als würde Kassel ausschließlich aus »Problemgruppen« bestehen. Neben den bereits beschriebenen, als problematisch geframten männlichen, jungen Geflüchteten wurde beispielsweise die Gruppe der Rechtsextremen genannt. Vor dem Hintergrund, dass dieses Netzwerk in Kassel radikalisiert und organisiert genug war, 2019 den Mord an Walter Lübcke zu verüben, wirkte seine Problematisierung durch die Polizei aber eher randständig und wurde von Vertreter\*innen der höheren Dienstränge vorgenommen.

Als weitere »Klientel«, mit der es die Polizei nicht leicht habe, wurden die Bewohner\*innen »im Bereich vorderer Westen« (Pol KS, Interview 3, Juli 2021) genannt, die als »eher links geprägt, bürgerlich links« beschrieben

wurden und für die die Polizei »okay« sei, »solange wir nichts machen« (ebd.). Diese Gruppe fiele nicht durch ein erhöhtes Strafaufkommen auf, sondern durch ihr kritisches Hinterfragen der Polizeiarbeit und ihr Potenzial, die Polizei zum Feindbild zu erklären:

»Wenn wir polizeiliche Maßnahmen treffen aller Art, werden wir auf, durchaus auch auf eine sachliche Art und Weise gefragt, warum wir das jetzt machen müssen und dass wir doch mal den armen Bürger in Ruhe lassen müssen. Auch diese Gesellschaft gibt es, mit der man sich dann, ich sage mal, auseinandersetzen muss, und ich will das auch, weil man es ein Stück weit transparent machen möchte. Ich kann nicht jede polizeiliche Maßnahme transparent machen, aber wenn es geht, dann probiere ich, das zu erklären. Um auch so, ich sage mal, die Polizei als Feindbild erst gar nicht so aufkommen zu lassen« (ebd.).

Eine entsprechende Situation erlebten wir während der teilnehmenden Beobachtung bei einer Kasseler Nachtstreife. Nach einer gewalttätigen Auseinandersetzung zwischen drei jungen, migrantisch gelesenen Männern versuchten die Beamt\*innen die Parteien auseinanderzuhalten und zu befragen. Dabei blieben mehrere Passant\*innen stehen, unter anderem ein Herr, der von sich behauptete, Kommunalpolitiker zu sein, und der die Beamt\*innen mit Vehemenz fragte, ob die jungen Männer nur festgehalten würden, weil sie Migrationshintergrund hätten. Erst nach der Androhung eines Platzverweises verließ der Mann die Szene.

Weiter ließ das analysierte Polizeimaterial darauf schließen, dass in Kassel sowohl die kurdische Community (»Die erhöhte Zahl im Bereich der politisch motivierten Ausländerkriminalität ist im Wesentlichen von Ermittlungsverfahren geprägt, die aus einer im November durchgeführten Veranstaltung des kurdischen Kulturvereins resultieren. Während der Veranstaltung wurden verbotene Symbole der PKK gezeigt oder unerlaubte Parolen skandiert« [PolM KS, 12.03.2015]) als auch Personen aus dem »salafistischen Spektrum« als für die Polizeiarbeit relevante Gruppen angesehen werden:

»Auch in Nordhessen wurden Verfahren gegen Ausreiseverdächtige des salafistischen Spektrums, nach Syrien ausgereiste Verdächtige und Rückkehrer eingeleitet. Hieraus resultierte in Kassel auch die Einrichtung einer zusätzlichen Arbeitsgruppe im polizeilichen Staatsschutz, die sich mit den verschiedenen Aspekten möglicher Bedrohungen durch den islamistischen Extremismus und Terrorismus befasst« (ebd.).

Eventuelle Gefahren durch Salafismus wurden auch in der lokalen Presse ausführlich diskutiert (»Terror-Spur führt nach Kassel« – »Ist Nordhessen eine Hochburg des Salafismus?« [HNA, 15.05.2015]). Die Polizei schien darum bemüht, den Schulterchluss zu den Kasseler Moscheen zu suchen. Im

Januar 2015 besuchten beispielsweise Vertreter\*innen der Gewerkschaft der Polizei die Kasseler Stadtmoschee und betonten, dass sie als Polizei »ein großes Interesse« daran hätten, »dass die unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen friedlich und voller Respekt miteinander leben« (HNA, 26.01.2015).

Selbst die »Normalbürger« in Kassel scheinen aus polizeilicher Sicht zunehmend zum Problem zu werden:

»Da haben wir heute immer mehr Konfliktpotenzial mit den Normalbürgern, was Gewalt gegen Polizistinnen und Polizisten angeht, und auch schon, was die Ansprache angeht. Also da hört man doch schon viel mehr: ›Was wollt ihr eigentlich hier‹. Da wird auch gleich geduzt, wird auch gleich angefeindet. Also proaktiv angefeindet. Also ohne, dass wir überhaupt eingeschritten sind« (Pol KS, Interview 4, September 2021).

Aus polizeilicher Sicht scheint es in Kassel also kaum eine »Normgruppe« zu geben, die diesseits der Rechtsordnung steht und einen Gegenpol zu den diversen genannten »Problemgruppen« bildet. Im Gegenteil: Kassel scheint aus Polizeiperspektive ausschließlich aus Problemgruppen mit den unterschiedlichsten Einstellungen und Interessen zu bestehen, die weitestgehend unter sich blieben (siehe Einleitung). Es wirkt, als ob sich die Polizei selbst als einzige »Normgruppe« in Kassel wahrnimmt, als Hüterin der Rechtsordnung und der Sicherheit, die diese umkämpfte Stadt zusammenhalten muss, die sonst in Gesetzeswidrigkeit versinken würde – ein wenig wie Batman in Gotham City: »Wir sind die, die auf der Straße sind« – »Wir sind dann auch noch da, wenn alle anderen wieder zu Hause sind und wenn nur noch die übrig bleiben, die Probleme machen« (Pol KS, Interview 5, September 2021). Dabei sieht sich die Polizei offenbar nicht als Teil der oder Akteur innerhalb der Stadtgesellschaft, sondern eher als Instanz, die über- oder außerhalb dieser gesellschaftlichen Spannungen steht und sie mit »objektivem« Blick bewerten und polizieren kann (»Die [Probleme] sind da, aber sie werden nur von wenigen erkannt« [ebd.]). Dazu passt die Beobachtung, dass die Kasseler Polizist\*innen in den Interviews gerne und ausführlich Gesellschaftsanalyse betrieben und uns beispielsweise ungefragt ihre Vorstellungen von gelungener Integration und sinnvoller Integrationspolitik darlegten.

Vor diesem Hintergrund ergibt sich ein stimmiges Bild, dass sich die Kasseler Polizei in erster Linie als »Konstrukt der Staatsmacht« versteht, die Gesetze durchsetze und ausführe (Pol KS, Interview 4, September 2021). Dieses Verständnis von Polizei als Staat vor Ort, die die »Feinde« der Rechtsordnung polizieren muss, ist in Kassel dominierend. »Ganz oben steht

Sicherheit und Ordnung« im Aufgabenportfolio der Polizei, »das steht ganz oben« (Pol KS, Interview 5, September 2021), betont ein\*e interviewte\*r Polizist\*in. Im Gegensatz zu Darmstadt ist kaum von Ermessensspielräumen die Rede, die Varianzen im Polizeihandeln ermöglichen. Es wird vielmehr auf die »Zwänge« und das »Legalitätsprinzip« verwiesen und darauf, dass man bei Straftaten natürlich einschreiten müsse und nicht die Möglichkeit habe, zu sagen: »okay, da machen wir jetzt nichts, weil es ist ja gerade so schön hier« (Pol KS, Interview 4, September 2021). »Ist jetzt nicht so, dass wir dort Ausnahmen machen können. Das geht nicht«, so ein\*e weitere\*r Interviewpartner\*in, »wir müssen das Gewaltmonopol des Staates vertreten. Und das setzen wir auch konsequent um« (Pol KS, Interview 2, Juli 2021). Ein\*e Vertreter\*in des höheren Dienstes gibt zu bedenken, dass aber »gerade da, wo Ermessen gefragt ist«, dieses auch »gut an[ge]wende[t]« werden müsse, »im Rahmen der Gesetze« (Pol KS, Interview 4, September 2021). Sie\*er kritisiert, dass die Polizei Kassel sich »manchmal« damit schwertue, »so die Verhältnismäßigkeit auszutarieren«, und »wo vielleicht mal ein bisschen mehr Handlung gefragt ist, scheuen wir manchmal die Entscheidung, zu sagen: ›Jetzt machen wir es mal in dem Fall so‹« (ebd.). Diese Selbsteinschätzung unterscheidet sich stark zum Darmstädter Fall.

In diesem Kontext ist eine weitere spannende Diskrepanz zwischen niedrigeren und höheren Dienstgraden zu beobachten. Vertreter\*innen der Führungsebene verweisen häufiger auf das Prinzip der Angemessenheit (»Ich kann nicht, nur weil die leicht betrunken sind und verbal ein bisschen entgleisen, gleich das große Messer rausholen« [Pol KS, Interview 1, Juli 2021]), während Polizist\*innen, die häufiger auf der Straße unterwegs sind, uns eher eine Nulltoleranzstrategie beschrieben:

»Wenn es draußen Stress gibt und es darum geht, die Lage ruhig zu bekommen, entscheide ich mich schnell in Richtung Freiheitsbeschränkung. Es bringt aus der Erfahrung heraus nichts, zu viel Toleranz zu zeigen. Wenn ich dreimal sage: ›Du hast jetzt einen Platzverweis, du gehst jetzt‹, dann ist das schon zu viel. Ich verfolge da wirklich die Prämisse: eine, maximal zwei Ansagen. Egal in welcher Sprache. Dann muss es verstanden sein. Wenn es nicht verstanden ist, dann gibt es die Freiheitsentziehung. [...] Und nur so kann man sich als Polizei den Schneid nicht abkaufen lassen. Den Respekt erhalten, der eigentlich vorhanden sein sollte. Man darf sich als Polizei, das passiert schon oft genug, nicht auf der Nase herumtanzen lassen« (Pol KS, Interview 5, September 2021).

Auch ein\*e andere\*r interviewte\*r Polizist\*in berichtete über ihre\*seine Kommunikationsstrategie wie folgt:

»Option A ist, du machst das, was ich möchte. Dann behandle ich dich mit Respekt, dann erkläre ich dir, was auf dich zukommt. Dann erkläre ich dir auch, welche Rechte du hast und wie du das Ganze angehen kannst. Option B ist, du machst ein Riesentheater und dann wird das darin enden, dass wir jetzt mit drei Mann auf dir hängen. Wenn es schlecht läuft, beide Parteien Riesenschmerzen haben, ich den ganzen Abend stinksauer bin. Und keiner hat was davon« (Pol KS, Interview 2, Juli 2021).

Zum Selbstverständnis der Polizei als »Staat in der Stadt«, die schnell und konsequent durchgreift, passt auch die Information, die wir während unserer teilnehmenden Beobachtung auf der Innenstadtwache der Kasseler Polizei erhalten haben, dass die Polizei Kassel das einzige Polizeirevier im Polizeipräsidium Nordhessen sei, das den Gebrauch von Teasern durch qualifiziertes Personal einsetze.

#### 4.2.4 Wissen und Macht

##### *Wissen über die (tatsächliche) Sicherheitssituation*

Die Polizei in Kassel sieht sich, wie bereits erwähnt, als »über den Dingen stehend«, als Hüter der Rechtsordnung für eine Gesellschaft, die sie objektiv von außen betrachten und bewerten kann. Folglich hat die Polizei nach ihrem Verständnis mehr Wissen als Menschen außerhalb der Polizei, beispielsweise über die *tatsächliche* Sicherheitssituation in der Stadt, und hat ihnen damit etwas voraus. Wieder einmal entsteht daraus eine Ambivalenz. So antwortete ein\*e weniger ranghohe\*r Polizist\*in auf unsere Frage, ob sie\*er bei Nacht in allen Stadtteilen Kassels herumlaufen würde: »Also da hätte ich Angst. Wahrscheinlich aber wieder mit dem Hintergrundwissen, dass ich als Polizist weiß, was eigentlich alles schon passiert ist und was für Leute draußen herumlaufen«, da habe man »einen anderen Blickwinkel« (Pol KS, Interview 5, September 2021). In Abgrenzung dazu beschrieb er uns und unser Verhalten aufgrund von mangelndem Wissen:

»Wenn Sie Ihr Hotel vielleicht in der Innenstadt haben und heute Abend noch irgendwo etwas essen, trinken gehen wollen und Sie wüssten nicht, wo Sie langlaufen, machen Sie sich wenig Gedanken. [...] Wenn man aber mit jahrelanger Polizeierfahrung weiß, was vielleicht an der Örtlichkeit, der Örtlichkeit da tagtäglich sich abspielt, dann hat man andere Gedanken« (ebd.).

Kasseler Polizist\*innen in ranghöheren Positionen berichten uns hingegen, dass ihr Wissensvorsprung über die Sicherheitssituation in Kassel dazu füh-

re, dass sie wüssten, dass es *weniger* gefährlich sei, als von vielen Menschen befürchtet, vor allem in Bezug auf Geflüchtete. Sie sähen es als ihre Aufgabe als Polizei, mit »Vorträgen, mit Präventionsarbeit, mit Aufklärungsarbeit« gegen diese »festgesetzt[e] [...] Angst, dieses Framing« in den »Köpfen dieser Leute« vorzugehen (Pol KS, Interview 7, Dezember 2021) und Aufklärungsarbeit über die tatsächliche Sicherheitslage zu leisten. »Ja, da sind wir auf jeden Fall gefordert mit Fakten entgegenzusteuern. Überhaupt keine Frage«, berichtete ein\*e weitere\*r Interviewte\*r, »weil viele Leute dann sagen: ›Bei mir war ein Einbruch in der Nähe‹, und dann so nach dem Murphys Gesetz: ›Hier wird ja ständig eingebrochen‹. – ›Nein, das stimmt nicht, da gab es nur den einen Einbruch in zehn Jahren‹« (Pol KS, Interview 4, September 2021). Auch Hakan Sahin, der damalige Migrationsbeauftragte der Polizei Nordhessen, berichtete in einem Zeitungsinterview: »Das subjektive Sicherheitsgefühl der Bürger ist gestört« (HNA, 01.08.2016). Er arbeite auch im Kasseler Polizeiladen in der Innenstadt »und da sind schon einige Bürger reingekommen und haben gesagt, dass die Flüchtlinge für die vielen Einbrüche in der Stadt verantwortlich seien« (ebd.). Ein\*e nichtpolizeiliche\*r Interviewpartner\*in bestätigte ebenfalls in Bezug auf den Bereich um den Stern, dass »viele Deutsche das Gefühl haben, dass es da sehr unsicher sei. Sie denken immer, wo es viele Ausländer gibt, gibt es auch viel Kriminalität« (KS, Interview 1, Februar 2023). Sie\*er schätze die Situation ganz anders ein:

»Wir finden es selbst sehr sicher da. Denn wir wissen genau, wenn irgendetwas passiert auf der Straße, dass Ausländer immer kommen und helfen. Bei Deutschen hat man immer diese Angst: Wenn irgendetwas passiert, dann kommt keiner, hilft keiner« (ebd.).

### *Umgang mit Statistiken*

Auf unsere Frage hin, ob Kassel eine sichere Stadt sei, wird von den polizeilichen Interviewpartner\*innen häufig auf die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) verwiesen. Doch auch in Bezug auf den Umgang mit solchen Daten gibt es innerpolizeilich eine Zweiteilung. Auf der einen Seite bezeichnet man sich als »Freund von Fakten« (Pol KS, Interview 1, Juli 2021) und verweist darauf, dass die Zahlen in Kassels Kriminalstatistik klar zeigten, dass Kassel eine sichere Stadt sei: »Als Polizeibeamter würde ich natürlich sagen: ›Sie sehen ja die Kriminalstatistik.‹ Wenn Sie das sehen, die Aufgliederung der Straftaten. Und ich fühle mich als Bürger und als Polizeibeamter hier sicher. [...] Ich mache das an der Kriminalstatistik fest« (Pol KS, Interview 7, Dezember 2021). Gegen »Einzelwahrnehmungen« in der Bevölkerung –

wie beispielsweise »der Spielplatz XY da, das ist der Drogenumschlagplatz Nummer eins in Kassel« – hole man sich »die Informationen beim zuständigen Fachkommissariat«, mache eine »Kriminalitätslagebilddauswertung« und gehe dann »gut gewappnet« mit den »tatsächlich[en]« Fakten in die Diskussion, wo man damit »dann ganz gut relativieren« könne (Pol KS, Interview 1, Juli 2021). Auf der anderen Seite machen einige polizeiliche Interviewpartner\*innen deutlich, dass ihnen bewusst ist, dass Statistiken und die PKS im Besonderen nicht in der Lage seien, ein objektives Bild der Realität abzugeben. »[I]n verschiedenen Lebensbereichen« gebe es »ja die hohen Dunkelfelder« (Pol KS, Interview 4, September 2021). Während beispielsweise fast jeder Fahrraddiebstahl angezeigt wird (»weil Versicherung« [ebd.]), würden »bei einer Körperverletzung, bei einer häuslichen Gewalt [...] die Opfer, die meist Frauen sind, zu 95 Prozent nicht anzeigen aus verschiedenen Gründen« (ebd.). Da stünden die »objektiven Zahlen« der »subjektiven Einschätzung« gegenüber und »das haben Sie in allen Bereichen, letztendlich« (ebd.). »Die Statistik, die ich gefälscht habe, mit der kann ich letztendlich dann auch argumentieren« (ebd.), wird uns in Anlehnung an Winston Churchills geflügeltes Wort berichtet, ebenso wie: »Wobei man Statistiken ja auch nicht zu viel Glauben schenken sollte« (Pol KS, Interview 5, September 2021).

### *Überwachung*

Dass Statistiken trotz aller Limitationen Maßnahmen zur Konsequenz haben, zeigt die eingerichtete »Innenstadtüberwachung«, unter anderem des »unheimlich auffällig[en]« Sterns (KS GS, Juli 2023). Lobend wird erwähnt, dass da »aus Sicht der Polizei viel gemacht worden« (ebd.) sei. Ein\*e interviewte\*r Polizist\*in stellt diese Videoüberwachung allerdings eher als Maßnahme zur Bekämpfung der gefühlten Unsicherheit der Bürger\*innen dar und nicht als probates Mittel zur tatsächlichen Kriminalitätsbekämpfung:

»Das eine ist die tatsächlich objektive Sicherheitslage, das andere ist das Sicherheitsempfinden des Bürgers. Und da gibt es schon einiges, was man sicherlich auch noch einmal mehr intensivieren kann. Was aber auch ein Punkt ist, bei dem auch schon viel läuft. Also Videoüberwachung, beispielsweise in Brennpunktbereichen, haben wir« (Pol KS, Interview 6, September 2021).

Bei unserer teilnehmenden Beobachtung einer Kasseler Nachtschicht stellen wir fest, dass die Innenstadtwache tatsächlich eine »Standleitung« zum

Stern, zur Jägerstraße und zwei anderen Orten in der Kasseler Innenstadt hat. Auf einem Bildschirm sind dauerhaft Liveaufnahmen der entsprechenden Orte zu sehen, wobei jeweils zwischen verschiedenen Bildausschnitten gewechselt wird. Es wurde berichtet, dass es in der Vergangenheit eine Situation gegeben habe, in der eine Streife im Innenstadtbereich von so vielen Menschen bedrängt worden war, dass es ihnen nicht mehr möglich gewesen sei, über Funk Verstärkung anzufordern. Über die Liveüberwachung konnten die Kolleg\*innen auf der Wache die Lage sehen und weitere Streifen schicken. Allerdings wurde auch hier die Sinnhaftigkeit der Überwachung für die tatsächliche Kriminalitätsbekämpfung relativiert: Die Drogendealer\*innen beispielsweise wüssten über die Kameras Bescheid und deponierten ihre Ware nun außerhalb der videüberwachten Bereiche. In erster Linie scheint diese Überwachung also ein Mittel zum Schutz der Polizeibeamt\*innen zu sein.

### *Erfahrungswissen: »wie ein Fisch im Aquarium«*

Für die Polizei scheint das sogenannte »polizeiliche Erfahrungswissen« die wichtigste Form des Wissens zu sein, die sie Menschen außerhalb der Polizei voraushat und die dafür sorgt, dass die Polizei eine »objektive« Sicht auf die Stadt hat, die sie poliziert. Erfahrungswissen entstehe durch »Routine. Das heißt also, nach einer gewissen Zeit Dienst checke ich nicht mehr die Tatbestandsmerkmale eins zu eins ab, sondern ich mache das intuitiv und da liege ich vielleicht in 95, 96 Prozent der Fälle damit auch gut und richtig« (Pol KS, Interview 1, Juli 2021). Von Vertreter\*innen der höheren Dienstgrade wird allerdings kritisiert, dass dieses Erfahrungswissen oft zum Automatismus wird und sich vor allem in Gegenden, in denen Polizist\*innen überdurchschnittlich viel mit bestimmten Gesellschaftsgruppen zu tun haben, zu Vorurteilen verfestigt:

»Weil, Sie wissen, wir sind wie so ein Fisch im Aquarium. Wir sehen ja nur Wasser. Und wenn dann Polizeibeamte nur in problembehafteten Bereichen arbeiten und das über Jahre lang, da sieht man nur diese Sachen. Da muss auch der Dienstherr [...] gucken, aus Fürsorgegründen, wo werden die Kollegen eingesetzt. Und wie viele Jahre verbringen sie denn in diesen Bereichen. Kann da mal nicht eine Rotation erfolgen« (Pol KS, Interview 7, Dezember 2021).

Es sei menschlich, »wenn man sich da vielleicht ein[...] Stereotyp aufbaut«, wenn man »immer wieder zu solchen Hotspots« komme und »sehe, mit wel-

chen Menschen« man es zu tun habe (Pol KS, Interview 4, September 2021). Da müsse man »dem einen oder anderen Kollegen« nochmal erklären, dass es beispielsweise eine »gewisse Delinquenz« unter Menschen im »kriminologischen Alter« gebe, »und das ist bei Deutschen so, das ist bei Ausländern so« (ebd.). Das gehe »nur über Aufklärung, auch Fortbildungen vielleicht. Wir haben hier so Seminare, habe ich mir mal rausgeschrieben, »interkulturelle Kompetenz« (ebd.). Allerdings merkte die\*der Interviewpartner\*in an, dass diese Seminare nur freiwillig seien. Etwaige polizeiliche Vorbehalte gegen bestimmte Bevölkerungsgruppen werden also mit der Besonderheit von Polizeiarbeit erklärt, dass man immer wieder mit derselben Klientel zu tun habe und Situationen nicht mehr differenziert betrachtet werden. »Also die Routine ist gut auf der einen Seite, weil sie uns vor manchem auch schützt. Aber sie sorgt natürlich auch dafür, dass manchmal so ein Bild festzementiert, aus dem ich nicht mehr rauskomme. Und das darf eigentlich nicht passieren« (Pol KS, Interview 1, Juli 2021), berichtet uns ein\*e Vertreter\*in des höheren Dienstes. Es sei »sehr schwierig« und »eine hohe Kunst«, jede Situation neu zu bewerten, nicht »die Erfahrung der letzten Situation auf die neue drüber[zustülpen]« und nicht einfach nur die »Schublade« aufzuziehen, wieder zuzumachen, »aber mehr passiert da auch nicht« (ebd.).

Bei aller Kritik der höheren Dienstebenen am Automatismus von Erfahrungswissen macht ein\*e Polizeibeamt\*in, die\*der viel auf der Straße unterwegs ist, deutlich, dass fehlendes Erfahrungswissen auf Seiten der Polizei die polizeiliche Arbeit deutlich einschränke und ihr die Möglichkeit nehme, in Lagen schnell für Klarheit zu sorgen: »Und das ist jetzt natürlich etwas, was sie immer noch in ihrer Ausprägung als Polizeibeamter, sage ich mal, bewältigen müssen. Es ist ein anderer kultureller Kreis. [...] Da kriegen fünf Leute Streit in einer Erstaufnahmeeinrichtung. Und bis sie diesen Grund raushaben, warum der Streit entfacht ist und wer was gemacht hat, vergehen einfach wertvolle Minuten« (Pol KS, Interview 2, Juli 2021). In dieser Zeit könne man nicht »schnell arbeiten« und nicht »schnell sondieren: Okay, ist das jetzt eher niedrig anzusiedeln? [...] Das können Sie alles nicht, wenn Sie allein eine halbe Stunde brauchen, bevor Sie jetzt überhaupt rausbekommen, was los ist. Das ist eine große Herausforderung. Kulturell ist es auch eine ganz große Herausforderung« (ebd.).

#### 4.2.5 Organisationskulturen und -selbstverständnisse

##### *Mit Blaulicht durch Gotham*

Bezüglich ihrer Selbstdarstellung als Organisation zeigt die Polizei Kassel einmal mehr eine Zweiteilung auf. Auf der einen Seite skizzieren die interviewten Vertreter\*innen der niedrigeren Dienstgruppen eher einen »hands on approach« zu Polizeiarbeit: »Polizei ist, man versucht halt« (Pol KS, Interview 5, September 2021). Damit scheint die Vorstellung einherzugehen, dass zu viel Nachdenken guter Polizeiarbeit schade. »Ich finde Frankfurt eine sehr gute Gelegenheit für junge Kollegen, sehr rasch schnell dazuzulernen, weil sie da nicht viel Zeit haben, nachzudenken« (Pol KS, Interview 2, Juli 2021), wird uns beispielsweise berichtet. Auch in Bezug auf die schwierige Gratwanderung zwischen »Grundrechte schützen als auch einschränken« wird erklärt: »Da denkt man gar nicht mehr drüber nach, das macht man« (Pol KS, Interview 3, Juli 2021). Das gilt offenbar auch für Fälle von schwerer Körperverletzung: »Dass ich mir aber jetzt jedes Mal Gedanken mache: ›Jetzt habe ich aber echt sein Recht auf körperliche Unversehrtheit eingeschränkt, weil ich ihm im Rahmen einer körperlichen Auseinandersetzung durch einen Faustschlag ins Gesicht die Nase gebrochen habe« – das mache ich nicht« (ebd.). Auch auf Twitter erwidert ein\*e Mitarbeiter\*in der Polizei Kassel auf die Kritik an einer als ungeeignet wahrgenommenen Formulierung: »Besser schlecht formuliert und dafür gut ermittelt« (T KS, 05.06.2019 [2]). Teil dieses sehr pragmatischen Verständnisses von Polizeiarbeit sei auch,

»dass der Bürger sich mal über den einen oder anderen Kollegen oder über mich beschwert [...]. Weil, wenn ich es jedem recht machen könnte, dann bräuchte man ja die Polizei nicht. Und es gibt immer einen, der sich auf den Schlips getreten fühlt. Damit müssen sie lernen umzugehen. Sie müssen auch damit umgehen, dass sie angezeigt werden. Also Stichwort Körperverletzung im Amt, weil wenn sie jemanden zu Boden bringen müssen und er ist dabei verletzt worden, dann ist er ja streng genommen einfach mal verletzt worden und es ist eine Körperverletzung und dann ist es sein Recht, anzuzweifeln, ob ich richtig gehandelt habe. Das müssen sie abkönnen als Polizist. Sie dürfen sich nur nicht unsicher werden. Sie müssen sicher sein, dass sie adäquat gehandelt haben. Aber dass diese Anzeige mal kommt, das ist Alltag, das kann passieren. Davon dürfen sie sich nicht beeindrucken lassen und nicht verängstigen lassen« (Pol KS, Interview 2, Juli 2021).

Zur Devise, sich als Polizist\*in nicht beeindrucken und nicht verängstigen zu lassen, passen auch die in Unterkapitel (3) skizzierte Nulltoleranzstrategie und Aussagen wie: »Und beschäftigen mich krasse Erlebnisse? Nein, nein. Man baut da, glaube ich, innerlich wie so einen Schutzwall auf und dann

hakt man das irgendwann ab« (Pol KS, Interview 3, Juli 2021). Im Vergleich der hessischen Fallstädte ist im Kasseler Material am ehesten das wiederzufinden, was Rafael Behr »Cop Culture« nennt; die Überzeugung, zu »den Guten« zu gehören, keine Fehler zu machen (»Sie müssen anderen Menschen erklären, was richtig und was falsch ist. Das bedeutet, dass sie die meiste Zeit selbst danach leben müssen« [Pol KS, Interview 2, Juli 2021]), keine Hilfe zu brauchen. In Bezug auf Hilfestellungen nach »krassen[n] Erlebnisse[n]« wie beispielsweise die Inanspruchnahme des psychosozialen Dienstes wird uns berichtet: »So ein bisschen immanent bei der Polizei ist immer noch: Ich helfe mir selbst. Das kriegt man aus den Köpfen auch nicht so ganz raus. Weil so dieses Eingeständnis ›Ich brauche Hilfe‹ passt nicht zum Bild des Polizeibeamten. Ich kann alles und mehr« (Pol KS, Interview 1, Juli 2021). Schwere Verbrechen wie »Tötungsdelikte« werden »spektakulär« und »spannend« genannt (Pol KS, Interview 4, September 2021) und »herausragende Straftaten« sind »absolute Highlights« (Pol KS, Interview 3, Juli 2021). Die Vertreter\*innen der niedrigeren Dienstgrade der Kasseler Polizei machen deutlich: »Wir sind die, die auf der Straße sind. [...] Wir sind auch dann noch da, wenn alle anderen wieder zu Hause sind« (Pol KS, Interview 5, September 2021), und bedienen damit einen Wächertopos, der auch in zahlreichen Superheldenfilmen wiederzufinden ist (siehe das bereits angesprochene »Gotham-Narrativ«). Passend dazu sind viele Gründe, die uns genannt werden, warum dieser Beruf ausgewählt wurde und gerne ausgeübt wird: »Ich sage mal so, nachts mit einem Polizeiauto mit Tatütata durch die Straßen fahren, ich mache das ja jetzt schon fast zehn Jahre, ich finde es immer noch irgendwie cool. Ja, wie gesagt, ein Kindheitstraum« (Pol KS, Interview 3, Juli 2021). Oder: »Ich glaube, ich bin Polizist geworden, weil ich schon immer die Tendenz in mir trage: Ich habe ein sehr großes Problem mit Ungerechtigkeit in allem« (Pol KS, Interview 2, Juli 2021).

### *Kulturwandel gewünscht?*

Einen starken Kontrast zu diesem polizeilichen Selbstbild, das an Superheldencomics erinnert, bildet die Darstellung der Organisation durch eine\*n Vertreter\*in der oberen Dienstgrade. Hier wird uns berichtet, dass man »eine erhöhte Sensibilität darauf [...] legen [solle], wie wirke ich denn draußen. Wie kommt das, was ich sage, draußen beim Bürger an. Wie gehen wir miteinander im kommunikativen Kontakt um«, denn »du kriegst keine zweite Chance, einen ersten Eindruck zu hinterlassen« (Pol KS, Interview

1, Juli 2021), was ein ganz anderes Polizeibild vermittelt als das der harten Jungs, die sich von nichts »beeindrucken« lassen. Vielmehr wird die Polizei als Organisation dargestellt, die ihrem Umfeld gegenüber verpflichtet ist, weshalb man sich »immer wieder um dieses Berufsethos kümmern [müsse]. Das heißt, wir müssen immer wieder die Sinne schärfen, meine Umwelt, meinem Polizeidienst gegenüber. Die Gesellschaft, die politischen Anforderungen immer wirklich wahrzunehmen« (ebd.). Zudem seien polizeiliche Entscheidungen fehlbar und in Bezug auf Fehlerkultur wünsche sie\*er sich, »dass sich von innen was verändert« (ebd.). Allerdings müsse »so ein Prozess [...] von unten heraus« kommen, um erfolgreich zu sein, sonst entstehe »Misstrauen« und »Widerstand« innerhalb der Organisation, die generell auf »Programme von außen« nicht gut reagiere (ebd.). Ebenso möchte sie\*er mit der Überzeugung aufräumen, dass man als Polizist\*in alles »alleine durchstehen« und mit »dramatische[n] Erlebnisse[n]« allein »klarkommen« müsse (ebd.). Dies scheint aber auch schon bei Kasseler Streifenpolizist\*innen angekommen zu sein: »Wenn es mir irgendwann mal schlecht geht, würde ich mir die Hilfe tatsächlich auch extern holen. [...] Die Kultur hat sich Gott sei Dank [...] geändert« (Pol KS, Interview 3, Juli 2021).

### *Polizeiliche Kommunikation, Schutzräume und Rechtsextremismus*

Einen Kulturwandel innerhalb der Polizeiorganisation wünscht sich der höhere Dienst auch in Bezug auf »Political Correctness« in der Sprache: »Das finde ich gut, da einfach die Sinne zu schärfen und zu überlegen, das, was vielleicht noch vor drei, vier, fünf Jahren völlig problemlos gesagt werden konnte, kann heute nicht mehr gesagt werden« (Pol KS, Interview 1, Juli 2021). Das wird aber von Vertreter\*innen der niederrangigen Schutzpolizei anders gesehen. Während eingeräumt wird, dass man bestimmte Begriffe wie »Z\*\*\*uner«, »N\*\*\*er« nicht mehr sagen dürfe, weil man aufgrund »von jahrelanger Bildung und Fernsehen und Medien wisse [...], dass das nicht geht, dass man das nicht macht«, werde es in Bezug auf Begriffe wie »Nafri«, was »eigentlich nur Nordafrikaner« heiße, aber dann »zu einer Beleidigung« wurde, »irgendwann anstrengend« (Pol KS, Interview 2, Juli 2021). »Wir sollten damit aufhören. Das ist echt schlimm«, schlussfolgerte eine\*e interviewte\*r Polizist\*in. Vor allem im »Freundeskreis« oder im »kleinen Kreis« wüssten die »Leute, wie das im Kontext gemeint ist, das können sie akzeptieren« und »dieses Lustigsein miteinander« und »befreit«

sein, sei wichtig (ebd.). Er selbst werde von Freunden »Muselmane« genannt und »würde sofort auf einem Zettel unterschreiben, dass keiner von denen Rassist ist« (ebd.). Natürlich müsse man als Polizeibeamter »als Vorbild agieren« und den »Sprachgebrauch auch draußen in der Kommunikation so anpassen, dass es für jeden in Ordnung ist«, »aber dass man jetzt alles auseinanderpflückt und vorgibt und wir müssen das jetzt so nennen und so nennen, das halte ich für ein bisschen stark überzogen« (ebd.).

Damit spricht die interviewte Person auch die polizeiinterne Kommunikation an, die für viele als geschützter Raum wahrgenommen wird, in dem die Beteiligten eben wüssten, »wie das im Kontext gemeint ist« und wo viele grenzwertigen Aussagen als »Lustigsein« oder Polizeihumor abgetan werden. Ähnliche Rechtfertigungen wurden in der öffentlichen Debatte der vergangenen Monate auch immer wieder in Bezug auf rechtsextreme Inhalte in Polizeichats geäußert.

Dieser vermeintlich geschützte Raum, in dem man sich über alles »befreit« äußern kann, bestehe beispielsweise zwischen Streifenpartnern. Denn ein\*e Streifenpartner\*in, »das ist wie ihre zweite Ehefrau« (ebd.):

»Sehen Sie, wenn Sie mit mir Streife fahren, dann vertraue ich Ihnen mein Leben an. [...] Ich muss mich auf Sie verlassen können. Das heißt, irgendwann wird es dazu führen, wenn wir nicht menschlich ganz weit auseinander liegen, dass wir uns über Gott und die Welt unterhalten, über ihre Familie, über meine, über ihre Probleme. [...] Sie haben irgendwann eine zweite Familie und jetzt fängt man aber an, da so tiefenmäßig reinzugehen, dass man das alles aufdeckt. [...] Und ganz ehrlich, was wir beide miteinander im Funkwagen besprechen, wenn kein anderer da ist, das geht niemanden etwas an« (ebd.).

Dieses »geschützte Verhältnis«, das »geschützte Umfeld«, dürfe man den Polizist\*innen nicht nehmen (ebd.).

Auch in Bezug auf den aktuellen Rechtsextremismusskandal innerhalb der hessischen Polizei fallen die Perspektiven zwischen dem Streifen- und dem höheren Dienst unterschiedlich aus. Ein\*e Streifenpolizist\*in betont, dass der Skandal »politisch aufgebauscht« wurde (Pol KS, Interview 3, Juli 2021). Sie\*er wünsche sich »mehr politischen Rückhalt« für die Polizei, denn es gebe »kein richtiges Netzwerk hier« und nur ein Bruchteil der Chats sei »strafrechtlich relevant« gewesen (ebd.). Sie\*er verstehe deshalb nicht, warum »das vorab mit dieser Wucht, mit dieser Deutlichkeit, in die Öffentlichkeit getragen« wurde, »was dem Ansehen der ganzen Polizei schadet« (ebd.). Und ein\*e weitere\*r Polizeibeamt\*in pflichtete bei, dass »man ja sowieso generell nicht sagen [könne], dass die Polizei Rassismus verbreitet«, weil es

»mittlerweile durch den demographischen Wandel [...] auch Kollegen, die Migrationshintergrund haben«, gebe (Pol KS, Interview 7, Dezember 2021).

In der Führungsebene gibt es hier andere Ansichten. Erst einmal sollte eine Gesellschaft nicht »überrasch[en]«, dass die Organisation Polizei »nicht immer nur Spiegel der Gesellschaft ist«, sondern »die Gruppe der Polizisten konservativer sei [...] als die Gesellschaft« (Pol KS, Interview 6, September 2021). Man ist sich darüber hinaus der Existenz von extremistischen Einstellungen innerhalb der Polizei bewusst:

»Wenn dann Polizisten auch noch in Brennpunktbereichen arbeiten und möglicherweise durch uns als Führung dabei nicht gut begleitet werden, Stichwort Supervision und ähnliche Dinge, dann gibt es auch Leute, die tatsächlich in solch einen Extremismus reinrutschen – eine Möglichkeit. Oder aber, dass sie zur Kompensation dessen, was sie da erleben, möglicherweise auch – ich will das nicht abmildern – möglicherweise auch Dinge machen, die Straftatbestände auch aus dem rechten Bereich erfüllen, Stichwort Verschicken von Bildern in Chatgruppen« (ebd.).

Als Lösung sei hier »nicht zwingend das harte Regiment des disziplinarischen Schwertes gefragt«, sondern Extremismus müsse vielmehr »wie in der gesamten Gesellschaft auch« bereits »in der Ausbildung und insbesondere aber dann auch in Fortbildungen und Reflexionen des eigenen Handelns« (ebd.) bekämpft werden.

### *Diversität mit und bei der Polizei*

In den vergangenen Jahren und Jahrzehnten habe sich die Polizei jedoch weiterentwickelt und gegenüber Diversität geöffnet. »Das war damals in den Neunzigern nicht so«, berichtet uns ein\*e ranghohe\*r Polizist\*in, aber mittlerweile sei »das Thema Migration [...] in den Köpfen der Polizisten [...] einfach angekommen« (Pol KS, Interview 1, Juli 2021). Migration gehöre »zum Alltagsbild und es gehört dazu« (ebd.). Es wird auf die Migrationsbeauftragten verwiesen und auf »eine ganze Reihe von Fortbildungsmaßnahmen« wie beispielsweise den Seminaren zu interkultureller Kompetenz (ebd.). Dort werde »gezielt darauf Wert gelegt [...] den Kolleginnen und Kollegen zu vermitteln, was ist in anderen Kulturen anders [ist], was sind die Gesetze, Normen, Riten, die die haben, die wir nicht verstehen« (ebd.). Diese Fortbildungen bauten »viele Vorurteile ab« (ebd.). Auch hier wird betont, dass es ja außerdem schon »eine ziemlich starke Durchmischung« bei der Polizei selbst gebe: »Also wir haben Türken, wir haben Italiener. Wir haben den ein oder anderen mit ostdeutschem Hintergrund, osteu-

ropäischem Hintergrund« (Pol KS, Interview 4, September 2021). In einer Pressemitteilung wird betont, dass »der Migrationsbeauftragte, Hakan Sahin, im Berufsleben selbst Polizeioberkommissar mit türkischen Wurzeln« sei (PolM KS, 03.05.2017). Dieser »Kollegenkreis [...], der mit sehr, sehr vielen kulturellen Hintergründen belegt ist«, wird vor allem deshalb als wertvoll angesehen, weil man jetzt »nicht unbedingt einen Dolmetscher rufen« muss (Pol KS, Interview 2, Juli 2021). Doch generell habe sich die Polizei dadurch verändert. »Sie haben dann auch die Kollegen unter sich, die ihnen erklären können, warum er jetzt gerade so frustriert ist«, oder auch einen »religiöse[n] Hintergrund« erklären könnten (ebd.).

#### 4.2.6 Netzwerke

Wieder einmal ist im Kasseler Material eine Zweiteilung zwischen den oberen und unteren Dienstebenen zu erkennen, wenn es um Netzwerke und Kooperationen geht, innerhalb derer sich die Polizei Kassel bewegt, wenn sie das Thema Flucht und Migration im Rahmen ihrer Zuständigkeit bearbeitet. In diesem Kontext lautet das polizeiliche Selbstverständnis laut Führungsebene »Menschen zu helfen, um für Recht und Ordnung zu sorgen, [...] aber das auch mit den Menschen zusammen zu machen, also jetzt nicht von oben nach unten, sondern im Dialog, im Kontext« (Pol KS, Interview 4, September 2021). Man solle nicht mehr nur zum Einsatzort kommen und »Aufträge« oder »Anweisungen« erteilen, »sondern vielmehr im Dialog mit den Menschen eine gute Lösung herbeiführen« (ebd.). Diese Vorstellung, die weitestgehend mit der Idee einer »Bürgerpolizei« übereinstimmt, bedeutet auch, dass die Polizei als Organisation offen und durchlässig sein muss: »Das finde ich ganz, ganz wichtig, denn in dem Moment, wo wir uns abschotten und nichts nach außen geht oder von außen auch nichts kommen darf, sind wir nicht mehr Teil der Gesellschaft« (Pol KS, Interview 1, Juli 2021). Zu diesem Selbstverständnis passt gut, dass die Polizei Kassel in der Kasseler Innenstadt einen »Polizeiladen« eröffnet hat. »Da kann man keine Polizei kaufen, aber kostenlose Beratung in Anspruch nehmen« (Pol KS, Interview 6, September 2021). Während der Coronapandemie gab es sogar einen »Polizeiladen on tour«, der zu den Menschen in die Stadtteile gekommen ist (ebd.). Diese Form von Polizeiarbeit, die aktiv den Kontakt in die Stadtgesellschaft sucht und »zum Bürger kommt« (ebd.), steht konträr zu der Vorstellung von

der Polizei als »Staat in der Stadt«, die eher unter den unteren Dienstebenen zu finden ist.

In den Interviews mit den Vertreter\*innen der Führungsebene der Kasseler Polizei wurde deutlich, dass die Polizei während der sogenannten Flüchtlingskrise als Akteur in das städtische Migrationsregime eingebunden war. Die Beamt\*innen wussten darüber unterschiedlich gut Bescheid, was aufgrund von differenzierten Zuständigkeiten nicht überrascht. »Ich meine, mich zu erinnern, dass es damals Runde Tische mit Feuerwehr, THW, städtischen Gremien und so weiter, mit Sicherheit auch mit sozialen Einrichtungen, gab, natürlich auch um die Gesamtlage Migration dann zu handeln« (Pol KS, Interview 4, September 2021), erklärt ein\*e Interviewpartner\*in. Es wird von den Integrationsbeauftragten der Kommune berichtet, die die »ersten Ansprechpartner« für die Polizei seien, und vom eigenen polizeilichen »Sachgebiet für diese Geschichte [Migration und Integration]«, in denen »schon viele Kooperationsprogramme und Prozesse in Gang« gesetzt wurden (Pol KS, Interview 1, Juli 2021). Vor allem mit dem Ausländerbeirat, der auch im städtischen »Arbeitskreis Sicherheit« säße, gebe es eine gute Zusammenarbeit in Bezug auf Fluchtmigration (ebd.).

Besonders gut eingebunden scheint vor allem der damalige für Kassel zuständige Migrationsbeauftragte der Polizei Nordhessen zu sein. Diese Stelle ist allerdings keine Kasseler Besonderheit, sie gibt es bei der hessischen Polizei schon seit den 90er Jahren. Nichtsdestotrotz wird in den Interviews oft auf ihn verwiesen und er wird als besonders umtriebig, gut vernetzt und »Teilnehmer sämtlicher Arbeitskreise« (Pol KS, Interview 7, Dezember 2021) in der Stadt beschrieben. Ein Mitglied des bereits genannten Migrationsbeirats beispielsweise erzählt: »Wir haben viel Kontakt mit der Polizei [...] und es gibt auch einen polizeilichen Integrationsbeauftragten in Kassel, der immer mit uns in Kontakt ist, wenn es ein Problem gibt« (KS, Interview 1, Februar 2023). Über die Arbeit des damaligen Migrationsbeauftragten während der sogenannten Flüchtlingskrise wird berichtet, dass er beispielsweise mit den polizeilichen Jugendkoordinator\*innen in die Schulklassen gegangen ist, in denen die geflüchteten Kinder saßen, um über Regeln und Normen in Deutschland und die Rolle der deutschen Polizei zu sprechen (Pol KS, Interview 7, Dezember 2021). »Das ist natürlich ein langer Prozess gewesen, aber man merkt, dass es Früchte trägt. Das Verständnis für ein neues Zuhause ist definitiv da« (ebd.). Er habe auch »Kontakt zu dem Sozialamt beziehungsweise zur Qualifikationsstelle für Menschen mit Migrationshintergrund oder für Geflüchtete. Dass die

in einen Ausbildungsprozess einbezogen werden. In Betriebe vermittelt werden, die natürlich Azubis einstellen wollen«, wo er gemeinsam mit den Integrationsbeauftragten der Stadt Kassel »Leute vermittelt und somit Ausbildungsplätze für diese jungen Leute geschaffen« habe (ebd.). Im Rahmen der gesteigerten Migration und dem Zuzug von zahlreichen Muslim\*innen war der Migrationsbeauftragte der Polizei außerdem »damit beschäftigt, mit der Stadt Kassel, dem Deutschen Roten Kreuz und unserem Polizeipfarrer eine Notfallseelsorge für Muslime aufzubauen« (W KS, 01.08.2016). Diese Arbeit der Polizei im Rahmen des städtischen Migrationsregimes wird auch aus Politik und Verwaltung als »konstruktiv und positiv« wahrgenommen, »alles [lief] immer unheimlich gut. Gute Abstimmungen« (KS, Interview 2, Februar 2023).

Auch keine Kasseler Besonderheit, sondern eine Vorgabe der hessischen Landesebene war der Besuch der Polizei »in [den] Flüchtlingsunterkünfte[n] in unserem Zuständigkeitsbereich«, bei denen Situationen erklärt wurden, »in denen die Flüchtlinge in Kontakt zur Polizei kommen könnten«, wie sich dieser Kontakt »gestaltet« und was sie »von der Polizei verlangen, aber auch erwarten« können (Pol KS, Interview 1, Juli 2021). Dabei ging es besonders darum, »polizeiliche Maßnahmen mal zu erläutern« und die »höchst unterschiedlichen Erfahrungen«, die die Geflüchteten in ihren Herkunftsländern mit der dortigen Polizei gemacht haben, auszugleichen (ebd.). Dieser Kontakt mit geflüchteten Menschen schien auch auf Seiten der Polizei eine neue und bereichernde Erfahrung gewesen zu sein:

»Also sie haben da so einen Aushang gemacht und dann kamen wirklich alle Bevölkerungsgruppen, die haben sich gefreut, dass Polizei da war. Dann haben wir so eine halbe Stunde vorgetragen da vorne. Haben ein bisschen was erzählt über uns. Da war noch unser Migrationsbeauftragter da. Da war teilweise noch ein Dolmetscher mit dabei. Wobei ich nicht immer so wusste, ob die das dann wirklich so verstanden haben. Weil es war ja für uns alle im Grunde neu. Und das fand ich letztendlich gar nicht so schlecht, ehrlich gesagt. Also wir haben uns als Polizei dargestellt, positiv. Haben gesagt, wenn irgendwelche Probleme sind, könnt euch gerne an uns wenden. Und ja, das war in Ordnung. Das war okay. War eine neue Erfahrung für mich« (Pol KS, Interview 4, September 2021).

Von der Stadt fühlt sich die Führungsebene der Polizei Kassel generell gut einbezogen und spricht von einem »partnerschaftlichen Verhältnis« (ebd.). Egal um welches Problem in der Stadt es gehe, »werden wir grundsätzlich auch von den städtischen Gremien miteinbezogen, werden befragt. Das ist einfach so. Also wir können nicht ohne Stadt und Stadt kann nicht ohne uns« (ebd.). Von einem »konstruktive[n] und verlässliche[n] Miteinander« ist die

Rede, »also das ist Hand in Hand. Funktioniert sehr gut hier in Kassel [...], da kann ich wirklich bis jetzt nichts Negatives berichten« (Pol KS, Interview 7, Dezember 2021). Und auch bei Zuständigkeiten, die eigentlich bei der Stadt liegen, wie beispielsweise der Kontrolle der Kneipenszene hilft die Polizei gerne aus, denn »das schaffen die natürlich nicht allein« (Pol KS, Interview 1, Juli 2021). Nicht nur mit Politik und Verwaltung, auch mit der Presse habe die Polizei »ein ganz gutes Verhältnis. Man stimmt sich auch ein Stück weit ab. Also nicht, was geschrieben wird, die schreiben nicht das, was wir gerne wollen. Das muss auch gar nicht sein. Aber man muss schon fair miteinander umgehen. Das ist halt wichtig« (Pol KS, Interview 4, September 2021).

Die Führungsebene wünscht sich noch mehr von dieser auf Kooperationen und Vernetzung basierenden Polizeiarbeit:

»Also ich würde gerne das, was gut begonnen hat, nämlich eine Vernetzung der Sozialarbeit, Vernetzung der Integrationsbeauftragten in den Kommunen, den dafür zuständigen Fachdienststellen und der Polizei, das würde ich gerne fortführen. [...] Das würde ich mir wünschen, dass wir da einfach so ein bisschen im Fluss bleiben. Also dass diese Vernetzung, die gut angefangen hat und jetzt läuft es alles so, aber man macht es jetzt eigentlich nur noch anlassbezogen. Ich finde es schön, wenn man auch ohne Anlass immer mal wieder zusammenkommt. Einfach damit man auch im Kontakt bleibt, die Menschen kennt« (Pol KS, Interview 1, Juli 2021).

Denn bisher liegt die Initiative für solche Netzwerktreffen nicht bei der Polizei, »weil unmittelbarer Ansprechpartner dafür [für das Thema Flucht, Migration und Integration] ist grundsätzlich erst einmal der städtische Bereich, wo wir dann aber letztendlich auch mit hinzugezogen werden. Und so sitzt man dann natürlich bei einzelnen Problemstellungen auch gemeinsam am Tisch. Aber in der Initiative von uns logischerweise eher weniger« (Pol KS, Interview 6, September 2021).

Wie bereits angedeutet, wird kooperative Arbeit bei der Polizei Kassel in den unteren Dienstebenen jedoch anders bewertet. Vor allem in Bezug auf Behörden gibt es große Vorbehalte: »Ich sage es mal so. Wie formuliere ich es? Ich persönlich halte andere Institutionen, die der allgemeinen Verwaltung angehören, für problematisch« (Pol KS, Interview 3, Juli 2021). Die Zusammenarbeit mit ihnen sei »immer schwierig«, denn »es ist tatsächlich so, dass andere Behörden, sei es die Ausländerbehörde, sei es das Ordnungsamt oder wer auch immer, immer versucht, möglichst viel, gerade zu den Zeiten, wo die Behörden nicht im Dienst sind, auf die Polizei abzuschieben. Wir sind wirklich, sagen wir mal so, der Notnagel für alle, rund um die Uhr« (GS KS, Juli 2023). Vor allem um 2015 habe man sich oft allein gelassen

gefühlt, wenn »Flüchtlingsfamilien mit teilweise kleinen Kindern« vor dem Revier standen und die Polizist\*innen »auf sich allein gestellt [...] die ersten Maßnahmen treffen« und die Familien erstversorgen mussten (ebd.). Weitere Probleme aus Polizeiperspektive seien, dass es »oftmals unterschiedliche Ansichten« zwischen Polizei und Behörden gebe, Letztere »viel langsamer, viel behäbiger« seien als die Polizei und es generell wenig Wissen darüber gebe, wie die jeweils andere Seite arbeitet und welchen Zwängen sie unterliegt (Pol KS, Interview 3, Juli 2021). »Uns kommt das dann halt immer so vor, dass die keinen Bock haben, zu arbeiten«, wenn auf Kapazitätsmangel oder fehlende Zuständigkeit verwiesen wird (ebd.). Bei einem selbst liege das Problem aber nicht: »Wenn die Ausländerbehörde etwas von der Polizei will, dann unterstützen wir die entsprechend, aber andersherum wird es schwierig, [...] sehr schwierig« (Pol KS, Interview 5, September 2021). Beispielsweise sei es unmöglich für die Polizei, »weitere Informationen einzuholen« über Personen, die zur Abschiebung ausgeschrieben sind: »Die sind dann alle am Schimpfen. Schreibtisch voll, kurz vor Feierabend. ›Nein, da machen wir heute gar nichts mehr« (ebd.). Die Zusammenarbeit mit der Ausländerbehörde wird »aus unserer Sicht« als »meistens kein Stück ziel führend« beschrieben (ebd.).

Über behördliche Zusammenarbeit (und deren Hürden) hinaus wissen die Polizist\*innen der unteren Dienstebenen nichts über Kooperationen der Polizei Kassel in der Stadt:

»Was die Polizei vielleicht mit der Stadt für Kooperationen hatte. Das sind andere Ebenen, die da gegebenenfalls zusammenarbeiten. Und das gibt es auch in allen anderen Bereichen. Also die Zusammenarbeit zwischen Polizei und den Kommunen oder Städten, die ist schon da. Aber das ist ein komplett anderes Gebiet. Da habe ich auch keine Ahnung, was es da für Zusammenarbeiten gibt« (ebd.).

Das betreffe und benötige ihre Form von Polizeiarbeit und Selbstverständnis aber auch gar nicht. »Wir sind die, die auf der Straße sind. Oder wenn Sie jetzt auf die Dienststelle kommen und direkten Kontakt zur Polizei suchen. Das ist so, das bin ich. Das ist unser Spezialgebiet und da gab es wenig bis keine Zusammenarbeit mit der Stadt« (ebd.).

#### 4.2.7 Zwischenfazit

Es gibt kaum konsensfähige Bilder, Berichte und Narrative in und über Kassel. Viele Deutungen scheinen in dieser Stadt umstritten zu sein. Hier zeigt sich ein großer Unterschied zu beispielsweise Mannheim oder Darmstadt, wo sich im Material sowohl in Bezug auf die Stadt als auch auf das (Selbst-)Bild der Polizei dominante und von fast allen Akteuren geteilte Muster zeigen.

Besonders auffällig ist dieses Fehlen von geteilten Narrativen *innerhalb* der Polizei Kassel. Das Material deutet auf eine Abkopplung zwischen den höheren und den niedrigeren Dienstebenen hin, zwischen denen es in Bezug auf das Thema Fluchtmigration kaum Austausch von Wissensbeständen zu geben scheint. Die generelle Sicherheitslage in der Stadt wird unterschiedlich bewertet, die Folgen der sogenannten »Flüchtlingskrise« für die Polizeiarbeit unterschiedlich eingeschätzt, die Selbstbilder und -darstellungen der Organisation Polizei gehen weit auseinander und die Sinnhaftigkeit sowie der Erfolg von Kooperation mit externen Akteuren oder Behörden werden entgegengesetzt wahrgenommen.

Dabei fällt auf, dass die Vertreter\*innen der höheren polizeilichen Dienstebenen eher die Narrative der interviewten nichtpolizeilichen Akteure aus Politik und Stadtgesellschaft teilen, die einer »Stadtelite« zuzuordnen sind. Dies überrascht vor dem Hintergrund nicht, dass sie jeweils korrespondierende Ebenen darstellen und in den verschiedensten Angelegenheiten, so auch beim Thema Fluchtmigration, Ansprechpartner\*innen füreinander sind, gemeinsam an Runden Tischen sitzen oder gemeinsam Krisenstäbe leiten. Beide Seiten schätzen auch die Zusammenarbeit jeweils sehr positiv ein. Diese »Stadtelite« sowie die Vertreter\*innen der Führungsebene der Polizei teilen das Wissen, dass es in Kassel Probleme und Herausforderungen mit dem Thema Integration gibt, stellen aber die Diversität in der Stadt erst einmal als Bereicherung dar, mit der es umzugehen gilt. Sie wissen um das Problem des Rechtsextremismus, auch in den Reihen der Polizei, und sind sich dessen bewusst, dass gerade in sogenannten »Brennpunkten« das Gesellschaftsbild der Polizei schnell verzerren kann (»Wie ein Fisch im Aquarium« [Pol KS, Interview 7, Dezember 2021]) und deshalb hinterfragt werden muss. Sie sind gut vernetzt, schätzen die Zusammenarbeit mit der jeweils anderen Seite als wertvoll ein und vermitteln, dass sie sich in Bezug auf die Bearbeitung des Themas Fluchtmigration in Kassel eine gewisse *agency* zuschreiben.

Ganz anders ist das bei den unteren polizeilichen Dienstebenen. Ihre Vertreter\*innen vermitteln den Eindruck, dass Kassel eine von Kriminalität gebeutelte Stadt ist und sie alle Hände voll zu tun haben, die vielen verschiedenen Problemgruppen in der Stadt im Griff zu behalten. Gleichzeitig zeichnen sie das Narrativ, dass sie diejenigen sind, die bei Tag und Nacht »draußen« sind und die deshalb als Einzige wissen, wie es auf der Straße und in der Gesellschaft »wirklich« zugeht. Dabei ist ihre Perspektive in Bezug auf Fluchtmigration und Diversität in der Stadt deutlich pessimistischer und kritischer als die ihrer Vorgesetzten. Sie vermitteln auch nicht, dass sie sich selbst in diesem Kontext eine große Handlungs- oder Gestaltungsfähigkeit zuschreiben, sondern eher, dass sie lediglich reagieren können und damit bereits an die Grenzen ihrer Auslastung kommen.

Interessanterweise ist auch das Polizeibild unter den Menschen, die das Gegenüber dieser niedrigeren polizeilichen Dienstebenen darstellen, sehr viel kritischer als das der »Stadtelite«, die in der Regel mit der polizeilichen Führungsebene kooperiert. Das polizeiliche Gegenüber des Streifendienstes und vor allem diejenigen, die von der Polizei als Problemgruppe identifiziert wurden (siehe Unterkapitel 3), berichten von diskriminierenden Erfahrungen und von Angst vor der Polizei innerhalb ihrer Communitys. Das Gleiche gilt für interviewte Personen, die im Rahmen ihrer Arbeit Menschen betreuen, die einer Problemgruppe zugeordnet werden.

Diese Uneinigkeiten innerhalb der Polizei, aber auch innerhalb der Stadtgesellschaft *über* die Polizei scheinen wiederum typisch für Kassel zu sein. Der Stadt fehlt eine gemeinsame Identität, eine geteilte Erzählung über sich selbst. In unseren Interviews wird von »Parallelgesellschaften« gesprochen (KS, Interview 2, Februar 2023), von sehr unterschiedlichen Stadtteilen mit teilweise einer »wahnsinnige[n] Konzentration von Problemlagen« (KS, Interview 4, April 2023) und von »gewissen Bereiche[n] [...], wo sich dann gewisse Ethnien oder Gruppierungen halt geschlossen zurückziehen« und »ihr eigenes Ding machen« (Pol KS, Interview 5, September 2021). Die Stadtgesellschaft scheint fragmentiert. Folglich sind auch die sozialen Probleme, die es in der Stadt gibt, vielfältig und weisen (auch politisch) in unterschiedliche Richtungen. Auf der einen Seite berichtet die lokale Zeitung intensiv über negative Aspekte der sogenannten »Flüchtlingskrise«; über Islamismus, Gewalt in den Unterkünften, über Kinderehen, sexuelle Übergriffe in der Silvesternacht und über Drogenhandel und Waffengewalt am Stern, die mehrheitlich von Migrant\*innen auszugehen scheinen. Auf der anderen Seite ist vor allem seit dem Mord an Walter Lübcke Rechtsextremismus

ebenfalls Thema und über die Anprangerung von menschenunwürdiger Unterbringung in Kasseler Geflüchtetenunterkünften wird auch ausführlich berichtet. »Wir sind in der Mitte Deutschlands im wahrsten Sinne des Wortes und damit auch polizeilich«, wird uns in einem Polizeiinterview berichtet, »wir haben in unterschiedlichsten Themenfeldern, ob es Rechtsextremismus, ob es Islamismus ist, auch eine kleine linke Szene, Kriminalität ohnehin, auch Drogenkriminalität in der Innenstadt, mit all den Dingen zu kämpfen« (Pol KS, Interview 6, September 2021). Doch auch, wenn Kassel mit seiner Problemlage »polizeilich« die »Mitte Deutschlands« darstellt, scheint die Polizei Kassel mehr gespalten als in ihrer Mitte angekommen. Damit scheint sie ähnlich uneins wie die Kasseler Stadtgesellschaft.

## 5. Zwischenbetrachtungen

Die folgenden Überlegungen sollen weder auf eine Zusammenfassung der Einzelanalysen zu den Städten beschränkt sein noch eine darauf aufbauende Theoriekonstruktion leisten. Vielmehr geht es uns darum, zentrale Annahmen und Konzeptualisierung im Lichte der Städteanalysen erneut aufzugreifen und zu reflektieren. Dabei sollen die Städte mit Blick auf polizeiliche Praxis im Umgang mit Fluchtmigration und ihre Einbettung in sozialräumliche Kontexte noch einmal anhand übergreifender Gesichtspunkte über die im letzten Kapitel vorgegebenen Kategorien hinaus eingeordnet werden. Es ist offensichtlich, dass hier vor allem die Gefahr einer allzu forcierten Konturierung, womöglich gar Essenzialisierung im Blick zu behalten ist. Weder stellen Polizeien homogene Ganzheiten dar, noch sind Städte geschlossene kulturelle Welten. Die These einer lokalen Ausprägung polizeilicher Praxis in Interaktion mit einem städtischen Kontext geht nicht davon aus, dass die Polizei in Osnabrück »ganz anders tickt« als in Darmstadt, zumal diese Wendung es erforderlich machen würde, zu klären, was »ganz anders« denn bedeuten würde und welche Norm hier anzulegen sei. Es ist offensichtlich, und dies spiegelt sich auch in den übergreifenden Motiven polizeilicher Wahrnehmung und Thematisierung (siehe I 2), dass es geteilte Wahrnehmungen, Narrative und Problematisierungsweisen unter den verschiedenen Polizeien gibt, und natürlich kehren auch Motive in den Thematisierungen von Medien, politischen Akteuren und Zivilgesellschaft wieder. Themen wie Fluchtmigration und die mit ihr verbundenen Ängste in der Bevölkerung oder repressives Polizieren gegenüber Migrant\*innen zirkulieren heute weltgesellschaftlich (siehe III.5). Worum es geht, ist eine jeweils zu leistende Vermittlung zwischen allgemeinen, in ihrer Zirkulation letztlich nicht kontrollierbaren Motiven und lokaler Praxis in der Anschlussfähigkeit an staatlichen Auftrag, gesellschaftliche Erwartungen, öffentliche Meinung

und eingespielte Rollenverständnisse. Insofern geht es vor allem darum, zu verstehen, wie sich die Polizei als lokaler, städtischer Akteur konstituiert und profiliert. Dies erfordert, sinnrekonstruktiv die örtlich eingespielten, vorherrschenden oder auch in einem Prozess des Aushandelns begriffenen Deutungsmuster nachvollziehbar zu machen (vgl. Zimmermann u. a. 2014).

#### *Vier Lokalisierungslogiken erneut reflektiert*

Konzeptioneller Ausgangspunkt der Analysen zu den sechs Städten war die Annahme, dass polizeiliche Praxis einer vierfachen *Lokalisierungslogik* unterliegt (siehe Kap. I.3): In der staatlichen Logik tritt die Polizei als Verkörperung des Staates und damit als die Feinde der staatlichen Ordnung bekämpfende Instanz auf; sie operationalisiert eine allgemein in die Funktionslogik des Staates eingelassene Freund-Feind-Unterscheidung in den lokalen Raum hinein und konkretisiert sie sozialräumlich. Andere Akteure, die »Sicherheit« produzieren, werden als untergeordnet betrachtet. In einer liberalen Logik sind die Staatsfeinde Gruppen, die grundsätzlich nicht »rechtsfähig« sind. Hineinspielen können dabei auch gesellschaftliche Hierarchien, Ein- und Ausschlüsse sowie auf »Othering« beruhende Gesichtspunkte der Zugehörigkeit zum »eigentlichen« Staatsvolk und den nicht voll Dazugehörigen.

In einer Organisationslogik hingegen sieht sich die Polizei als eine von mannigfaltigen öffentlichen Institutionen, die auf ihre Weise gesellschaftliche Grundwerte verkörpern sowie einen spezifischen funktionalen Auftrag erfüllen soll. Die Polizei strebt danach, sich als institutionelle Verkörperung gesellschaftlicher Werte (Diversität, Transparenz, Respekt etc.) zu präsentieren und zugleich ihre Organisationsroutinen zu schützen. In der Organisationslogik öffnet sich Polizei in unterschiedlichem Maße und unterschiedlicher Weise für Erwartungen der gesellschaftlichen Umwelt nach außen und immunisiert sich zugleich in unterschiedlichem Maße und auf unterschiedliche Weise gegenüber substanziellem Wandel im Innern.

In der gouvernementalen Logik wird Polizei als eingebettet in ein Netzwerk aus Technologien und Instrumenten, Wissen und Regierungsrationitäten begriffen. Lokalisierung bedeutet hier eine den lokalen Raum regierbar machende Herausbildung sicherheitsrelevanter Technologien und Rationalitäten. Schließlich bedeutet polizeiliche Praxis unter Governance-Gesichtspunkten die lokale Vernetzung mit anderen Akteuren aus anderen Be-

reichen, die (sicherheitsbezogene) Probleme interaktiv definieren und strategisch angehen.

In der Zusammenschau der Städtekapitel werden zum einen charakteristische Verwirklichungsweisen dieser vier Lokalisierungslogiken mit Blick auf das Thema dieser Studie, den Umgang mit Fluchtmigration, sichtbar. Dabei ist nicht davon auszugehen, dass diese Ausprägungen stets eine bewusste Entscheidung oder Strategie widerspiegeln. So wird mit Blick auf die staatliche Logik deutlich, dass die Polizei einerseits in den sechs Städten eine ausgeprägte Zurückhaltung gegenüber dezidierten »Feinderklärungen« praktizieren. Mit Blick auf Fluchtmigration sind es vor allem Verknüpfungen von bestimmten Nationalitäten mit spezifischen Deliktarten (meist Drogenkriminalität) sowie Verknüpfungen zwischen Ausländerstatus und Delinquenzneigung (»ausländische Mehrfachtäter«), die eine Grenze der Duldsamkeit anzeigen. Auch gibt es Thematisierungen von »Nichtintegrierbarkeit«, meist in Verbindung mit einem Syndrom, in welchem sich jugendliches Alter, Sozialisation (»fremde Kultur«) und Lebenssituation (»alleinstehend«) auf unheilvolle Weise miteinander verbinden. Jenseits dessen versteht sich die Polizei hingegen in einer Rolle der geduldigen Hin- und Rückführung noch nicht »innerlich« angekommener, devianter bzw. gefährdeter Gruppen. Andererseits stellen die Polizeien auch selten eigene Praktiken der Differenzierung zwischen problematischen und unproblematischen Teilen der Bevölkerung, Orten der Stadt sowie gesunder Härte und deeskalierendem Laissez-faire infrage. Gegenüber »überzogenen« gesellschaftlichen Ängsten und Vorurteilen treten sie hingegen durchaus gerne und regelmäßig als aufklärende, mahnende und vermittelnde Instanz auf.

Insgesamt wird man davon sprechen können, dass die deutsche Polizei sich von einer starken Betonung der Freund-Feind-Logik verabschiedet hat. Dass sie damit gleichwohl in der Praxis ihres Polizierens umso irritationsfreier dazu beitragen mag, soziale Ungleichheit aufrechtzuerhalten (so die These der »differentiellen Wirkung« als unvermeidliche Eigenschaft der Polizei) bleibt davon unbenommen. Als Scharfmacher tritt sie in unserem Material jedenfalls kaum in Erscheinung und hat dies angesichts der kontinuierlich hohen Vertrauenswerte in Umfragen wohl auch nicht nötig. Da das gesellschaftliche Vertrauen (das deutschlandweit neben der Polizei vor allem anderen »unpolitischen« Institutionen wie dem Bundesverfassungsgericht, den Universitäten sowie Ärzt\*innen gilt) auf dem »überpolitischen« Charakter der Institution Polizei beruht, müssen sich Polizeien in Städten

die Frage stellen, inwiefern es sinnvoll ist, sich auf politische Auseinandersetzungen in Städten einzulassen bzw. in diese hineingezogen zu werden. In Zeiten stark erhöhter Fluchtmigration sahen die Polizeien anscheinend vor allem im Übererfüllen formaler Pflichten und der Übernahme einer übergreifenden staatlichen Gewährleistungsfunktion eine Bewährungsmöglichkeit in der Öffentlichkeit. Zugleich nehmen die Polizeien sowohl auf der Führungsebene als auch auf der Ebene der Streifenpolizist\*innen wahr, dass es nicht ausreicht, wenn sie nur Gesetze vollstrecken – sie sehen die Notwendigkeit, sich vor Ort den gesellschaftlichen Erwartungen an eine moderne, demokratische, diverse Polizei zu stellen. Dabei wird Modernisierungspathos mit den jeweiligen (wahrgenommenen) Erwartungen der Stadtgesellschaft vermittelt. Eine »moderne« Polizei kann dann in Mannheim beispielsweise ihre »Bürgernähe« dadurch unterstreichen, dass sie ihr Gegenüber entsprechend der verbreiteten lokalen Gepflogenheiten duzt. Sie mag sich zudem als Teil einer »bunten« Stadtgesellschaft identifizieren und den Austausch mit allen Moscheegemeinden suchen, in Osnabrück hingegen etwa mit der islamwissenschaftlichen Fakultät den modernen Islam als Gegengift zum Islamismus positionieren.

Alle Polizeien sind dabei in die Stadtgesellschaften hinein vernetzt. In relativer Autonomie klären sie wechselseitige Erwartungen ab (und sei es die Erwartung, in bestimmter Hinsicht nichts voneinander zu erwarten) und gehen mehr oder weniger intensive und verbindliche Formen der Kooperation ein, sowohl mit zivilgesellschaftlichen Gruppen als auch mit gesellschaftlichen Institutionen und politisch-administrativen Akteuren. Schließlich kann auch festgehalten werden, dass sich polizeiliche Praxis in den Städten darauf richtet, eine Sicherheitsrationalität lokal zu verankern und sich in der ambivalenten Spannung von »öffentlicher Sicherheit« und »normaler Unsicherheit« produktiv zu verorten. Einem Zuviel an Unsicherheit in der Bevölkerung wird gekontert, eine Objektivierung des Wissens betrieben, ein »normales Maß« an Delinquenz produziert, etwa durch die systematische Polizierung von Drogenumschlagplätzen, die oft entlang ethnischer Kategorien markiert werden. Dabei sind die Polizeien in den deutschen Städten in ihrer strategischen Aufbereitung des urbanen Raumes noch nicht in so weitreichendem Maße Teil eines technologisch durchdrungenen Sicherheitsdispositivs, wie das etwa bei den in Geoinformationssysteme eingebetteten Polizeien in einigen US-amerikanischen Städten der Fall zu sein scheint. Vielmehr wird objektives Wissen (über objektive und subjektive Sicherheitslagen) über die Stadt als ganze sowie einzelne Stadtteile und spezifische Or-

te mit dem durch Erfahrung erworbenen Wissen einzelner Polizeieinheiten (Reviere, Stäbe und Sonderkommissionen) miteinander verwoben.

### *Verortungen der Städte*

In den Stadtkapiteln zeigen sich Typiken der lokalen Aushandlung im Umgang mit Fluchtmigration, die eine Verortung der Städte erlauben und im Folgenden diskutiert werden. So können *Städte mit einer relativ kohärent positiven Selbstbeschreibung (wie Mannheim und Darmstadt) solchen Städten gegenübergestellt werden, in denen sich eine stärkere Zerrissenheit, Inkohärenz oder Konfliktivität zeigt* – die polizeiliche Beschreibung der Stadt spiegelt dabei die auch jenseits der Polizei feststellbaren Äußerungsformen wider. Die artikulierten Problemwahrnehmungen im Hinblick auf fluchtbedingte Veränderungsprozesse variieren dabei durchaus deutlich: Am wenigsten intensiv werden in Darmstadt und Karlsruhe Problematisierungen artikuliert, am intensivsten hingegen in Kassel. In Mannheim und Braunschweig scheint eine durchaus vorhandene Problematisierung verknüpft mit dem Motiv der (bestandenen) »Bewährungsprobe« der Integrationsfähigkeit vorzuherrschen, die zumindest in Mannheim als »erneute« Bewährung angesichts einer durch immer neue Migrationsbewegungen geprägten Stadt gesehen wird.

In Darmstadt, aber auch in Mannheim und Karlsruhe, korrespondiert die entproblematisierende polizeiliche Sicht stark mit der allgemeinen städtischen Wahrnehmung, die zum großen Teil mit den hier untersuchten städtischen Akteuren korrespondiert. Die Darmstädter Polizei vermittelt den Eindruck, dass sie mit sich und der Welt insgesamt zufrieden ist. Dies scheint sich mit der Selbstwahrnehmung anderer städtischer Akteure zu decken. Freilich werden auf ein, zwei Stadtteile (Kranichstein, Eberstadt-Süd) alle Probleme projiziert, während die Stichhaltigkeit dieser Andersheit durchaus fraglich ist und von speziellen Teilen der Polizei auch aktiv konterkariert wird. Darin weisen Darmstadt und Osnabrück durchaus einige Ähnlichkeiten auf, da in beiden Städten das Stadtzentrum als Problemzone aufgrund eines verdichteten, unbestimmten Aufenthalts vieler migrantisierter Personen wahrgenommen wird, wenn auch nicht als Widerspiegelung eines allgemeinen Niedergangs, sondern lediglich als eine Art »kosmetisches« Problem, wenn auch in Osnabrück die Johannisstraße polizeilich stärker problematisiert wird als der Luisenplatz in Darmstadt. Dies unterscheidet sich von den Einschätzungen in Kassel, wo ein zentraler Platz (»der Stern«) aus polizeilicher Sicht als massives Problem dargestellt wird.

In Darmstadt zerfließen in bestimmten polizeilichen Praktiken (etwa des strategischen und doch auf Vertrauensbildung abzielenden »Kennenlernens« von »neuen«, die Innenstadt bevölkernden Gruppen, u. a. als Geflüchtete Wahrgenommenen) die Grenzen zwischen repressiver Polizeiarbeit und Sozialarbeit. Solange es keine stark ausgebildete Unsicherheitswahrnehmung gibt (wie anscheinend in Darmstadt der Fall), kann die Polizei sich eine derartige Form des quasisozialarbeiterischen Überwachens erlauben. Sie erlangt damit spezifische Zugänge zu Räumen und den Menschen, die diese bevölkern, und bildet eine Form von *local knowledge* aus, das durch Statistiken schwerlich erreichbar wäre.

Die *Exponiertheit und politische Rolle der Polizei* sind eine auffällige Distinktion zwischen den unterschiedlichen lokalen Konstellationen. In Braunschweig ist beispielsweise das politische Sendungsbewusstsein in der Hauptphase der Migrationskrise besonders ausgeprägt gewesen. Während die Politisierung des Themas vor dem Hintergrund extrem rechter Gruppen in der Region in unseren Interviews auffällig dethematisiert wird, zeichnen sich die geteilten Erzählungen durch einen hohen Grad der Emotionalisierung aus. Zugleich beobachten wir eine auffallende Art von Selbstwirksamkeit bzw. Selbstzuschreibung von Handlungsmacht und Steuerungswirkung auf Seiten der Polizei. In Mannheim hingegen wird die Rolle der Polizei in der Einbindung in die lokale Politik herausgestrichen. Die um den Oberbürgermeister herum figurierte Stadtpolitik bedeutet keine Exponierung der Polizei als »staatliche Gewalt«, sondern die Einbeziehung als Teil des »urban regimes«. Wie auch in Braunschweig herrscht eine stark medienkritische Haltung vor, die die »eigentliche« Stadtgesellschaft, zu der auch die Polizei, die Stadtpolitik und die Stadtverwaltung zählen, gegenüber einer die Gesellschaft polarisierenden Berichterstattung schützen will. Freilich scheint auch der durchaus auftretende Protest gegen Polizeigewalt seitens zivilgesellschaftlicher Aktivist\*innen tendenziell als Störfaktor abgetan zu werden. Während die reflexivitätshemmenden Strukturen gerade im Umgang mit polizeiexternen Wissensbeständen für die Polizei im Allgemeinen dokumentiert sind (vgl. Staller u. a. 2023), tritt als Folge unserer Forschungshaltung vor allem das stadtspezifische *sense making* vor Augen: Da alle gutwilligen Kräfte an einem Strang ziehen, können die Dissens artikulierenden Stimmen nicht Teil der gutwilligen Kräfte sein. Auch wenn die PKS im Städtevergleich nicht sonderlich gut ausfällt, ist Kritik deplatziert, weil eine höhere Kriminalität für eine Stadt wie Mannheim eben als normal zu gelten hat. Solange die relevanten Akteure »gute Arbeit« leisten, muss

man dann auch zufrieden sein. Zugleich werden problematische Seiten des Einsatzes von Polizeigewalt gegen geflüchtete Personen, etwa im Rahmen der Amtshilfe bei Abschiebungen, in Interviews zwar als persönliche Härten thematisiert. Eine Berücksichtigung politischer Proteste und Einbeziehung in das eigene Vorgehen dagegen findet sich zwar im Dokumentenkorpus, kaum jedoch in den Interviews zu Osnabrück und dabei meist erst auf Nachfrage.

Wie erwähnt zeichnet sich das Kommunikationsverhalten der Polizei in unseren Städten durchaus durch ein Bemühen um Entdramatisierung aus, »vor allem dann, wenn [die Bürger\*innen ausgelöst durch Moralpaniken] zu polizeilich ungeliebten Kontrolltätigkeiten im Bereich kleiner Ordnungsstörungen aufrufen« (Künkel 2018: 253) oder ein »Kippen der Stimmung« angesichts eines verunsicherten subjektiven Sicherheitsempfindens befürchtet wird. Als »bewaffnete Soziolog\*innen« (Grutzpalk 2019) üben sich die Polizist\*innen in Beobachtungen zweiter Ordnung, der *Umgang mit den (wahrgenommenen) Wahrnehmungen der Umwelt* unterscheidet sich jedoch im Städtevergleich. Dies schlägt sich bereits im Umfang der veröffentlichten Außenkommunikation nieder, aber auch im Duktus: Die Rolle des allseitigen Aufklärers und Transparenzherstellers ist mit Braunschweig ebenso vertreten wie detailreiche Schilderungen von flüchtlingspezifischer Kriminalität bzw. von Zwischenfällen (Kassel) vs. Zurückhaltung und gedämpfter Ton (Darmstadt).

Die Polizeiforschung diagnostiziert im Hinblick auf Reformen der letzten Jahre die politisch eingeräumte größere Robustheit (Behr 2018) sowie Ausweitung von Kompetenzen und autonomen Handlungsmöglichkeiten (Kretschmann/Legnaro 2024: 52). Im Hinblick auf den Alltag jenseits konkreter Gefahrenlagen und Einsatzgeschehen finden wir in unserer Analyse *Städte, in denen sich die Polizei anpackend gibt (Braunschweig), und solche, in denen sie sich eine eher zurückhaltende Rolle zuschreibt (Karlsruhe) bzw. diese von Politik und Gesellschaft zugeschrieben bekommt*, was der Fähigkeit zur Selbstkritik nicht abträglich zu sein scheint, freilich auch zu mitunter spöttischen Beschreibungen einer hyperkritischen Stadtgesellschaft führt (Darmstadt). Gleichwohl ist vor einem zu stark homogenisierenden Bild der jeweiligen Polizei in den Städten zu warnen. So wünscht sich die Polizei in Darmstadt Möglichkeiten eines konsequenteren und schnellen Durchgreifens gegenüber jugendlichen Straftätern, wie sie mit einem »Haus des Jugendrechts« gegeben wären und etwa in Karlsruhe, der Stadt des Rechts, praktiziert werden. Doch die Stadtpolitik ist für einen »starken Staat« dieser Spielart

offensichtlich weniger empfänglich. Die repressionsaverse Stadt dämpft also die repressionsaffinen Seiten der Polizei in diesem Fall weiter ab. Es ergeben sich städtisch eingespielte Erwartungen und Erwartungserwartungen zwischen Polizei, Stadtpolitik und Stadtgesellschaft, die zwar aus der eigenen Logik heraus kritisch kommentiert und zu modifizieren versucht werden, aber doch ein relativ stabiles Arrangement wechselseitiger Abstimmung erzeugen.

Mit der *Rolle und Wahrnehmung der Polizei in der Gesellschaft* haben wohl alle zu kämpfen. Unser Interviewwimpuls, der eigentlich auf die fluchtbedingten Veränderungen in den Städten nach 2015 abhebt, dient allerorten als Gesprächsanlass für eine allgemeine Gesellschaftsdiagnose, die weitgehend losgelöst von urbaner Diversität erzählt wird. Keine Polizei fühlt sich hinlänglich anerkannt, respektiert und wertgeschätzt. Dabei spielt zunächst anscheinend weniger manifeste linke Polizeikritik (die vor allem auf den unteren Hierarchieebenen instinktiv abgewehrt wird) als die Wahrnehmung eines gesamtgesellschaftlich nachlassenden Respekts eine Rolle. Die Infragestellung der *Cop Culture* durch kritische Polizeiforschung und Aktivismus könnte freilich durchaus eine Rolle spielen, denn sie macht es schwer, der Autoritätsinfragestellung das traditionelle Selbstbild des »Kämpfers« entgegensetzen. Traditionelle Rollenverständnisse werden in der Polizeipraxis vor Ort neu interpretiert oder zumindest wird nach solchen Neuinterpretationen gesucht. Während es in einigen Polizeien relativ verbreitet zu sein scheint, dem Autoritätsverlust durch demonstrative Stärke zu begegnen, verfolgen andere eher eine Strategie der demonstrativen Zurückhaltung und formulieren Ideen einer »inneren Stärke«, die ihren Kern oft in einer Kommunikationskompetenz sieht, die als stärkste Waffe angesehen wird. Letzteres kann sich (wie in Darmstadt) mit einer durchaus ausgeprägten selbstkritischen Haltung gegenüber der Institution Polizei und ihrer historischen Erblast verbinden. Die Verwicklung der Polizei in die nationalsozialistische Gewaltherrschaft und die für die Zeit nach dem Krieg zu konstatierende hohe Kontinuität wird dabei praktisch nie thematisiert (vgl. Heising 2021).

In allen Fällen sind die Wahrnehmung des Verkanntwerdens und das Verlangen nach Anerkennung und Stolz auf den eigenen Beruf spürbar. Für eine Berufsgruppe, die in Deutschland das höchste Vertrauen überhaupt genießt, ist das bemerkenswert. In Bezug auf Geflüchtete zeigt sich gleichermaßen eine Spannbreite von Wahrnehmungen und damit verbundenen Praktiken: Geflüchtete vertrauen nach Wahrnehmung von Polizist\*innen

der Polizei anfänglich nicht besonders. Für die Anerkennung polizeilicher Autorität liegt darin natürlich eine Quelle wachsender Erosion. Zugleich können Polizeibeamt\*innen positive Energie daraus ziehen, dass sie das Vertrauen von Geflüchteten gewinnen (oder dies zumindest glauben). Vor allem alleinstehende junge Männer unter den Geflüchteten gelten der Polizei als Träger wachsender Respektlosigkeit, wobei junge Männer ganz allgemein als Herausforderer wahrgenommen werden. Die Haltungen zu dieser vermeintlichen Problemgruppe variieren von hartem Durchgreifen beispielsweise in Kassel über »elterliches« Erziehen beispielsweise in Mannheim bis hin zu abgeklärter Einordnung beispielsweise in Osnabrück.

Wie mehrfach erwähnt, sieht *die Polizei sich stets als staatliche Behörde schlechthin*, die eine Letztverantwortung und -zuständigkeit hat, wenn alle anderen Stricke reißen. In den Jahren 2015 ff. bedeutete dies eine beträchtliche Beanspruchung für die Polizei in der Bewältigung der Fluchtmigration. Doch zwischen den Städten bestehen beträchtliche Unterschiede dahingehend, wie und ob die solitäre Organisation sich als einsame Organisation wahrnimmt. In Städten wie Darmstadt, Mannheim, Osnabrück und Braunschweig erfährt sich die Polizei als eingebettet in ein starkes Netzwerk von Organisationen, die eine gemeinsame Sorge um ein sicheres Leben für alle in der Stadt verbindet. Sie steht im Austausch mit diversen Communities und entwickelt so ein Verständnis, was sich in verschiedenen Bereichen der Stadt und nicht zuletzt in migrantisch geprägten Teilen tut. Diese Vernetzung ist zum Teil eine von der Polizeiführung deutlich artikulierte, von einzelnen Beamt\*innen verinnerlichte und in Interviews entsprechend formulierte Ausrichtung. Vertreter\*innen von Politik und Zivilgesellschaft bestätigen die kooperative Ausrichtung der lokalen Polizei und die gute Zusammenarbeit, gerade auch im Bereich der Flüchtlingsarbeit. Auch wenn stärker polizeikritische Gruppen sich hier nicht wiederfinden mögen, kann doch nicht geleugnet werden, dass es in den Städten funktionierende Netzwerke aus Polizei und stadtgesellschaftlichen Akteuren gibt. In einer Stadt wie Kassel ist davon indes zumindest in der alltäglichen Polizeipraxis recht wenig zu verspüren, die Polizei fühlt sich hier im städtischen Raum auf »verlorenem Posten« oder, heroischer, als ungeliebter Retter einer insgesamt zerrissenen, von problematischen Gruppen bevölkerten Stadt. Sich als Arm des Staates in der Stadt zu verstehen, bedeutet dann für die Polizei, den Blick *auf* die Stadt in Begriffen ihrer Sicherheitsprobleme zu pflegen. Zugleich rücken mit dem konsequenten Vollzug der Gesetze Fragen des (gesetzlich eingeräumten) Ermessensspielraums ins Zentrum der Selbst-

reflexion, vor allem aber der gesellschaftlichen Polizeikritik. In Karlsruhe wiederum scheint sie stärker auf ihre Rolle als Institution im Rahmen des Rechtsstaats festgelegt zu sein, die zwar Kontakte pflegt, aber doch eine gewisse Distanz zur Stadt wahrt, die sich in einer entsprechenden Praxis der Stadtpolitik spiegelt. Die Polizei legt großen Wert auf rechtliche Unangreifbarkeit. Gleichwohl finden sich auch hier aus flüchtlingsaktivistischer Perspektive Stimmen scharfer Kritik an polizeilichem Handeln.

Damit korrespondiert auch der *Umgang mit Wissen hinsichtlich Sicherheit* in der Stadt. Die Zusammenhänge sind freilich auch hier nicht linear. Das hängt zunächst mit der Thematik innewohnenden Ambiguitäten zusammen. Zum Ersten ist die Spannung zwischen subjektivem Sicherheitsgefühl und objektiver Sicherheitslage nicht gänzlich aufhebbar. Zum Zweiten ist auch die seitens der Polizei thematisierte »subjektive« Sicherheit eine *Wahrnehmung* von subjektivem Sicherheitsempfinden anderer (der Bevölkerung, bestimmter Gruppen), also eine Zuschreibung (in manchen Fällen eine durch Umfragen statistisch produzierte Repräsentation davon, die dann aber wieder auf spezifische Weise wahrgenommen und gedeutet wird). Zum Dritten ist die »objektive« Sicherheit niemals objektiv (im Sinne von: vollständig, neutral und methodologisch alternativlos) erfassbar. So mag eine Selbstpositionierung der Polizei als über der Stadtgesellschaft stehender Instanz die Haltung, es besser zu wissen, befördern. Wie am Beispiel Kassel deutlich wird, gibt es aber verschiedene Arten des Besserwissens: Polizeiliche Akteure verweisen auf die PKS, um die Unwissenheit der Gesellschaft zu verdeutlichen (was regelmäßig bedeutet, die Vorurteile gegenüber Geflüchteten als solche zu entlarven), sie verweisen aber auch auf ihre persönliche Überlegenheit im Wissen um »wirklich gefährliche« Orte (und schreiben dann regelmäßig bestimmten Arten von Geflüchteten eine problematische Rolle zu), wobei sie dabei mitunter ihr Wissen um die Defizite der objektiven Sicherheitserhebung durch die PKS verwenden. In detaillierten Beschreibungen der Zusammenhänge von Verbrechen unter Beteiligung von (mutmaßlichen) Geflüchteten halten sie der Gesellschaft die geballte Ladung an Informationen vor, um ihr ihre Schutzbedürftigkeit zu demonstrieren. In Mannheim glaubt sich die Polizei voll in die Stadtgesellschaft integriert, ist aber auch überzeugt, dass diese eine falsche (im Sinne von zunehmend dramatisierter) Wahrnehmung habe, was sie auch auf die Irreführung durch die Medien zurückführt. Die Gesellschaft muss tendenziell vor den Medien und anderen dramatisierenden Kräften geschützt werden.

Dementsprechend war die »Flüchtlingskrise« für die Polizei in manchen Städten eine Erfahrung, an der sie zusammen mit der Stadtgesellschaft bzw. ihren Netzwerken gewachsen ist. Doch selbst in Städten mit starken Netzwerken muss der Umgang mit Geflüchteten nicht unbedingt der beste sein. Obgleich unsere Forschung sich dezidiert nicht als Evaluation versteht, scheint in Darmstadt eine weit entwickelte Kooperationskultur unter Einschluss von Polizei, Zivilgesellschaft und Stadtpolitik einer stark problematischen Praxis der Ausländerbehörde gegenüberzustehen. Demgegenüber gibt es in Kassel eine sehr positive Sicht auf die Rolle dieser Behörde (die allerdings nicht im Fokus unserer Analyse stand).

Aus polizeilicher Perspektive ist schließlich die Unterbringungssituation geflüchteter Menschen ein entscheidender Faktor für das Aufkommen von Unsicherheits- und Bedrohungslagen. Große, noch dazu überbelegte Unterkünfte sind ein zentrales Problem in der Bewältigung von Fluchtmigration und sie sorgen nicht nur vor Ort für Konflikte mit Anwohner\*innen sowie in den Unterkünften selbst, sondern führen auch bei der Polizei zu institutionellem Stress. Immerhin konnte die Polizei mit eigenen Außenstellen auf dem Gelände solcher Einrichtungen reagieren und dort tagtäglich und nicht nur im Falle von Einsätzen mit geflüchteten Menschen sowie mit Trägereinrichtungen und Helfer\*innen in Kontakt treten. Städte mit dezentraler Unterbringung werden gleichwohl als klar zu bevorzugen betrachtet.



III  
Übergreifende Themen: zwischen Staat und  
Stadt



# 1. Organisationswandel und Pfadabhängigkeiten: Polizei zwischen Hierarchie und Demokratisierung

## 1.1 Die Organisationsentwicklung der Polizei als zunehmende Demokratisierung?

Im Mittelpunkt unseres Forschungsinteresses stand die Frage, wie die Polizei als eine der wichtigsten staatlichen Institutionen auf die fluchtbedingte Diversifizierung der Bevölkerung in Städten reagiert und inwiefern sich darin eine feldspezifische, aber vor allem auch eine stadtspezifische Logik niederschlägt. Vor diesem Hintergrund gerät auch die Frage in den Blick, wie Kontinuität und Wandel der Organisation Polizei vor allem in der Binnenperspektive verhandelt wird. In diesem Kapitel wird zum einen die Thematisierung der Relevanz von historischen Pfaden in der Entwicklung der Institution Polizei und zum anderen der Einfluss der Führungskräfte auf diese Entwicklungen untersucht. Das Sprechen über organisatorische Strukturen und der darin handelnden Personen erfolgt stadtübergreifend, wobei der Fokus auf den Zusammenhang von institutionellen Logiken gelegt wird. Dies knüpft an die in Abschnitt 1.2 vorgenommene Konzeptualisierung der unterschiedlichen Dimensionen der Polizei(arbeit) an. Unter historischen Pfaden wird hier die Darstellung der organisationalen Entwicklung der Polizei konzeptualisiert (zum Beispiel Hall/Taylor 1996). Gemäß unserer interpretativen Forschungshaltung gehen wir dabei nicht von starren Strukturen aus, die Entwicklungen determinieren. Im Vordergrund stehen die Wahrnehmungen der Akteure, die als Orientierungshilfe für das Handeln innerhalb und außerhalb der Polizei im Kontext von Fluchtmigration dienen. Zum einen sind historische Pfade für das Verstehen von Polizeiarbeit in einer bestimmten Stadt und für das Nachvollziehen des polizeilichen Umgangs mit Fluchtzuwanderung relevant. Zum anderen sind die handelnden Personen Interpret\*innen dieser lokalen Pfade und können diese unterschiedlich aus-

deuten. Dabei besteht eine Spannung zwischen der Beharrungskraft einer Organisation und den Veränderungserfordernissen, die sich aus neuen gesellschaftlichen Konstellationen ergeben.

Die Thematisierung des Organisationswandels ist mit einer Erwartungshaltung verknüpft, die mit gesellschaftlichen Veränderungen wie Liberalisierung und Öffnung der Behörden gegenüber allen gesellschaftlichen Gruppen Schritt halten sollte. Die Demokratisierung der Polizei ist von unterschiedlichen disziplinären Zugriffen als Prozess beschrieben worden, der als Öffnung und Liberalisierung der Institution Polizei beschrieben und eingeordnet wird (vgl. u. a. Bäuerle 2013). Diese nachholenden Prozesse der institutionellen Angleichung an gesamtgesellschaftliche Diskurse und Wandlungsprozesse staatlicher Institutionen können sich zwischen den Polen der Protestbewegungen und Partizipationsforderungen zivilgesellschaftlicher Akteure auf der einen und der Governance-Debatte zur Enthierarchisierung von Staatlichkeit und Potenzialen institutioneller Innovationen parlamentarischer Demokratien auf der anderen Seite einordnen lassen. Die in anderen Bereichen konstatierte Anpassung an moderne Strategien, Konzepte oder Praktiken erfolgt im Kontext der Polizei oft in einer Art der nachholenden Entwicklung und Modernisierung, so unsere These. Dies hängt zum einen mit dem Transfer von wissenschaftlichen Erkenntnissen zusammen, der gesellschaftspolitische Veränderungen oft nachträglich in die Polizei einbringen kann. In der Regel geschieht dies, wenn die Transformationen zu einem Allgemeingut geworden sind. Beispielhaft sei auf die Erkenntnis verwiesen, dass Deutschland ein Einwanderungsland ist. Zum anderen sind die Beharrungskräfte in einer großen Organisation wie der Polizei enorm. Diese organisationssoziologische Diagnose ist nicht weiter originell, jedoch in Bezug auf die Polizei folgenreich: Die Polizei verhält sich wie der sprichwörtliche Tanker, der sich nur langsam auf einen neuen Kurs bringen lässt. Zugleich muss dieser Tanker zügig, geradezu tagesaktuell, auf gesellschaftliche Veränderungen reagieren. Insgesamt kann vorläufig resümiert werden, dass bislang bestenfalls eine halbherzige Demokratisierung stattgefunden hat. An den Aspekten der Führung und des bevorstehenden Generationenwandels wird dies weiter unten diskutiert. Führung (Nähe und Distanz oder Überordnung und Gleichordnung) wird dabei noch in traditioneller Form verstanden und nicht im Sinne eines partizipativen Führens (siehe u. a. Hendriks/Karsten 2014), was sowohl die internen Strukturen als auch den Kontakt mit den Bürger\*innen betrifft. Insofern wird »das polizeiliche Gegenüber« vom Objekt zum Subjekt und somit nicht

nur als Quelle von Störung der polizeilichen Arbeit gesehen, »sondern in seinem Wunsch nach gesellschaftlicher Partizipation ernst genommen« (Behr 2019: V). In diesem Kontext wird die Polizei als Teil des Staates »nur« insoweit demokratisiert, als diese demokratische Legitimation des Staates gewährleistet wird.

Neben dem Wechselverhältnis zwischen erprobten und gängigen Pfaden der Organisation und der darin handelnden Personen geht dieses Kapitel der Frage nach, wie es sich in der Perspektive der Pfadabhängigkeit mit der (zunehmenden) Öffnung und der Demokratisierung der Polizei verhält (vgl. Bäuerle 2013). Die vermeintliche Demokratisierung der Polizei ist im Kontext eines generellen Wandels der Polizei zu verstehen, der sich durch einen gesellschaftlichen Wandel einstellt und somit die Erklärungen für historische Pfade besonders relevant erscheinen lässt. Die Demokratisierung der Polizei wird dabei nicht als Prozess verstanden, der durch parlamentarisch-legitimatorische Akte bereits ausreichend angestoßen sei. Vielmehr wird polizeiliches Alltagshandeln im Hinblick auf etablierte Routinen der Organisation und der handelnden Personen herausgefordert. Insofern wird in diesem Zusammenhang gefragt, ob und wie sich solche Öffnungsprozesse gegenüber »neueren« Gruppen darstellen. Fluchtmigration ist diesbezüglich ein interessantes Beispiel. Die Fluchtmigration der Jahre 2015 ff. wird etwa als Einschnitt für die Gesellschaft im Allgemeinen und die Polizei im Besonderen erlebt.

Die These der Demokratisierung der Polizei baut nach Bäuerle (2013) auf drei unterschiedlichen Befunden auf: einem rechtlichen, einem historischen und einem organisatorischen. Die Demokratisierung der Polizei kann aus rechtlicher Sicht als legitimatorisch fundiertes Setting begriffen werden, welches eine parlamentarische Demokratie zur Verfügung stellt (ebd.). Die Bindung bzw. Unterwerfung der Polizei unter Gesetze, die von demokratisch gewählten Parlamenten erlassen worden sind, erfüllt dann die normativen Grundbedingungen der Demokratisierung der Polizei (ebd.: 24). Als wohlgeordnete Verwaltung ist die Polizei damit in einem deterministischen Sinne zu einer möglichst präzisen Umsetzung der demokratisch legitimierten Gesetze verpflichtet (ebd.: 30). In der polizeilichen Praxis sind Abweichungen von diesem Idealtypus vor allem in der Nutzung der Handlungsspielräume der Polizei begründet (ebd.: 39 f.). In diesem Sinne ist die Demokratisierung der Polizei institutionell solide fundiert, da ihre Aufgabe darin besteht, Recht und Ordnung durchzusetzen, die zuvor in demokratischen und rechtsstaatlichen Verfahren legitimiert wurden.

Somit agiert sie als verlängerter Arm der demokratischen Institutionen, indem sie zur Stabilisierung dieser Ordnung beiträgt und die geltenden Gesetze durchsetzt. Der Umgang mit Geflüchteten folgt diesem Setting und entspricht den Vorgaben der parlamentarischen Politik (Oppermann 2018, Wenzelburger/Staff 2019). Entscheidend ist hier, dass »demokratische« Polizei in dieser ersten Lesart »staatlich-demokratisch legitimierte« Polizei meint. Also eine klassische weberianische Verwaltung, bei der die demokratische Legitimation ganz auf die politische Führung und die rechtliche Normierung ausgerichtet ist. Historisch hat sich die Polizei an ganz unterschiedliche Arten politischer Regime angepasst und dabei auf der Organisationsebene aufgrund der Autonomie der Verwaltung alte Logiken in neue Zeiten »hinübergerettet«. Demokratisierung würde dann bedeuten, dass Polizei fest im demokratischen Rechtsstaat verankert sein muss, da sie nicht per se eine demokratische Organisation ist, wie ein Blick auf die internationale Situation der Polizei leicht zeigen kann.

Die Genese der modernen Polizei – dies stellt den historischen und organisatorischen Befund dar – sowohl in Deutschland als auch im internationalen Kontext verweist hingegen auf einen demokratiepolitischen Ballast einer Institution, die im Kontext der Kontrolle und Unterdrückung von politisch unliebsamen gesellschaftlichen Gruppen fungiert hat (vgl. Derin/Singelstein 2022: 34 ff.; Kaufmann 2002; Schulte 2017). Schon die Entwicklung der »guten Polizei« im 17. Jahrhundert rekurriert u. a. auf diese Funktion: Zensur, Militarisierung der innenpolitischen Organisation oder auch eine starke hierarchische Ausrichtung sind einige Elemente der langsam entstehenden Polizeiorganisation. Als die ersten professionellen Polizeien in Deutschland in der Weimarer Republik entstanden, gerieten sie sogleich in den Konflikt zwischen der Anforderung einer professionellen Polizei eines demokratischen Staates und den eigenen autoritären Wurzeln einer militäranalogen Organisation. Die Instrumentalisierung der Polizei im Nationalsozialismus ist somit nicht nur einer Gleichschaltung geschuldet, sondern auch einem Andienen der Organisation an die jeweiligen Machthaber\*innen. Die Polizei ist institutionell von Anfang an in einen Herrschaftskontext eingebunden und spiegelt in ihrem Handeln geradezu die jeweiligen herrschenden politischen Ideen wider. Folglich konnte die Polizei nach dem Zweiten Weltkrieg zügig in den Realitäten der jungen Bundesrepublik ankommen, da sie sich trotz personeller Kontinuitäten an die neue Herrschaft anpassen konnte und damit auch ihre problematischen Traditionslinien zunächst nicht kritisch hinterfragte. Die neue Polizei knüpfte an die Zwischenkriegszeit an und zu-

gleich leistete sie einer zunehmenden »Verstaatlichung« und damit Entkommunalisierung einer Polizei Vorschub, die in der Weimarer Republik organisatorisch dezentraler aufgestellt war (Schulte 2017: 27; vgl. Richter 2001). In den 1970er und den 2000er Jahren folgte zudem eine Reihe von Reformen, die die Polizei auf der Verwaltungsebene der Länder verankern und »zentralisieren« sollten. Damit etablierte sich eine fachliche Aufsicht über die Polizei, die aus der Polizei selbst stammt. Brandt (2020) resümiert für Hessen: »Die Polizei ist von der reinen, gewissermaßen passiven Exekutive zu einer aktiven Exekutive geworden, die ihre Aufgaben und ihre Agenda aktiv mitbestimmt« (Brandt 2020), und somit ein eigenständiger Akteur, der nicht »nur« ausführende Behörde ohne eigene Handlungswahl ist. Er nennt diesen speziellen Prozess der Verstaatlichung der Landespolizei »die Verpolizeilichung der Polizei« (ebd.). Trotz dieser Reformen bleiben kommunale und regionale Verwaltungszuschnitte der Polizeibehörden bestehen. Der lokale Handlungsspielraum wird durch die Verstaatlichung der Polizei nicht aufgelöst, sondern führt zu unterschiedlichen Interessen und Wahrnehmungen innerhalb der Polizei, was folgend weiter thematisiert wird (vgl. Ohder/Schöne 2019: 156).

Zugleich öffnet sich die Polizei zunehmend gegenüber gesellschaftlichen Entwicklungen, vor allem, wenn die Effizienz der eigenen Arbeit hiervon profitiert. Das lässt sich insbesondere in den zunehmenden Vernetzungsaktivitäten und im Zusammenhang mit Versicherheitlichungsmaßnahmen erkennen. In den 1950er und 1960er Jahren wurde politischer Protest suspekt und der Schutz des Staates oberste Priorität (Schulte 2017: 33). Der Wandel zur Bürgerpolizei – vor allem bei den in diesem Band behandelten Landespolizeien – erfolgte im Anschluss an die Proteste der 1960er und 1970er Jahre, infolgedessen die Polizei zunehmend das eigene Handeln öffentlich rechtfertigen musste. Der Brokdorf-Beschluss wirkte hier katalytisch, da die Versammlungsfreundlichkeit der Polizei zur Gewährung der Versammlungsfreiheit durch das Bundesverfassungsgericht geklärt wurde. Schließlich ermöglichte polizeintern die Förderung der Gleichbehandlung von weiblichen Anwärterinnen ab den 1980ern und von Migrant\*innen ab den 1990er Jahren eine Öffnung hin zu weiteren gesellschaftlichen Gruppen und Perspektiven (ebd.).

Diese Öffnungen unterliegen teilweise einem instrumentellen Zugriff und folgen nicht ausschließlich demokratiepolitischen Motiven (vgl. Terizakis 2023). Beispielhaft kann auf die Adaption gesellschaftlicher Vielfaltsdiskurse und der interkulturellen Öffnung der Polizei verwiesen werden.

In diesem Sinne sind Behr und Molapisi (2022: 67) zu verstehen, wenn sie schreiben: »Die Debatte um Rassismus und Diskriminierung in der Polizei scheint jedenfalls ein durchaus starker Motor für die interkulturelle Öffnung zu sein.« Dabei verweisen die Autor\*innen darauf, dass in dem von ihnen zitierten Interview von einem instrumentalen Verständnis von Vielfalt und interkultureller Öffnung ausgegangen zu werden scheint: Zum einen könnten so Vorwürfe und Kritiken in den öffentlichen Debatten durch die Polizei gekontert werden. Zum anderen würden auf diesem Wege zusätzliche Qualifikationen für die Polizei »eingekauft« wie zum Beispiel durch wegfallende Dolmetscher\*innen aufgrund polizeiinterner Sprachkompetenzen. Beides läuft auf eine instrumentelle Öffnung gegenüber gesellschaftlichen Gruppen durch die und innerhalb der Polizei hinaus (ebd.: 90), die stärker auf die Gewinnung von Personalressourcen und die Beruhigung von öffentlicher Kritik abzielt als auf eine Öffnung gegenüber interkulturellen und insbesondere rassismuskritischen Aushandlungsprozessen. Die Diversifizierung der Institution der Polizei wird auf Werbeträgern und in den sozialen Medien hervorgehoben, ohne eine kritische Auseinandersetzung mit der in der Öffentlichkeit artikulierten Kritik zum Beispiel an der Methode des *racial profiling* vorzunehmen (vgl. III.5). In unseren Gesprächen mit Polizeibeamt\*innen begegneten uns auch Argumentationen seitens der Polizei mit dem Tenor: »Wir können nicht rassistisch sein, denn in unseren Reihen arbeiten auch Migrant\*innen.« Die interkulturelle Öffnung kann so auch zu einer Immunisierung gegenüber einem Rassismuskritik oder generell gegenüber kritischen Positionen erfolgen (vgl. Terizakis 2023).

Das Verhältnis von Demokratie und Polizei ist folglich von unterschiedlichen gesellschaftlichen Wandlungsprozessen berührt (vgl. Derin/Singelstein 2022: 342 ff.). Erstens ist ein zentrales Dilemma die Garantie der Grundrechte durch die Polizei, indem sie diese gleichzeitig auch einschränken kann. Ein zweites ist die Ungleichbehandlung von Personen in der polizeilichen Praxis. Ein drittes die Durchsetzung der polizeilichen Sichtweise, zum Teil auch gegen die Perspektiven betroffener gesellschaftlicher Gruppen. Schließlich steht der polizeiliche Wunsch nach möglichst großer Handlungsfreiheit in Spannung zu rechtsstaatlichen Grundsätzen. Insofern sind für die Demokratisierung der Polizei nicht nur die Einbettung in eine demokratisch legitimierte Legislative und die Demokratisierung der eigenen Organisation notwendig, soweit dies in einer hierarchischen Organisation des Gewaltmonopols möglich ist (zur weiteren Demokratisierung der Polizei in diesem Sinne sollte eine verstärkte parlamentarische

Kontrolle der Polizei erfolgen, vgl. Bäuerle 2013: 43), sondern es bedarf auch der Kontrolle durch unabhängige Institutionen wie Ombudsstellen oder einer aktiven Zivilgesellschaft (vgl. Derin/Singelnstein 2022: 341). So schließen Derin und Singelnstein (2022), »demokratische Polizei ist immer eine kontrollierte Polizei« (ebd.: 350).

Die Abhängigkeit der Polizei vom Herrschaftskontext ist unbestritten und kann überspitzt auf die Formel gebracht werden, dass eine restriktive Migrationspolitik eine restriktive Polizeiarbeit nach sich zieht. Dieses Phänomen wird insbesondere unter dem Konzept der »Crimmigration« gefasst, worunter die Verschmelzung von Straffällen und Migrationsrecht bezeichnet wird (u. a. Graebisch 2020). Wie Woude und Leun (2017) betonen, sind es Entscheidungen der Europäischen Union und der Bundespolitik, die aktiv die Verknüpfung von Einwanderung und Verbrechensbekämpfung ermöglichen. Die damit verbundenen Ermessensspielräume für die Polizei, so zeigen unsere Befunde, können stadtspezifisch sehr unterschiedlich genutzt werden. Die Ambivalenz der aktuellen Migrationspolitik wird vor Ort in variierenden Ausprägungen verhandelt. Daraus ergibt sich die Frage, auf welche Art und Weise die polizeiliche Führungsebene die gleichen Probleme thematisiert wie Beamt\*innen »weiter unten« oder ob sich die Organisation als »Tanker« auf solche Fragen ausrichten lässt (zu den Herausforderungen der Jahre 2015/16 für die Organisation Polizei siehe Schütte u. a. 2022).

## 1.2 Hierarchie, Führung und Generationswechsel: Wandel und Kontinuitäten

Die Institution Polizei ist eine staatliche Behörde, die als große, hierarchische Organisation aufgebaut ist. Die Kenntnisse über und die verschiedenen Wechselverhältnisse innerhalb der Organisation kommen in unserem Untersuchungsmaterial immer wieder zur Sprache. Ein\*e Polizist\*in beschreibt ihre Anfangszeit bei der Polizei mit folgenden Worten:

»Ich wusste erstmal nicht genau, was man hier treibt. Wie das, denke ich, auch normal ist, in so einer Rieseninstitution wie Polizei [...]. Ich weiß, da gibt es einen Hubschrauberpiloten. Und einen bei der Verkehrsschule. Einen Polizeipräsidenten. Und ja, was macht denn da ein Kontaktbeamter? Brezel essen, Kaffee trinken mit einem Soz-Päd irgendwo im Jugendhaus?« (Pol DA, Interview 2, September 2021).

Das Zitat verdeutlicht, dass Polizei zunächst nach außen wie eine Einheit wirkt und sich zugleich intern durch eine organisatorische Reichhaltigkeit auszeichnet, die erst in der Binnensicht in ihrem Ausmaß begrifflich wird. So veranschaulicht das folgende Zitat, dass die organisationale Größe nicht unbedingt nur Unübersichtlichkeit und Starrheit zur Folge hat, sondern auch permanente Umgestaltung ermöglicht, um sich an polizeilichen Phänomenen und dem sogenannten polizeilichen Gegenüber angemessen ausrichten zu können:

»Bei uns oder in der Polizei Niedersachsen gibt es auch immer mal eine Strukturreform. Und dann wird wieder alles umgeschmissen, dann wird das anders aufgebaut. [...] Das ist auch immer so ein bisschen phänomenabhängig. [...] Und je nachdem, wie sich da bestimmte Sachen ändern in der Gesellschaft, kann das auch immer sein, dass die Polizei sich dann anpasst. Und dementsprechend ist es dann auch von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich, weil die Gegebenheiten auch unterschiedlich sind« (Pol OS, Interview 2, September 2021).

Die Polizei erlebt solche organisatorischen Veränderungen als von außen initiiert und nicht immer als innerpolizeilichen Logiken folgend. Der\*die Polizist\*in aus Osnabrück nimmt die Landesebene als von außen kommenden politischen Einfluss wahr. Während externe Veränderungen, etwa durch politische Entscheidungen auf Landesebene, signifikante strukturelle Anpassungen nach sich ziehen können, wie die Abschaffung der kommunalen Polizei, verlangen interne Entwicklungen oft nach einer spezifischen und zielgerichteten Reaktion auf unmittelbare Herausforderungen. Ein Beispiel für solch einen internen Wandel ist die Einrichtung von Sonderkommissionen zur Bewältigung spezieller Aufgaben, so auch im Fall der Fluchtmigration:

»Letztendlich haben wir eine Sondertruppe bilden können. Das hat natürlich alles die Führung gemacht, es musste ein bisschen umstrukturiert werden. Dadurch entstand erstmal die SOKO Asyl, die sich nur um Kriminalität der Flüchtlinge gekümmert hat außer Spezialsachbearbeitung, zum Beispiel Taschendiebstahl oder Computerbetrug oder Kapitaldelikte. Und die haben extreme Vorgangszahlen gehabt. Das hat sich auch widerspiegelt in so kleinen Dingen wie Schwarzfahren. Ist ja auch eine Straftat oder eine Erschleichung von Leistungen oder kleinere Ladendiebstähle oder kleinere Kloppereien oder Schlägereien auf dem Gelände der Landesaufnahmebehörde« (Pol BS, Interview 3, Oktober 2021).

Migration wird hier mit speziellen Herausforderungen verbunden, an die sich die Organisation anpasst. Organisationale Umgestaltung ist die Folge, die nicht allein Vorteile birgt. So kann eine neue Struktur auch zu neuer Unübersichtlichkeit führen, wie es im Folgenden berichtet wird: »Jetzt sind wir

eine Polizei, die sehr viel größer ist. Mannheim, Heidelberg, Rhein-Neckar-Kreis. Da ist das natürlich jetzt nicht mehr so wie früher. Das heißt, da sind auch Strukturen [...] unpersönlicher geworden. Aber das liegt halt einfach in der Natur der Sache und an der Organisation, die sich ändert« (Pol MA, Interview 2, Mai 2021). Solche organisationalen Umgestaltungen werden in diesen Zitaten als besondere Ereignisse beschrieben, die die routinier-ten Pfade aufbrechen. Aus der Perspektive der »normalen Beamt\*innen« vor Ort werden diese Veränderungen mit der Organisationsführung vor Ort verbunden, die solche Veränderungen antreibt. Diese Positionen sind innerhalb der Organisationen und vor allem bei Streifenpolizist\*innen durchaus umstritten und das oben angeführte Zitat verweist zudem darauf, dass organisationale Umstrukturierungen auch von der Bewältigung spezi-eller Aufgaben losgelöst sein können und eher internen Logiken folgen – in diesem Fall der Größe einer Polizeibehörde, um die anstehende Aufgaben zu bewältigen.

Ein genauerer Blick in die Organisation lässt wiederum verschiedene Problemkreise aufscheinen: Hierarchie und Führung auf der einen Seite und das Thema des internen Generationswechsels auf der anderen. Polizei ist eine hierarchische Organisation. Die Führung setzt, verhindert und beschleunigt Themen, prägt das Polizeibild nach innen und außen. Ein gewisser »Gap« zwischen Mannschaft und Führung, Unmut mit der Füh-rungsebene, gehört zum guten Ton. Zugleich ist das Führen eine Gruppe essenzieller Bestandteil der Organisation, ebenfalls mit Auswirkungen auf die Zusammensetzung innerhalb der Polizei:

»Es gab eine Gruppe, da hat es nicht funktioniert. Da kam ich als Führungskraft gar nicht rein. Da haben wir Personalmaßnahmen durchführen müssen. Und danach wurden die Gruppen neu zusammengewürfelt. Und da gab es dann auch wieder diese Verschmel-zung. Aber Führungskräfte müssen immer regulierend eingreifen und es fällt unheimlich schwer aus den eigenen Reihen raus, wenn man schon so jahrelang verwoben ist, zu sagen: ›Ich kann dich leiden, aber das war scheiße« (Pol DA, Interview 1, September 2021).

Innerhalb der Organisation spiegeln sich die unterschiedlichen Wahrneh-mungen zwischen den Führungsebenen und dem »Bodenpersonal« wider. Ein Beispiel hierfür liefert ein Interview aus Darmstadt, in welchem die\*der interviewte Polizist\*in berichtet, dass »nur ganz wenige bei uns bei der Polizei« verstünden, dass »Vernetzung und Prävention« in der Polizeiarbeit »unheimlich wichtig« seien und dass »die Führung [...] da langsam erst so hin[kommt]« (Pol DA, Interview 4, Oktober 2021).

Im gleichen Atemzug relativiert der\*die Polizist\*in jedoch diese Wahrnehmungsunterschiede, indem er\*sie auf das Bewusstsein der Führungsebene für den Wert der Streifenpolizist\*innen hinweist: »Ich glaube, die Führungsebene weiß schon, was sie an ihnen [den Streifenpolizist\*innen, Anm. der Autor\*innen] hat, sonst hätten sie uns Ihnen nicht als Interviewpartner vorgeschlagen. Das war schon auffällig« (ebd.).

Veränderungen können auch im Hinblick auf die unterschiedlichen Generationen und deren veränderte Ausbildungsinhalte ausgemacht werden. So stellt der\*die folgende Interviewte fest, dass »sich die Polizei intern verändert [...]«. Und diese Veränderung ist vor allem generationaler Natur, die »Polizei ist in den letzten Jahren massiv verjüngt worden im Streifendienst. Als ich meine zweite Station nach dem Studium angetreten habe, war ich Anfang, Mitte 20 und war mit acht Jahren Abstand der Jüngste auf der Dienstgruppe. [...] Jetzt bin ich Mitte 30 und war jetzt lange Zeit der Älteste. Es gibt nur einen, der jetzt gekommen ist, der nochmal älter ist. [...]« Diese Veränderung bringt neben einer neuen Generation auch neue Kompetenzen und Umgangsweisen mit sich: »Ich will nicht sagen, dass die Abiturienten grundsätzlich besser sind als andere, aber trotzdem hat sich das Niveau erhöht. [...] Also hier bei uns aus der Schicht hat sich das schon geändert durch den Personalwechsel, den ich 2016 erfahren habe, einfach, weil da viele, also viele Junge gekommen sind, die offen sind, die, ja, einfach die Zeit häufig anders sehen als die Kollegen, ich sage mal klassisch: Früher war alles besser. [...] Ich hatte einen Revierleiter in der Vergangenheit, der hat nur dem gehobenen Dienstleiter die Hand gegeben zur Begrüßung. Jetzt haben wir einen, der duzt jeden, [...] starker Unterschied« (Pol MA, Interview 7, Juni 2021).

Der Generationswechsel innerhalb der Polizei wird als kultureller Wandel der Organisation wahrgenommen. Jüngere, in der Regel akademisch ausgebildete Polizist\*innen treten den Dienst in der Polizei an und bestimmen zunehmend das Bild der Polizei auf der Straße. Insofern kann der Organisationswandel als Ergebnis politischer Reformen gedeutet werden, der vor Ort von lokalen Führungspersonen ausgestaltet wird. Zugleich werden jedoch durch neue Kohorten von Polizeibeamt\*innen vor Ort und zwar »von unten« ebenfalls Veränderungen angeschoben, was wiederum einen zusätzlichen Wandel innerhalb der Polizei zur Folge hat: »Aber jetzt haben wir einen Riesenumbruch, was Personal angeht. Die Grundstabsjahrgänge gehen in Rente, Pension. Viele junge Kollegen kommen nach [...]. Ein Kollege sagt immer: »Die Playstation-Generation nimmt das Heft in die Hand« (Pol BS, Interview 2, Oktober 2021).

Diese neue Generation bringe auch andere Vorstellungen von typischen polizeilichen »Tugenden« wie ein »Widerwort [...] geben. [...]« oder auch mal eine Ansage aushalten mit. »Und wenn er [der Lehrer, Anm. der Autor\*innen] mal mit uns geschimpft hat, dann haben wir das akzeptiert und dann waren wir ruhig. [...]« (Pol KS, Interview 5, September 2021). Die neue Generation Polizist\*innen scheint diesbezüglich anders sozialisiert zu sein und das wird durchaus auch problematisiert:

»Das ist dann teilweise auch das Problem schon, was wir haben, mit unseren Studierenden, die jetzt dann nachkommen. Da hat sich die Generation auch geändert. Die sind, ja, auch schon diese sogenannte Generation X oder wie nennen die sich? [...]. Nach 97 geboren. Und die haben es auch schwierig, sich in unseren Job einzufinden. Weil das auf einmal hier dann anders läuft. In der Polizei gibt es noch Hierarchien, hier gibt es Befehle« (ebd.).

Insofern wird als alte Tugend die Vorstellung artikuliert, dass keine Widerworte gegeben werden, während die heutige Vorstellung Widerworte einschließt. Zugleich verändert sich hierdurch aber auch die Polizei, denn »es läuft nicht mehr alles auf Befehl und Ausführen. Es ist schon wesentlich weicher geworden in den letzten 20 Jahren« (ebd.).

Dieses Zitat deutet an, dass dieser Wandel nicht nur goutiert, sondern durchaus auch bedauert wird. Die Veränderung in der Ausbildung, die selbstständig denkende und handelnde Mitarbeiter\*innen hervorbringen soll (Möllers 2015: 88), wird als gravierender Wandel wahrgenommen, der zwar auf der einen Seite die Öffnung vorantreibt, aber auf der anderen Seite etablierte Routinen herausfordert. Widerworte werden in einer hierarchischen Organisation als zu problematisierender Wandel wahrgenommen. Diese Enthierarchisierung wird nicht als spannungsreicher Prozess verstanden, sondern als potenziell chaotisierend eingeordnet. Verständlicherweise hängen die Sichtweisen auch mit der eigenen Stellung in der Hierarchie zusammen.

### 1.3 Behutsame Öffnung trotz hartnäckiger Verweigerung?

Die Institution Polizei hat in der Bundesrepublik einen langen Weg der Veränderung hinter sich. Die Einrichtung als demokratisch-rechtsstaatliche Polizei nach dem Zweiten Weltkrieg verlief formal zügig, zeichnete sich jedoch auch durch personelle Kontinuität aus. Die Studenten- und Friedensbewegung, der Brokdorf-Beschluss und ein Wertewandel führten

erst zu nachhaltigeren Demokratisierungsschüben der Polizei, vor allem im Hinblick auf die gesellschaftliche Öffnung und eigene Alltagspraxis. Die deutsche Wiedervereinigung – und damit auch die Vereinigung zweier unterschiedlicher Polizei- und Polizistenkulturen – und das zunehmende Selbstverständnis Deutschlands als Einwanderungsland haben diese Öffnungserfordernisse erhöht. Dennoch kann diese Öffnung als bestenfalls nachholende und halbierte Demokratisierung gelten: Die hohe Legitimität durch abgesicherte parlamentarische Verfahren steht im Kontrast zu einer schwachen internen Demokratisierung (z. B. keine Infragestellung von strikter Hierarchie, nur mäßige Widerspiegelung gesellschaftlicher Vielfalt). Zugleich ist evident, dass die Demokratisierung der Institution der Polizei mit Spannungsmomenten einhergeht, die sich nicht in einem simplifizierenden Zugriff auflösen lassen. So scheint Hierarchie für den polizeilichen Einsatz ein notwendiges Instrument der Koordinierung und gleichsam unverzichtbar. Die hier angesprochene Öffnung schafft nicht das Gewaltmonopol ab, jedoch würde sie einen neuen Umgang und ein neues Verständnis der Staat-Gesellschaft-Beziehung bedeuten, die beispielsweise Öffnungen nicht nur instrumental oder gar als Zumutung und Gefahr versteht.

Die Veränderungen sowohl auf personeller als auch auf struktureller Ebene lassen sich deutlich nachzeichnen. Jedoch wird ein entscheidender Aspekt nicht wahrgenommen: Die Demokratisierung der Polizei bedeutet eben auch, sich gegenüber gesellschaftlichen Demokratisierungsforderungen zu öffnen bzw. die Forderungen zu adaptieren wie beispielsweise die Debatten über die Einrichtung von Ombudsstellen (John u. a. 2023) oder eine Ausweitung der Kontrollfunktion der Zivilgesellschaft (Derin/Singelstein 2022). So können mögliche problematische Bewältigungsstrategien (siehe Kapitel III.5) jenseits der eigenen Routinen angegangen werden. Schließlich ist die »Öffnung« auch im Kontext Stadt sehr unterschiedlich ausgeprägt: Das Selbstverständnis als Teil einer Stadt- und Bürger\*innengesellschaft ist lokal beeinflusst. Denn »[n]ur eine Polizei, die sich öffentlichen Debatten stellt, kann von sich behaupten, eine demokratische Institution zu sein« (Grutzpalk 2019: 224).

Die Polizei macht sich diese vermeintliche Öffnung zunutze, lamentiert zuweilen aber auch über die Zumutungen dieser Veränderungen. Teilweise können gar Verweigerungen festgestellt werden (Geugjes/Terizakis 2022). Zum anderen öffnet sich die Organisation sowohl für neue gesellschaftliche Gruppen (beispielsweise bei der Anwerbung von Migrant\*innen als Po-

lizeianwerber\*innen) sowie neue Sichtweisen und Ergebnisse der Polizeiforschung. In Polizeimeldungen wird diese Veränderung hochgehalten, so beispielsweise im Tweet der Braunschweiger Polizei vom 26.9.2018. Er betont die Bedeutung von Vielfalt innerhalb der Organisation. Mit rund 3.000 Mitarbeiter\*innen sei ein breites Spektrum an Rollen und Funktionen abgedeckt, von Hausmeister\*innen bis hin zu Kriminalpolizist\*innen und IT-Expert\*innen. Diese Vielfalt an Berufen soll demonstrieren, dass die Polizei verschiedene Fähigkeiten wertschätzt und fördert. Die Vielfalt der Organisation spiegelt sich auch in den sprachlichen Fähigkeiten der Beamt\*innen wider, da die Polizei in der Lage sei, Führerschein- und Ausweiskontrollen in über zehn verschiedenen Sprachen durchzuführen. Der Tweet hebt mit einem zwinkernden Smiley hervor, dass nur bei Festnahmen keine Rücksicht auf Vielfalt genommen werde. Damit soll darauf hingewiesen werden, dass die Polizei Braunschweig zwar die Vielfalt innerhalb ihrer Truppe und in ihren Interaktionen mit den Bürger\*innen schätzt, aber gleichzeitig in der Durchsetzung des Gesetzes unparteiisch und gerecht handelt. Der Hashtag #Diversity und die Erwähnung der »Charta für Vielfalt« unterstreichen das Engagement der Organisation, sich aktiv für Inklusion und Vielfalt einzusetzen. Die Braunschweiger Polizei präsentiert sich in diesem Tweet als inklusiver Arbeitgeber und als eine Polizei, die die Diversität der Gesellschaft widerspiegelt.

Ob dies im Bereich der Fluchtmigration bestätigt werden kann, gilt es zu diskutieren. Allerdings scheint ein erstes Umdenken bezüglich erhöhter Evidenz stattzufinden:

»Wenn so die Frage nach der Studie [gemeint ist eine Rassismusstudie, Anm. der Autor\*innen] kommt, der ich mich nicht verschlossen hätte, weil ich finde, das hätten wir abräumen müssen, weil wir dann aus der Defensive rauskommen [...]. Diese Debatte und das Sichverweigern ha[ben] uns als Organisation nicht gutgetan« (Interview 5, Baden-Württemberg, Stadt 1, Juni 2021).

Trotz einer kritischen Selbstreflexion innerhalb der Polizei werden in Diskussionen häufig auch jene Herausforderungen hervorgehoben, die außerhalb ihres direkten Einflussbereichs liegen. Ein Beispiel für solche externen Begrenzungen und die damit verbundenen Schwierigkeiten in der Koordination mit städtischen Behörden bietet folgende Aussage aus einem Interview: »Die [städtischen Behörden, Anm. der Autor\*innen] wälzen das auch gerne mal auf uns ab. Und wann findet denn Kriminalität in der Regel statt? Die findet immer außerhalb der Geschäftszeiten statt. In der Regel

um 16 Uhr und dann ist bei der Stadt keiner mehr da. Das ist ja das Problem« (Pol BS, Interview 3, Oktober 2021). Die Polizei als »perfekte Verwaltung« kritisiert dabei die anderen Verwaltungen. Retrospektiv werden die Jahre 2015 und 2016 so gesehen, dass die Polizei als Kümmerer vor Ort anwesend war, wie die folgende Aussage aus einem Gruppengespräch verdeutlicht: »Wir sind wirklich, sagen wir mal so, der Notnagel für alle, rund um die Uhr« (GS KS, Juli 2023).

## 2. Die Beziehung von Polizei zur Stadtpolitik, Öffentlichkeit und Zivilgesellschaft

In diesem Kapitel wird die Beziehung zwischen der Institution Polizei und der Stadtpolitik sowie der lokalen Öffentlichkeit und der Zivilgesellschaft thematisiert. Die Polizei ist ein staatlicher Akteur, der in der Stadt mit politisch-administrativen Institutionen und demokratischer Öffentlichkeit interagiert. Polizei repräsentiert dabei (neben anderen Institutionen) den Staat als Exekutivgewalt vor Ort (zumindest hinsichtlich der Landesebene) und dies aufgrund der Ausübung des staatlichen Gewaltmonopols in eminenter Weise. Sie ist insofern eine machtvolle Institution. Zugleich ist die Polizei als Netzwerkpartner lokal eingebunden und pflegt einen Austausch etwa mit der Stadtpolitik und zivilgesellschaftlichen Organisationen. Die Art und Frequenz dieses Austauschs variieren dabei in unseren Fallstädten.

### 2.1 Polizei und lokale Akteure: der Staat in der Stadt

Eine zentrale These dieses Buches lautet, dass es ein Wechselverhältnis zwischen der Polizei auf der einen Seite und der Stadt in Form ihrer Stadtpolitik, Öffentlichkeit und Zivilgesellschaft auf der anderen Seite gibt. Inwiefern und in welchem Ausmaß sich dieses Wechselverhältnis verdichtet, welche Voraussetzungen dafür notwendig sind und welche Folgen sich ergeben, dem soll im Folgenden nachgegangen werden.

Die Bilder von Stadt sind in der Regel emphatisch: »Stadtluft macht frei«, Stadt für alle, Bürger\*innengesellschaft vor Ort, Kommune als »Schule der Demokratie« sind einige geflügelte Zitate, die dies verdeutlichen (zu den Zuschreibungen siehe auch Frick [2023]) und die in einem starken Kontrast zu dem in diesem Buch bisher gezeichneten Bild von Stadt stehen. In der Praxis sind Spannungsverhältnisse zwischen Polizei als Staat vor Ort und den

freien, progressiven Bildern von Stadt zu erwarten (System vs. Lebenswelt). Stadtpolitik ist von polizeilicher Organisation entkoppelt bzw. entkoppelt worden. Trotzdem prägt, so unsere These, die Stadtpolitik Polizeiarbeit. Und umgekehrt: Polizeiarbeit vor Ort prägt Stadtpolitik und lokale Öffentlichkeit.

Für die Interaktion zwischen Zivilgesellschaft und Polizei könnten – ohne Kenntnis unseres Materials – sehr unterschiedliche Konstellationen vorstellbar sein. In jüngster Zeit ist die (aktivistische) Zivilgesellschaft oftmals als Kritikerin am Umgang der Polizei mit migrantisierten Personen in Erscheinung getreten. Mancherorts spitzt sich eine Konfrontation zwischen Zivilgesellschaft und Polizei an neuralgischen Punkten zu wie etwa bei der organisierten Verhinderung von Abschiebungen aus Geflüchtetenunterkünften (vgl. Kirchhoff u. a. 2018). Zugleich lassen sich vielfältige Kooperationen im Bereich der Information und Prävention erwarten, ebenso das Einfordern von Schutz für Geflüchtete durch die Polizei, sollte es vor Ort rechtsradikale Teile der Zivilgesellschaft geben (zur Mobilisierung gegen Geflüchtete vgl. Rucht 2018).

Auch die Zivilgesellschaft ist selbstverständlich keine rein »lokale« Größe. Vielmehr hat Zivilgesellschaft als kritische Öffentlichkeit sowohl lokale als auch translokale Bezüge bis hin zu globalen (vgl. Abschnitt III.6). Dabei können Zivilgesellschaftsorganisationen auch über die Stadt deutschlandweit oder global organisiert sein. Zu denken wäre etwa an die transnationale »Black Lives Matter«-Bewegung, die Bemühungen um Städte als solidarische Städte nach Vorbild der US-amerikanischen *Sanctuary Cities* (vgl. Kaufmann 2019) oder die deutschlandweit agierenden Solidaritätsbewegungen der »Seebücke« zur Schaffung »sicherer Häfen« (Fischer/Jørgensen 2021). Die damit verbundenen Argumentationsweisen werden dann im lokalen Zusammenhang aktualisiert und adaptiert. Zivilgesellschaft und kritische Stadtöffentlichkeit pflegen oft eine gewisse Distanz (oder gar Ablehnung) gegenüber der Polizei. Beide Seiten, Zivilgesellschaft und Polizei, beziehen sich indes auf das Gemeinwohl, welches in einem Fall argumentativ-aktivistisch und im anderen Fall durch politische Legitimationsketten fundiert ist. Polizei vermittelt wiederholt das Bild, als besäße sie »das objektive Wissen« über die Probleme ihrer Stadt und als würde sie von außen – als die gute, neutrale, auf Recht gegründete Instanz – auf die Probleme der Stadt schauen und diese *für* die Bürger\*innen lösen.

Aus dieser Hinführung ergibt sich eine Reihe von Fragen:

- Welche Muster, Motive und Typen lassen sich in Bezug auf die Beziehung zwischen Polizei und Stadtpolitik sowie städtischer Zivilgesellschaft erkennen? Gibt es verschiedene Typen von Polizeien in Abhängigkeit von der Stadtgesellschaft?
- Welche(n) Austausch/Zusammenarbeit gibt es zwischen Polizei und Stadtpolitik? Ist eine gemeinsame Linie, gar so etwas wie eine Sicherheitsphilosophie erkennbar, gibt es gemeinsame Projekte? Wo gibt es evtl. Differenzen und konfligierende Interessen? Wie werden diese im Material benannt?
- Wie macht sich Polizei zum Teil der Öffentlichkeit? Welche Arten von Öffentlichkeit gibt es aus Sicht der Polizei überhaupt?
- Wie reagiert Polizei auf die Zivilgesellschaft? Gibt es Wechselbezüge? Gibt es z. B. institutionalisierten Austausch, Angebote der Polizei oder informellen Austausch?
- Wann zeigt sich Polizei offen und nicht offen? Wie steht sie etwa zu kooperativen Projektansätzen oder zu Kritik?

Anhand des Materials können wir eine idealtypische Einordnung vornehmen, die die Beziehung zwischen der Polizei und lokalen Akteuren in drei Typen aufteilt: konfrontativ, deliberativ oder arbeitsteilig-neutral. Diese drei Typen verdichten im Material festgestellte Muster hinsichtlich des Charakters des jeweiligen Verhältnisses. Wir verstehen sie wie folgt:

- *Konfrontativ* ist die Beziehung von Polizei und lokalen Akteuren, wenn deren Interessen und Sichtweisen als in einem Gegensatz oder gar Widerspruch zueinander stehend artikuliert werden (vgl. Mouffe 2014). Hierbei sehen sich Polizei und (Teile von) Stadtgesellschaft und -politik jeweils gegenseitig als Teil des Problems mit Blick auf lokale Missstände.
- *Deliberativ* ist die Beziehung von Polizei und lokalen Akteuren, wenn beide Seiten ein stark kommunikativ ausgerichtetes Verhältnis pflegen und untereinander eine Verständigung suchen. Ein deliberativer Politikstil kann sich verbinden mit gemeinsamem Handeln und Entscheiden (siehe Barber 1994 für den Dreiklang von gemeinsamem Reden, Handeln und Entscheiden als Signum einer stark partizipatorischen Demokratie). Grundlage dafür ist eine Kultur des wechselseitigen Vertrauens.
- *Arbeitsteilig-neutral* ist die Beziehung von Polizei und lokalen Akteuren, wenn Polizei professionell-distanziert ihre Arbeit verrichtet und als »neutrale« Akteurin durch die übrigen städtischen Akteure anerkannt wird. Diese »Neutralität« beruht auf der staatlich gewährleisteten

demokratischen Legitimationskette, für die die feste Verankerung in staatlich gesetztes Recht und staatliche Verantwortungsstufen gemäß dem Hierarchieprinzip (Döhler 2007) eine entscheidende Rolle spielt.

Wir weisen hierbei nicht eine Stadt einem Typus zu, auch wenn Tendenzen erkennbar sind, sondern die Ausformungen zeigen sich differenzierter, etwa in Hinblick auf spezifische Themen, Beziehungskonstellationen oder Hierarchieebenen verschiedener Akteure. Im Folgenden wird exemplarisch gezeigt, welche städtischen Konstellationen einem Typus entsprechen.

## 2.2 Konfrontative Konstellationen von Polizei und lokalen Akteuren

Als *konfrontativ* verstehen wir die Beziehung von Polizei und lokalen Akteuren in Anlehnung an Ernesto Laclau und Chantal Mouffe (1991), wenn »ein spezifischer Diskurs an die Grenze seiner Allgemeingültigkeit stößt« (ebd.: 161). Eine Situation ist antagonistisch, wenn »[d]ie Präsenz des ›Anderen‹ [...] mich daran [hindert], gänzlich ich selbst zu sein« (ebd.: 164). Ein konfrontatives Verhältnis zeichnet sich zudem durch eine Freund-Feind-Beziehung aus. »Einem kollektiven ›Wir‹ steht ein kollektives ›Sie‹ unversöhnlich gegenüber« (Haus 2023: 375). Bezogen auf unsere Forschung bedeutet dies, dass im sozialen Raum Stadt verschiedene und mitunter konträr zueinander stehende Interessen vorherrschen. Diese sind in den Interviews sowohl mit den Polizist\*innen als auch mit nichtpolizeilichen Akteuren artikuliert worden. Die jeweilige Seite sieht sich mit ihrer Position als Teil des Problems mit Blick auf lokale Missstände.

Die Ausprägung der Konfrontation variiert dabei sichtlich. Eindeutig, festgefahren und nicht über Verständigungsprozesse auflösbar erscheint eine sich konträr gegenüberstehende Einschätzung hinsichtlich eines durch zivilgesellschaftliche Gruppen oder politische Akteure festgestellten Rassismus in der Polizei. So sehen sich Polizist\*innen einem aus ihrer Sicht ungerechtfertigten Generalverdacht ausgesetzt und wehren den Rassismuskorruption oftmais vehement ab. Es könne sich höchstens um Einzelfälle handeln, argumentieren die interviewten Polizist\*innen (siehe III.4). Eine Konfrontation wird etwa in den Gruppengesprächen deutlich, wenn zivilgesellschaftliche Akteure von rassistischen Polizeipraxis berichten und Erfahrungsberichte der von Rassismus Betroffenen wiedergeben. Oftmais

wird von polizeilicher Seite kein Fehlverhalten diagnostiziert, etwaiges Fehlverhalten bagatellisiert, Gewaltanwendung als verhältnismäßig dargestellt oder argumentiert, dass polizeiliches Fehlverhalten grundsätzlich geahndet werde. Durch diese kommunikative Immunisierung wird Kritik als illegitim kategorisiert (siehe GS MA, Juli 2023; GS KA, Juni 2023; siehe auch Abschnitt III.4). Das Gegenstück einer durch die Polizei artikulierten Indiskutabilität polizeilichen Rassismus ist die aktivistische Position, dass die Polizei grundsätzlich unreformierbar sei und überwunden werden müsse (siehe Loick/Thompson 2022). Derartige »abolitionistische« Positionen waren in den sechs Städten freilich nicht in nennenswerter Weise präsent.

Zugleich nimmt sich die Polizei in Teilen der öffentlichen Kritik und des politischen Drucks an und beginnt innerhalb der Institution Polizei das Thema Rassismus zu bearbeiten. Interessant ist hierbei, dass die internen Diskussionen und Bildungsformate (z. B. die Gründung der »AG Werte« im Polizeipräsidium Mannheim) nur begrenzt an die Öffentlichkeit gelangen. Konfrontative Konstellationen zwischen Polizei und Zivilgesellschaft führen nicht immer zu Stillstand. Das zeigt das Beispiel von Osnabrück, wo Proteste und Blockaden gegen Abschiebungen viele Abschiebeversuche gestoppt haben, weil die Polizei diese nicht durchführen wollte, während Aktivist\*innen anwesend waren. Von Landesseite gab es wohl Vorgaben an die Polizei, in solchen Situationen nicht gewaltvoll aufzutreten. Dieses Beispiel zeigt, wie die stadtesellschaftliche, öffentliche Thematisierung und Skandalisierung von Abschiebungen die Praxis der Polizei beeinflussen können.

Konfrontative Konstellationen sind nicht auf Dauer gestellt, sondern können im Lichte neuer Erfahrungen mit der Zeit ihre Schärfe verlieren. So habe es gegenüber der Einrichtung der Soko Asyl (später »Zerm«) in Braunschweig zunächst Skepsis aus den Reihen der Polizei selbst, der Politik und der Stadtgesellschaft gegeben. Doch diese habe sich, so interpretiert der\*die zuständige Polizist\*in, mit der Zeit gelegt, nachdem die Soko gute Arbeit geleistet habe:

»Es wurde anfangs ein bisschen skeptisch gesehen, weil die Leute gesagt haben, gegen Asylbewerber zu ermitteln, ob das zur heutigen Zeit sinnvoll ist? Wir sind nicht nur positiv gesehen worden. Aber im Laufe der Zeit haben die schon gemerkt: ›Okay, das, was die machen, das hat wirklich Hand und Fuß‹« (Pol BS, Interview 4, Oktober 2021).

Obschon wir in unseren Interviews gezielt nach der Hochphase der Fluchtmigration seit 2015 gefragt haben, gab es Vertreter\*innen aus der Zi-

vilgesellschaft, die vor allem aus aktueller Perspektive von vielfältigen Kooperationen mit der Polizei berichteten, sich aber sehr wohl noch an konflikthafte Zeiten erinnerten: Nach den Anschlägen von 9/11 habe es über Jahre verdachtsunabhängige, stichprobenartige Personenkontrollen an Moscheen beim Freitagsgebet gegeben, berichten uns Interviewpartner\*innen aus Niedersachsen (BS, Interview 4, Juni 2022). Hier wird ersichtlich, dass das Verhältnis zwischen Polizei, Stadt und Zivilgesellschaft in den Städten wandelbar ist, wobei auch kurzfristige politische Entscheidungen anderer politischer Ebenen, hier des niedersächsischen Innenministeriums, einen erheblichen Einfluss auf die Interaktionsmuster vor Ort haben können.

## 2.3 Deliberative Beziehung zwischen Polizei und lokalen Akteure

Als eine *deliberative Beziehung* von Polizei und lokalen Akteuren verstehen wir in Anlehnung an Jürgen Habermas ein stark verständigungsorientiertes Handeln und soziales Verhältnis. Laut Habermas kommt es für eine gelingende Deliberation zudem auf »die Kommunikationsbedingungen und Verfahren an« (Habermas 1996: 285). Hierbei gilt, dass sich die zivilgesellschaftliche Öffentlichkeit durch Pluralität und Machtferne auszeichnet und »allein die Hoffnung haben kann, über kommunikative Macht ins politisch-administrative System vorzudringen« (Haus 2023: 326). Dieser Typus zeichnet sich dadurch aus, dass Probleme kommunikativ artikuliert werden und im Austausch nach Lösungen gesucht wird, entweder durch überzeugende Argumente oder, indem Verhandlungslösungen angestrebt werden. Wobei die argumentative Lösung als vorzugswürdig verstanden wird, wie Haus (2023: 326) darlegt: »Nachhaltig werden solche Lösungen sein, wenn sie mit gesamtgesellschaftlichen Lernprozessen, geleitet durch gute Argumente, einhergehen.« Hinsichtlich unserer Forschung gehen wir mit dieser Perspektive der Frage nach, inwiefern Aspekte und Themen – hier vor allem mit Bezug auf Fluchtmigration – in der Interaktion von Polizei und städtischer Zivilgesellschaft und Politik deliberativ verhandelt werden.

Auffällig häufig wird das Verhältnis zwischen den *Führungsebenen* der Stadtpolitik und denen der Polizei als deliberativ beschrieben. Auf den unteren Ebenen insbesondere bei der Polizei, etwa bei Schutzpolizist\*innen, gebe es hingegen selten einen Austausch oder Kontakt zur Stadtpolitik oder auch zur Stadtverwaltung. So erzählt ein\*e Polizist\*in in Osnabrück: »Kontakt zur Stadt gibt es eigentlich nicht. Das gibt es auf der Ebene der Leitung,

der Verwaltung. Da gibt es eine Runde mit der Stadt Osnabrück« (Pol OS, Interview 8, Dezember 2021). Vereinzelt findet ein institutionalisierter Austausch zwischen der Stadtverwaltung/-politik und Polizist\*innen auch auf mittleren Hierarchieebenen statt, wenn Polizist\*innen eine bestimmte Aufgabe ausführen wie etwa die »Koordinationsstelle Zuwanderung« als Bindeglied zwischen dem Polizeipräsidium und dem Regierungspräsidium in Karlsruhe oder die Moscheebeauftragten in Baden-Württemberg. Auf höheren Führungsebenen der Polizei wird das Verhältnis zu Stadtverwaltung/-politik oftmals als professionell, eng und vertrauensvoll beschrieben. Besonders ausgeprägt und institutionalisiert scheint das Verhältnis in Mannheim zu sein, wo der Polizeipräsident einen festen Platz in der wöchentlichen städtischen Dezenternent\*innenrunde innehat. Hier wird vonseiten der Polizei tatsächlich von einer »gemeinsame[n] Sicherheitsphilosophie« gesprochen (Pol MA, Interview 5, Juni 2021). Ein\*e Polizist\*in aus Kassel bezeichnet das Verhältnis mit der Stadt als »ein vollkommen partnerschaftliches [...]. Also egal um welche Themen es geht. Ob es jetzt um Verkehrsgeschichten geht, ob es um Städteplanung geht, ob es um keine Ahnung, um jedes Problem in der Stadt geht, werden wir grundsätzlich auch von den städtischen Gremien miteinbezogen, werden befragt. Das ist einfach so. Also wir können nicht ohne Stadt und Stadt kann nicht ohne uns« (Pol KS, Interview 4, September 2021). Zum Teil weist der Austausch über das Verhältnis Stadtverwaltung und -politik und Polizei hinaus und beinhaltet eine ganze Bandbreite von lokalen Governance-Akteuren, wie das Beispiel Darmstadt zeigt:

»Ich meine natürlich auch Soz-Päds und die Schulleitung. Wir haben hier ganz viel Gremien- und Netzwerkarbeit. Eine Stadtteilrunde. Da sitzt die Politik. Da ist das Darmstädter Echo. Wir haben Hauptamtlichentreffen. Da sind die Kitas. Die Schulen. Städtischer Sozialdienst. Wir machen gemeinsam Feste. Das ist eine Arbeitsgemeinschaft offener Kinder- und Jugendarbeit. Man kennt sich. Das ist viel Vertrauen. Ich sehe mich als ein Mosaikstein von vielen, die hier versuchen, einen Stadtteil weiterzubringen« (Pol DA, Interview 2, September 2021).

Sozialarbeiter\*innen, die im Bereich Fluchtmigration mit der Polizei kooperieren, betonen regelmäßig die positive Dynamik der Zusammenarbeit aufgrund der vertrauensvollen Beziehungen und kurzen Kommunikationswege – »man kennt sich«. Zugleich wird vor allem von nichtpolizeilichen Akteuren betont, dass die Qualität des Austauschs und der Zusammenarbeit oft sehr abhängig von Einzelpersonen sei (Pol BS, Interview 2, Oktober 2021; MA, Interview 1, Juni 2022).

Auch das Verhältnis zwischen Polizei und Zivilgesellschaft hat in bestimmten Bereichen einen deliberativen Charakter. So wurden zu den Hochphasen der Fluchtzwanderung 2015 und 2016 in vielen Städten Runde Tische eingerichtet, an denen Vertreter\*innen der Stadt, der Polizei, der Flüchtlingseinrichtungen und Flüchtlingshilfegruppen teilnahmen und ein gemeinsames Vorgehen abstimmten. Häufig wurde uns vom Austausch zwischen Polizei und muslimischen Gemeinden erzählt. So berichtete uns beispielsweise ein\*e Vertreter\*in eines muslimischen Vereins, dass die Polizei in Osnabrück sehr aktiv sei und dadurch Vertrauen aufgebaut wurde: »Also die sind auch sehr präsent innerhalb der muslimischen Zivilgesellschaft, muss man sagen. Die sind präsent hier im Ort. Also sie gehen auf die Muslime zu, transparent und offen. Und ich glaube, das macht einfach ganz viel aus« (OS, Interview 4, September 2022). Dies wertet die Person als »Vertrauenssignal« (ebd.).

## 2.4 Arbeitsteilig-neutrale Beziehung von Polizei und lokalen Akteuren

Als dritte Beziehungskonstellation von Polizei und lokalen Akteuren erkennen wir eine *arbeitsteilig-neutrale*, die sich durch eine professionell-distanzierte Haltung auszeichnet. Im Kontext unserer Analyse wird deutlich, dass die Bearbeitung spezifischer Themen dadurch charakterisiert ist, dass die jeweiligen Akteure sich auf ihre originäre und gesetzlich verankerte Verantwortlichkeit beziehen und sich damit zugleich von anderen Akteuren und Aufgaben auf professioneller Ebene abgrenzen. Polizei sieht sich in diesem Typus in erster Linie als Staat vor Ort. Hierbei wird argumentiert, dass Aufgaben und Abläufe, etwa in Bezug auf die Organisation der Fluchtzwanderung, zumindest nach einer kurzen chaotischen Phase klar verteilt worden seien und das System am besten funktioniere, wenn alle ihren eigenen klar geregelten Tätigkeitsfeldern nachgingen. Zwischen den Akteuren wird eine professionelle Distanz gewahrt.

Polizei fungiert dabei in besonderem Maße im Modus des vermeintlich neutralen Verwaltungshandelns, welches als neutral, distanziert und damit rational im weberschen Sinne durchgeführt wird (vgl. Grotum/Haase/Terizakis 2021: 8 ff.; Raphael 2000). Sie bleibt nichtsdestotrotz Akteur im lokalen Gefüge, weil sie durch diese Positionierung ihrer staatlichen

Autorität Ausdruck verleiht und ihren staatlichen Auftrag machtvoll durchsetzen kann. Typische Konfliktlinien sind hier zwischen unterschiedlichen politischen Ebenen zu finden, nicht zuletzt, da Polizei Landesgesetze vor Ort durchsetzt. Umgekehrt kann aber auch eine solche Berechenbarkeit im Polizeihandeln vor Ort zur institutionellen Vertrauensbildung beitragen.

Exemplarisch für diesen Typ kann auf Karlsruhe verwiesen werden. Zwischen Stadt und Polizei herrscht ein professionell distanzierendes, aber dennoch, so heißt es, vertrauensvolles Verhältnis (Pol KA, Interview 7, Juli 2021). Sowohl die Stadt als auch die Polizei gehen geordnet ihren Aufgaben nach und bei Bedarf werden zusammengearbeitet. Die jeweiligen Selbstverständnisse sind jedoch dadurch geprägt, dass sich sowohl die Polizei als auch die Stadt als autonom und selbstständig verstehen und nur anlassbezogen zusammenarbeiten. Auch in Osnabrück lässt sich diese zeigen, wie ein\*e Polizist\*in die Zusammenarbeit einordnet:

»Ich glaube, dass die Politik hier nicht übertreibt, also die hat mit uns nichts zu tun eigentlich. Wir sind eine Landesbehörde. Ich glaube, dass die Polizei bzw. die Führung da auch ganz gut zuhört. Natürlich, man muss auch Strategien miteinander abstimmen. Es gibt ja auch einen Ordnungsdienst hier. Die Polizei Niedersachsen hat vor einigen Jahren so eine Aufgabenkritik gemacht und geguckt: Was sind denn eigentlich unsere Kernaufgaben? Müssen wir denn diese ganzen Sachen machen, für die wir vielleicht gar nicht zuständig sind? Können das nicht die Ordnungsbehörden machen? Hier gibt es so einen Ordnungsaußendienst in der Stadt, der die Sachen übernommen hat. Angefangen von ruhendem Verkehr bis aber auch zu Kontrollen von Shishabars oder von irgendwelchen anderen Dingen, die eher ordnungsbehördlichen Charakter haben« (Pol OS, Interview 1, September 2021).

Generell lässt sich feststellen, dass die Polizei häufig vor einer schwierigen Entscheidungssituation steht, wenn es um die Übernahme von Verantwortung und die Bewältigung ihrer Aufgaben geht. Weil die Polizei keine klassischen Öffnungszeiten hat und dafür da ist, ad hoc zu reagieren, kämen ihr oftmals Aufgaben zu, die nicht originäre Polizeiaufgaben seien. Die Polizei arbeite im Vergleich zur Stadtverwaltung oder zur Justiz nicht so »statisch« (Pol BS, Interview 3, Oktober 2021). Hierbei beziehen sich Polizist\*innen oftmals auf ihre Rolle als Staat vor Ort und grenzen sich von nichtpolizeilichen Aufgaben ab, übernehmen diese dann aber häufig doch. Wie Bielejewski (2023: 134) argumentiert, verwischt die Polizei das webersche Ideal bürokratischer Organisationen insofern, als sie zwar fast immer für einen geographisch klar umrissenen Zuständigkeitsbereich verantwortlich ist, die Aktivitäten, Situationen und Probleme, für die sie zuständig ist, jedoch variabel

sind und überwiegend nur von der Polizei selbst als relevant oder nicht relevant definiert werden. Ob sie zur Ausweitung oder Einhegung ihrer Aufgaben und damit verbundenen Interaktionen mit der Stadtgesellschaft neigt, unterscheidet sich in unserem Korpus von Stadt zu Stadt.

Die Beziehung wird, wie der relationale Begriff nahelegt, nicht nur durch polizeiliches Handeln etabliert, auch städtische oder zivilgesellschaftliche Akteure gestalten diese Relation: Ein Asylberatungsverein beispielsweise pflegt gezielt eine distanzierte Beziehung zur Polizei, um einen geschützten Raum für seine Klient\*innen zu schaffen und so deren Vertrauen zu stärken. Diese strategische Entscheidung dient der Sicherstellung, dass keine behördlichen Zugriffe die Vertraulichkeit und Sicherheit der Ratsuchenden beeinträchtigen. So heißt es vonseiten des Vereins auf die Nachfrage, ob es einen Austausch mit der Polizei gebe:

»Nein, das ist uns doch ein bisschen zu eng. Also, diese Verbindung darf nicht so sein. Es soll ein Raum sein, wo sich die Leute unbelastet von irgendwelchen behördlichen Beobachtungen oder so fühlen. Und da hat die Polizei eine gewisse Funktion auch, und das zu vollem Recht« (GS BS, Juni 2023).

## 2.5 Fazit

Die Erfahrungen in der Bewältigung der Fluchtmigration 2015 ff. haben Impulse gesetzt, die mitunter zu erheblichen Veränderungen im Zusammenspiel von Stadtpolitik, Verwaltungen und Zivilgesellschaft geführt haben, was auch andere Forschungen belegen (Eckhard u. a. 2020). Solche zuweilen informellen und temporären Abweichungen vom Routinehandeln haben vielerorts auch die Polizei in städtische Vernetzungsstrukturen, humanitäre Hilfeleistungen oder auch nur eine sichtbare Sprecher\*innenposition gebracht. Wie gezeigt, ergeben sich im Zusammenspiel der verschiedenen Akteure vor Ort, einschließlich der Polizei, unterschiedliche Arten von Interaktion, die den Typen von konfrontativer, deliberativer und arbeitsteilig-neutraler Polizei in der städtischen Öffentlichkeit zugeordnet werden können. Welcher Typ vor Ort anzutreffen ist, ist abhängig von Thema und den beteiligten Akteuren: Die Polizei bringt die hier diskutierten Typen mit hervor, stellt sich auf sie ein und bringt sich entsprechend lokal ein.

In einer konfrontativen Konstellation werden lokale Probleme bei anderen Akteuren verortet und zum Teil unversöhnliche Gegensätze zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Ordnungsvorstellungen betont und herausgestellt. Eher deliberative Auseinandersetzungen sind nicht konfliktfrei, jedoch sind sie durch ein deutliches Bemühen geprägt, im Dialog Probleme anzusprechen und ein kommunikatives Verhältnis aufrechtzuerhalten. Schließlich zeichnet sich der arbeitsteilig-neutrale Typus durch ein distanzierendes Wechselverhältnis und die Betonung der Differenz Staat/Stadt aus. Dies kann wiederum sowohl zu einem vertrauensvollen Verhältnis führen als auch zu einer gegenseitigen »Fremdheit«.

Alle drei Typen können vor Ort zu Aushandlungen führen, die sich in einer Art geteilten lokalen Sicherheitsphilosophie verdichten können, was jedoch in konfrontativen Konstellationen oft nur zu einer Minimallösung einer gemeinsamen Problembeschreibung führt. Im jeweiligen lokalen Kontext werden Räume der Zivilgesellschaft ausgehandelt und die Kontrollfunktion der breiten Öffentlichkeit thematisiert. Das Verhältnis zur Öffentlichkeit bleibt dabei notwendigerweise ambivalent. Die Öffentlichkeit als beobachtende, kritische Instanz hat die Funktion, Polizei zu kontrollieren und legitime Ansprüche gegenüber der machtvollen Organisation Polizei anzumelden. Lokalpolitik hat dabei einen höheren Zwang zur Kooperation bzw. gegenseitigen Rücksichtnahme, obwohl die Verwaltungs- und Politikebene nicht unmittelbar verbunden sind.



### 3. Sicherheit und Grundrechte/Menschenwürde

Die allen Menschen unabdingbar zukommende Würde verlangt (was nicht nur philosophisch begründet werden kann, sondern in Deutschland explizit in der Verfassung [GG Art. 1 Abs. 1] wie auch international in Menschenrechtserklärungen [Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948, Präambel und Art. 1] festgehalten wird) Menschen- und Grundrechte. Diese müssen von der staatlichen und internationalen Ordnung, wie es in jüngerer UN-Diktion heißt, respektiert, geschützt und gewährleistet<sup>1</sup> werden, und zwar gleichermaßen für alle Menschen bzw. Bürger\*innen. Sie gelten selbstverständlich auch für die Polizei und werfen grundlegende Fragen für die Orientierung polizeilichen Handelns auf (vgl. Glaeßner 2016; Kugelmann 2019; Keitzel 2024). Anknüpfend an das Kapitel I.3.1, soll hier die *ambivalente Komplementarität* von »Menschenwürde« als fundamentaler Wert der liberaldemokratischen Verfassungsordnung und »Sicherheit« als funktionale Voraussetzung für ein Leben im Einklang mit der Menschenwürde wieder aufgegriffen werden

Systematisch sind vor diesem Hintergrund, wie oben bereits dargelegt, zwei Arten der Verletzung von grundlegenden Rechten bzw. der Menschenwürde möglich: a) die *Missachtung absoluter Grenzen* dessen, was der Staat überhaupt tun darf (mich zu einem religiösen Bekenntnis zu zwingen, mir vorzuschreiben, wen ich eheliche, meine körperliche Unversehrtheit zu verletzen etc.); b) die *systematische Verletzung der Gleichheit* des Respekts, Schutzes und Gewährleistens von grundlegenden Rechten im Verhältnis verschiedener Gruppen von Menschen in einer Gesellschaft. Ständen in der öffentlichen Debatte bis in die jüngere Vergangenheit vor allem abso-

---

<sup>1</sup> »Respect, protect, fulfill«, siehe etwa <https://www.ohchr.org/en/instruments-and-mechanisms/international-human-rights-law>, Zugriff: 08.05.2024.

lute Grenzen im Mittelpunkt (zum Beispiel Beteiligung der Polizei an der Vernichtungspolitik des Nationalsozialismus oder gegen die Grundrechte verstoßende Ermittlungspraktiken zu Zeiten der Bundesrepublik), so werden im Zuge vor allem rassismuskritischer Diskurse nun verstärkt relative Entwürdigungssachverhalte thematisiert (zum Beispiel *racial profiling*). Protestbewegungen ziehen ihre Energie indes stark aus der Überschneidung beider Dimensionen. Zugleich sind staatliche Eingriffe in die Menschen-/ Grundrechte zum Schutz der gleichen Rechte anderer Personen wie auch der für die Geltung von Rechten notwendigen Ordnung insgesamt grundsätzlich erlaubt. Daraus resultiert in mehrfacher Hinsicht eine Ambivalenz, und zwar dahingehend, dass

- im Allgemeinen (d. h. bereits im Bereich der Gesetzgebung und dem Erlass von Rechtsverordnungen) die Notwendigkeit von Maßnahmen zur Sicherung der allgemeinen Ordnung gegenüber dem Gebot der Beschränkung staatlicher Eingriffsintensitäten abgewogen werden muss, sodass *Sicherheitspolitik* im Namen der Grundrechte erfolgt und diese zugleich gefährdet;
- die Einschätzung der *Verhältnismäßigkeit* von konkreten Eingriffen zwischen absoluten Grenzziehungen (etwas wird grundsätzlich ausgeschlossen), relativen Gesichtspunkten (würden Personen mit anderen Merkmalen genauso behandelt werden?) und stets situativ anzustellen- den Erwägungen (um welche Gefahrensituation handelt es sich konkret?) oszilliert; dabei kann die Einschätzung der Verhältnismäßigkeit weder der Polizei selbst überlassen bleiben noch ohne sie erfolgen;
- die tatsächliche *Gewährleistung* von Sicherheit und Grundrechten für alle Gesellschaftsmitglieder nur mit Blick auf übergreifende gesellschaftliche Verhältnisse beurteilt werden kann, nicht zuletzt angesichts der Tatsache, dass eine staatliche bzw. polizeiliche Verfolgung *aller von gesellschaftlichen Verhältnissen und Praktiken ausgehenden* Grundrechtsverletzungen, geschweige denn eine vorsorgende Verhinderung jedweder Verletzung schlichtweg unmöglich ist und der »Dunkelbereich« mutmaßlich stets größer als der »Hellbereich« ist (siehe auch Kapitel III.5).

### 3.1 Sicherheit durch den und vor dem Staat

Ein erster Fragenkomplex betrifft vor diesem Hintergrund die Position der Polizei im Spannungsfeld zwischen »Sicherheit als staatlicher Ordnung« und »Sicherheit vor staatlicher Ordnungsmacht« vor dem Hintergrund der Ambivalenzen von »Sicherheitspolitik«. Wie bereits verschiedentlich dargelegt, ist »Sicherheit« selbst kein Grundrecht neben anderen. Gerade deshalb kann sie wie schon bei Thomas Hobbes (1984 [1651]) als allen Grundrechten *vorausgehende*, funktional unerlässliche und dadurch normativ prioritäre staatliche Leistung dargestellt werden. Versteht man Sicherheit als »Supergrundrecht«, wie es der damalige Bundesinnenminister Hans-Peter Friedrich (CSU) 2013 öffentlichkeitswirksam ausdrückte, dann wird Sicherheit in dieser Weise als Grundrecht vor den Grundrechten behauptet. Faktisch läuft dies in erster Linie auf ein »Recht« der Sicherheitsbehörden hinaus, weitreichende Möglichkeiten für den Eingriff in Grundrechte zu erhalten, sei es durch explizite Befugnisse oder durch eine entsprechend großzügige (gerichtliche) Beurteilung der Inanspruchnahme von Ermessensspielräumen. Infolgedessen ist Sicherheit als »Supergrundrecht«, insofern damit gerade nicht die Investition in sozialstaatliche Maßnahmen zur Beförderung »sozialer Sicherheit« gemeint ist, grundlegend ein »Pro-Polizei«- im Sinne eines »Pro-Polizei-als-Staatsmacht«-Argument.

Die Polizei kann dabei als zentrale Referenz in politischen Forderungen fungieren, die regelmäßig auf der »rechten« Seite des politischen Spektrums angesiedelt sind, aber auch von Akteuren auf der linken Seite des Spektrums aufgegriffen werden, um realpolitisches »Verständnis für Sicherheitsbelange« in der Bevölkerung zu demonstrieren, etwa wenn gegenwärtig seitens der SPD-Bundestagsfraktion die Schleierfahndung zur Bekämpfung von Schleusungskriminalität im östlichen Grenzgebiet befürwortet wird. »Die Politik« fordert dann im Lichte medialer Problematisierungen (»Silvesternacht«) mehr Kompetenzen »für die Polizei«, ob nun durch Ausweitung von Ermessensspielräumen und Vorgehensweisen oder neue Verbote (»Böllerverbot«) bzw. konsequente Maßnahmen (Abschiebungen als Einsicht aus einer »gescheiterten Migrationspolitik«). Die Polizei kann aber auch selbst aktiv Position beziehen oder durch entsprechende Framings von sicherheitsbezogenen Themen zu einem versicherheitlichenden Diskurs beitragen – ob nun mit der Stimme von Polizeigewerkschaften, Polizeiführungen oder in ihrer Alltagspraxis. In der Regel scheint die Polizei mit derartigen Botschaften der Notwendigkeit von (repressiven) Maßnahmen

gegen einen (drohenden) Sicherheitsverlust in Erscheinung zu treten und das auch entgegen der Auffassung gewählter Regierungen, zuletzt etwa mit der in der Öffentlichkeit wahrgenommenen Meldung, dass mobile Grenzkontrollen aus polizeilicher Sicht »notwendig« seien, um Sicherheit vor illegaler Migration zu verwirklichen. Polizeiliche Forderungen nach einem Abbau überflüssiger Eingriffs- und Kontrollmöglichkeiten sind demgegenüber in der Öffentlichkeit seltener zu vernehmen. Im gegebenen Fall machte die Polizeigewerkschaft indes öffentlich darauf aufmerksam, dass die unter Innenministerin Faeser betriebene extensive Kontrolltätigkeit an den Grenzen zu Polen, der Schweiz und Tschechien problematisch sei, weil die benötigten Polizeibeamt\*innen in den Städten fehlten.<sup>2</sup>

Der Nexus zum Thema Fluchtmigration besteht nicht nur in derartigen expliziten thematischen Bezügen. Ganz allgemein gibt ein vermeintliches »Supergrundrecht Sicherheit« der Polizei (wenn auch eingebettet in staatliche Anweisungs- und Verantwortlichkeitsketten) eine größere Freiheit, gegen vermeintlich »problematische« Gruppen vorzugehen. Eine Zurückweisung polizeilicher Maßnahmen, die sich auf derartige Gruppen konzentrieren, ist dann schwieriger durch den Verweis auf das allen zustehende Recht, mit der Polizei möglichst nichts zu tun haben, zu begründen. Die Argumentationslast verschiebt sich so in Richtung eines Nachweises, dass die entsprechende Gruppe »in Wirklichkeit« gar keine Gefahr für die Sicherheit darstelle.

Das grundlegende Gegenargument zu einer Ausweitung von polizeilichen Befugnissen und Ermessensspielräumen im Namen der Sicherheit ist (neben rassistuskritischen Erwiderungen) das der »schiefen Ebene« oder neudeutsch der *slippery slope*, also eines Abgleitens in immer weiterreichende Repressions- und Diskriminierungspraktiken, sobald der erste Schritt gemacht ist. Die radikale Polizeikritik verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass fragwürdige Polizeipraktiken, die für den Einsatz gegen vermeintlich problematische Minderheiten eingeführt wurden, potenziell auf andere Bereiche erweitert werden, wo dann auch Angehörige der Mehrheitsgesellschaft betroffen sind (vgl. Loick 2018: 11 unter Verweis auf die Proteste anlässlich des G20-Gipfels in Hamburg 2017, bei der seitens der Polizei »rechtliche, technische, architektonische und diskursive Strategien zum Einsatz [kamen], die an den sogenannten ›Gefahrengebieten‹ oder ›gefährlichen Or-

---

<sup>2</sup> Siehe <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2023-10/grenzkontrollen-deutschland-faeser-gewerkschaft-polizei-kretschmann-stuebgen>, Zugriff: 08.05.2024.

ten«, in den Rotlicht- oder Drogenszenen, in Flüchtlingsunterkünften und Aufnahmeeinrichtungen bereits erprobt wurden«).

Der Blick ins erhobene Material kann sich folglich darauf richten, wie in den untersuchten Polizeien der sechs Städte dieser Fragekomplex entlang der Spannung zwischen »Supergrundrecht Sicherheit« und »Slippery-Slope-Staatsmacht« wahrgenommen und beurteilt wird:<sup>3</sup>

- Hat die Polizei zu dieser Spannung eine Haltung? Welche Varianten von Sichtweisen gibt es? Und wird sie von anderen irgendwie politisch verortet?
- Wie steht die Polizei zur Verfassungsordnung? Zu den Grundrechten (zum Beispiel auch den politischen)?
- Welche Rolle spielen Geflüchtete bzw. Migrant\*innen in dieser Wahrnehmung?

Im Material findet sich zum einen eine klare Abgrenzung gegenüber solchen Polizist\*innen, die menschenfeindliches, verfassungswidriges Gedanken-gut pflegen. Diese hätten keinen Platz bei der Polizei. Zugleich zeigt sich ein habitualisiertes Zurückweisen eines strukturellen Problems (siehe auch Kapitel III.4). Mitunter werden geradezu emphatische Bekenntnisse zur Verfassung artikuliert. So sei der polizeiliche Auftrag »nichts anderes als der rückgekoppelte Wille des Bürgers, dass wir [...] als einziger Inhaber des Gewaltmonopols eben zur Not die Gesetze, auf die wir uns letzten Endes in demokratischen Prozessen verständigt haben, eben auch die Einhaltung derselben verteidigen. Das ist das ureigenste Verständnis, was ich als Polizei sehe« (Pol KA, Interview 3, Juli 2021). An diesem Zitat ist zudem die Reflexion auf den Zusammenhang von Gesetzesdurchsetzung und demokratischer Genese von Gesetzen interessant. Freilich stellt sich die Frage, ob hierbei die Spannung zwischen demokratischem Mehrheitsprinzip und liberalem Rechtsstaatsprinzip reflektiert wird (Grundrechte sind ja in Dworkins Diktion individuelle »Trümpfe« gegen Mehrheitsentscheidungen, Dworkin 1984). Geflüchteten wird dabei attestiert, dass sie diese Rolle oft nicht richtig einzuschätzen wüssten. So hält ein\*e interviewte\*r Polizeibeamter\*in fest, »dass unsere Einstellung, unsere demokratische Grundeinstellung und unser, ich sage mal, unsere Ethik im Polizeiberuf von diesen Menschen

---

3 Gemäß unserer interpretativen Forschungshaltung geht es dabei nicht um eine repräsentative Ermittlung der Frage, ob »die Polizei« ein Problem mit der Verfassungstreue hat, sondern um eine Rekonstruktion von Wahrnehmungen und Problematisierungen.

auch nicht verstanden werden. Sie haben ihre Hürden, ihre Grenzen als Polizeibeamter, die sie nicht überschreiten und nicht überspringen werden. Sie wissen, wo sie sich bewegen und sie versuchen kommunikativ etwas zu lösen, was der andere als Schwäche auslegt oftmals, weil er [...] eine ganz andere Polizei kennt, einen ganz anderen Kulturhintergrund hat. Das soll nicht abwertend sein. Es ist einfach so« (Pol KA, Interview 9, Oktober 2021). Der Modus der kommunikativen Lösung von Konflikt als Möglichkeit, aus der Ambivalenz einer repressiven Form von Grundrechtessicherung herauszukommen, scheint hier also aus polizeilicher Sicht an seine Grenze zu gelangen. In diesem Zusammenhang spielt das in Kapitel II.1 und III.6 behandelte übergreifende Thema der zugeschriebenen Erfahrung einer »anderen« Polizei in den Herkunftsgesellschaften also eine wichtige Rolle. Zugleich berührt sich die Wahrnehmung eines Zusammenstoßens von Polizeikulturen und damit einhergehender Probleme der »kommunikativen« Lösung von Problemen mit dem Thema eines gesamtgesellschaftlich nachlassenden Respekts gegenüber der Polizei (siehe unten).

Von sich aus findet sich im Material keine Thematisierung der Notwendigkeit einer Ausweitung polizeilicher Befugnisse durch Polizeivertreter\*innen (explizit danach gefragt wurde nicht), eher im Gegenteil – die Polizei sieht sich oft als Moderator und Kommunikator, wenn polizeiliches Handeln bei kulturell fremden Verhalten eingefordert wird. Gleichwohl zeigen sich Polizeibeamt\*innen regelmäßig verärgert darüber, dass Gesetze offensichtlich nicht konsequent *umgesetzt* werden (beispielsweise im Bereich des Aufenthaltsrechts, wobei man selbst möglichst nicht an Abschiebungen beteiligt werden möchte). Freilich handelt es sich dabei um Gesetze, die öffentlich sichtbar sind bzw. medial ins Licht gerückt werden wie eben mit Blick auf »illegale« Migration oder einen Aufenthalt ohne haltbaren (zwar menschlich nachvollziehbaren, aber eben nicht politisch vorgesehenen) Grund. Hingegen werden klassische Dunkelbereiche wie häusliche und/oder sexualisierte Gewalt zwar durchaus wahrgenommen, zugleich aber tendenziell als durch Gesetze nicht einfach unterbindbar wahrgenommen. Mit Blick auf die Praxis der Grundrechtseinschränkung werden sie als besonders schwierig eingeordnet: »Wenn ich gerade einen Fall habe, wo gar nicht klar ist, wer ist der Aggressor. Beide sind so aufgebracht. Schreien sich gegenseitig an und gehen aufeinander los. Und irgendjemanden muss ich aus seiner Wohnung verweisen« (Pol MA, Interview 3, Juni 2021). Tatsächlich werden derartige Situationen auch im polizeikritischen Diskurs als strukturell problematisch diskutiert, woraus mitunter der Schluss gezogen wird, dass die Polizei als

Institution systematisch ungeeignet sei, um derartige Formen von Gewalt zu bekämpfen (vgl. für den verschärften Fall von »verhaftungsverpflichtenden« und »verhaftungsfördernden« Richtlinien bei häuslicher Gewalt in den USA Ritchie 2022: 438–440).

Deutlich wird zudem, dass sich die Polizei, was die Thematisierung von Polizeigewalt betrifft, in der Regel in der Defensive sieht, zum einen aufgrund kritischer (Medien-)Öffentlichkeit, zum anderen aufgrund des allgemein nachlassenden »Respekts« (siehe II.1). Die öffentliche Kritik verkenne dabei, dass Polizei »alle Menschen« schütze, auch Migrant\*innen und Geflüchtete, und »gleich und mit Respekt« behandle (HNA, 15.06.2020). Der mangelnde Respekt wird seitens der Polizei nicht als Ausdruck demokratischer Reife, kritischen Bewusstseins oder zivilgesellschaftlicher Stärke wahrgenommen, sondern ausschließlich als Problem und Verfallssyndrom. Beide Themen – unfaire Berichterstattung und nachlassender Respekt – hängen aus polizeilicher Sicht insofern zusammen, als digitale Technologien die Medialisierung mangelnden Respekts ermöglichen und fehlender Respekt durch mediale Verbreitung verstärkt wird. Insgesamt ergibt sich das Bild einer überempfindlichen Gesellschaft: Alles werde aufgezeichnet und sobald eine nichtweiße Person festgenommen wird, wiederhole sie gängige polizeikritische Parolen.

Respektlosigkeit sei ein Problem, das weit in die Mehrheitsgesellschaft hineinstrahlt und mitunter (so in den niedersächsischen Städten) nicht explizit mit Fluchtmigration verbunden wird. Die Polizei wünscht sich und attestiert sich selbst die Bereitschaft zur »Kommunikation auf Augenhöhe« mit dem polizeilichen Gegenüber. Voraussetzung dafür sei aber, dass auch die andere Seite »Respekt« zeige. Die damit verbundenen Rollenkonflikte, ambivalenten Erwartungen und *Double-bind*-Kommunikationen kommen etwa in folgender Interviewäußerung zum Ausdruck: »Wir verkörpern ja den Staat, sind also auch trotzdem ›Respektspersonen‹, in Anführungsstrichen. Also wir müssen ja so den Spagat hinkriegen zwischen ›Ich bin jetzt auf Augenhöhe, aber bin auch derjenige, der den Staat verkörpert.‹ Und diesen Weg zu finden, das ist, glaube ich, nicht ganz einfach« (GS BS, Juni 2023). Hinzukommt eine zermürbende Bürokratie, mit der sich der Staat gegen die immer aufsässigeren Bürger\*innen zu schützen versucht: »Wenn du einen Strafzettel hast, musst du hinterher seitenweise schreiben, ob das Auto jetzt einen Zentimeter weiter rechts oder links gestanden hat« (Pol KA, Interview 8, Oktober 2021).

Jedenfalls erweist sich das polizeiliche Gegenüber regelmäßig als »schwer erziehbar« und stellt polizeiliche Akteure vor mitunter unlösbare Dilemmata, nicht zuletzt bei größeren Menschenmengen:

»Ich könnte das, was ich nicht habe, eine Hundertschaft voll behelmtter Polizisten und gehe da einmal mit dem Schlagstock, in Anführungsstrichen, durch. Da ist für den Moment das Problem auch gelöst. Aber nicht auf Dauer und auch nicht verhältnismäßig, so und das ist, wie man deeskalierend vorgeht, und so machen es die Kollegen auch, aber in der letzten Konsequenz versuchen wir das Recht durchzusetzen. Wenn das verhältnismäßig ist und wenn das auch Aussicht auf Durchsetzbarkeit hat. Es ist ja nichts schlimmer, das ist ja wie beim Kind, wenn man da jeden Tag androht, was alles passiert, und es passiert nichts« (Pol MA, Interview 8, Juni 2021).

Menschenmengen werden regelmäßig im Kontext von Demonstrationen zum polizeilichen Problem des Abwägens: Hier sieht sich die Polizei mitunter scharfer Kritik ausgesetzt:

»Ich habe für meinen Taktikwechsel [im Rahmen einer Coronademonstration mit ca. 20.000 Teilnehmern] viel mediale und politische Prügel bekommen, bin aber trotzdem immer noch der festen Überzeugung, dass es richtig war, an der Stelle nicht einfach nur in Anführungsstrichen das Gewaltmonopol durchzusetzen und Leute mit Wasserwerfern und Schlagstock und Tränengas von der Straße zu räumen« (Pol KS, Interview 6, September 2021).

Flucht und Migration spielen hier insofern eine Rolle, als sie internationale politische Konfliktlagen in die deutsche Öffentlichkeit einführen, wenn etwa »Kurden-Demonstrationen« stattfinden, die dann u. U. die Frage aufwerfen, ob man sie angesichts der sich ergebenden Gewalttätigkeit auflösen soll (Pol KS, Interview 4, September 2021). Die Lagebeurteilung ist dabei aus polizeilicher Sicht noch einmal schwieriger, weil die politischen Konfliktlinien und die kulturellen Praktiken der Demonstrierenden als weniger gut »lesbar« wahrgenommen werden.

### 3.2 Ambivalenzen, Ermessensspielräume, Grenzbereiche

Wie in Kapitel I.3.1 bereits angesprochen wurde, setzt die Menschenwürde nicht zuletzt durch positivierte Menschen- und Grundrechte dem, was die Polizei tun kann, *Grenzen*. Zugleich erhält sie im Rahmen der und durch die Rechtsordnung gerade die Befugnis zu einem *Eingriff* in Menschen- und Grundrechte. Grenzen polizeilichen Handelns sind also nicht absolut und

eindeutig gezogen, sondern lage-, gefahren- und verdachtsabhängig. Sie sind außerdem auf die Autonomie der Betroffenen zurückbezogen, also variabel gemäß deren jeweiligem Verhalten. Selbst wenn es Praktiken geben mag, die als legitime Handlungen des Staates grundsätzlich ausscheiden (wie Folter), ist so auch die »Würde« selbst kein absolut geschützter Bereich, zumindest nicht, solange die Rechtsprechung nicht für Vereindeutlichung gesorgt hat. Zum Beispiel würden wohl die meisten Menschen ebenso wie Gerichte der Meinung sein, dass es unter normalen Umständen »unwürdig« ist, Menschen ein Brechmittel zu verabreichen, ohne dass diese zustimmen. Es verletzt durch den gravierenden Eingriff in den Körper zum einen die Autonomie, zum anderen verursacht es eine für die Person unwürdige Situation des Sichübergebens in der Gegenwart anderer Menschen. Indes war es für die Polizei unter bestimmten Bedingungen bis in die 2000er Jahre rechtlich durchaus zulässig (d. h. blieb innerhalb der in Deutschland geltenden Rechtsprechung unbeanstandet), Brechmittel gegen den Willen der Betroffenen zu verabreichen, etwa dann, wenn der dringliche Verdacht bestand, dass Drogendealer\*innen sich einer Überführung dadurch entziehen, dass sie das Rauschgift herunterschlucken. Dabei spielten etwa auch Lehrmeinungen in der Gerichtsmedizin eine Rolle, welche die von heruntergeschluckten Drogen ausgehenden Gefahren in Untersuchungshaft gegen die Risiken der Einnahme von Brechmitteln abwogen. Erst der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte setzte dem 2006 ein Ende.<sup>4</sup> Praktiken wie die Folter mögen also rechtlich absolut unzulässig sein, aber wo Folter genau beginnt, muss normiert oder entschieden werden (so beispielsweise: Ab welchem Ausmaß von Schlafentzug bei Verhören liegt Folter vor?). »Moralisch« wird Folter als notwendiges Übel zudem faktisch unterschiedlich eingeschätzt, wie der Diskurs zum Fall Jakob Metzler verdeutlicht hat.

Mit Bezug auf geflüchtete (oder migrierte) Menschen können *Abschiebungen* als distinkter Grenzfall der Polizei in ihrer Rolle als vermeintliche Wahrerin der Menschenwürde/Grundrechte betrachtet werden. So wird hierbei massiv in das Leben von Menschen interveniert, deren einziges

---

4 Sabel/Karadeniz (2022: 498) scheinen hier die (zeitlichen, damit auch sachlichen) Zusammenhänge zu verdrehen, indem sie schreiben: »Obwohl der Europäische Gerichtshof diese Praxis bereits zur verbotenen Folter erklärt hatte, wurde sie noch in den frühen 2000er Jahren in bestimmten Fällen bei unter Verdacht des Drogenhandels stehenden Personen angewandt.« Siehe demgegenüber <https://www.ndr.de/geschichte/schauplaetze/Als-Achidi-John-starb-Ein-Brechmittel-Einsatz-und-seine-Folgen,brechmittel100.html>. Bei Wikipedia wird die Abfolge hingegen korrekt (wenn auch zusammenhangslos) dargestellt.

rechtliches Vergehen möglicherweise im fehlenden legalen Aufenthaltstitel liegt. Die Voraussetzung »effektiven« Abschiebens scheint eine menschenwürdige Behandlung nicht zuzulassen. So etwa, wenn Personen mitten in der Nacht oder Jugendliche vor ihrer Schulklasse von den Behörden abgeholt werden. An einem Drittel der Abschiebungen durchführenden Flughäfen werden zum Zwecke der Wahrung einer menschenwürdigen Praxis indes unabhängige »Abschiebebeobachter\*innen« im Auftrag von Wohlfahrtsverbänden eingesetzt. Sie überwachen die Rückführungen im Bereich der Bundespolizei. Hinzu kommt ein »Austausch über den Vollzug von Flugabschiebungen im jeweiligen Flughafenforum, einem Gremium aus Vertreter(inne)n von staatlichen Behörden, Kirchen und Nichtregierungsorganisationen«. <sup>5</sup> Gemäß der in Kapitel I.3.2 vorgenommenen Unterscheidung von vier Dimensionen polizeilicher Praxis ließe sich sagen, dass der Staat sich angesichts der Schwierigkeit, eigenmächtig Sicherheit und Menschenwürde miteinander zu vereinbaren für gouvernementale Praktiken (Monitoring) und Governance (gesellschaftliche Teilöffentlichkeit) öffnet, wobei es in Deutschland im Gegensatz zu fast allen anderen europäischen Ländern keine gesetzliche Grundlage für ein systematisches Rückführungsmonitoring (gemäß Artikel 8 Absatz 6 der EU-Rückführungsrichtlinie [2008/115/EG]) gibt, sodass »sehr viele Abschiebungen in Deutschland nicht beobachtet werden«. <sup>6</sup>

Wie geht die Polizei mit den genannten Uneindeutigkeiten und Spannungen um? Systematisch gehört der *Ermessensspielraum* zur Polizei, wie sie sich im modernen Staat herausgebildet hat. Freilich sollte darauf hingewiesen werden, dass in einer liberalen Gesellschaft *alle* Institutionen, ob staatlich oder nicht, über einen Ermessensspielraum verfügen (dies wird von der radikalen Polizeikritik meist übersehen, die darin eine demokratieunverträgliche Befugnis zur Rechtssetzung sieht, vgl. Loick 2018: 18 f.). Die gewollte nicht vollständige Normierung der Operationsweise von Institutionen und Organisationen, verbunden mit ihrer rechtlichen Verantwortlichkeit für die Nutzung des Ermessensspielraums im Sinne der Verhältnismäßigkeit (die selbst wieder in Rechnung stellt, dass nicht alles normiert werden kann), gehört gleichsam zur DNA moderner, westlicher Gesellschaften. Dass diese relative Autonomie dann strukturelle Probleme

---

<sup>5</sup> <https://www.caritas.de/glossare/abschiebungsbeobachtung>, Zugriff: 08.05.2024.

<sup>6</sup> <https://www.diakonie-owl.de/themen/flucht-migration-integration/abschiebungsbeobachtung-nrw>, Zugriff: 08.05.2024.

erzeugt, nicht zuletzt, wenn sich in ihr gesellschaftliche Ungleichheit und Ideologien der Abwertung reproduzieren, ist ebenfalls ein Problem, das nicht nur die Institution der Polizei betrifft. Nicht nur die Polizei, sondern alle Arten von Organisationen der modernen Gesellschaft sind dabei auf eine beständige Ausweitung ihrer Legitimität, ihrer Kompetenzen und ihrer Ressourcen angelegt. Aufgrund der direkten Ausübung von Gewalt und Zwang und des unmittelbaren Eingriffs in Freiheitsrechte treten diese Aspekte bei der Polizei sicherlich verschärft hervor. Ob sie *in summa* gravierender für die Betroffenen sind als beispielsweise die diskriminierenden Effekte des deutschen Bildungssystems, dürfte aber gar nicht leicht zu beantworten sein. Polizeikritik dient vor diesem Hintergrund oft als *pars pro toto* für Systemkritik (was im abolitionistischen Diskurs auch gar nicht bestritten wird, vgl. die Beiträge in Loick/Thompson 2022). Die Ablehnung einer reformistischen Perspektive legt dann freilich die Rückfrage nahe, welche Systemalternativen es denn gäbe.

Zugleich ist es plausibel, dass Unklarheiten hinsichtlich der Zulässigkeit einer Inanspruchnahme von Ermessensspielräumen auch für die Polizei tendenziell problematisch sind. Sie können dazu führen, dass die Legitimität polizeilichen Handelns infrage gestellt und das polizeiliche Alltagsgeschäft gestört wird, indem es zu Interventionen seitens der Gerichte, der Politik oder der Öffentlichkeit kommt. Die öffentliche Problematisierung der Unverhältnismäßigkeit polizeilichen Handelns gilt es aus polizeilicher Sicht zu vermeiden. Wenn sich Uneindeutigkeiten nicht ein für alle Mal und unter Rückgriff auf unhinterfragbare Argumente beseitigen lassen, sind Organisationen darauf angewiesen, sichere Zonen zu definieren. Sie bilden entsprechende Routinen, Entscheidungsformen und Sprachregelungen aus. Die Polizei wird sich entsprechend schützen (durch Gerichtsfestigkeit [Polizei als »Staat«], Ausbildung und Selbstdarstellung [Polizei als »Organisation/Institution«], Einsatz von Verdachtstechnologie [»Gouvernementalität«] oder auch Partnerschaft und Vertrauen [»Governance«]).

Ein zweiter Blick ins Material orientiert sich vor diesem Hintergrund an folgenden Fragen:

- Was wird von der Polizei als krisenhafte Situation hinsichtlich der Inanspruchnahme ihres Ermessensspielraums wahrgenommen?
- Wo sieht sie sich selbst an den Grenzen der Wahrung der Menschenwürde? Wie nimmt sie gesellschaftliche Erwartungen und die Gefahr öffentlicher Skandalisierungen ihres Verhaltens wahr?

Insgesamt gibt sich die Polizei recht selbstbewusst, was die eigene Rolle im Spannungsfeld von Menschenwürde/Grundrechten und Sicherheitsproduktion betrifft. In den Interviews wird regelmäßig ein klares Bewusstsein davon ausgedrückt, dass sie beständig in Grundrechte eingreift, etwa bereits bei Ausweiskontrollen. »Unabhängig von Flüchtlingen« müsse Polizei »täglich Grundrechte einschränken in jeder Art und Weise«, »täglich abwägen [...], ist das was wir jetzt festgestellt haben genug Anlass dafür oder vielleicht auch nicht«, und das sei »immer schwierig« (Pol DA, Interview 3, Oktober 2021). Gleichwohl wird zum einen auf eine gute Ausbildung (kritisch dazu Bielejewski [2023: 139], der stattdessen die Rolle des Verwaltungsrechts betont), zum anderen auf ein erprobtes Praxiswissen verwiesen. Der in der Forschung thematisierte Theorie-Praxis-Gap wird vergleichsweise selten problematisiert: »Bei uns ist es so, jemand macht drei Jahre Studium und dann sitzt er im Streifenwagen und fährt da raus und muss von einem Tag auf den anderen solche Sachen innerhalb kürzester Zeit entscheiden« (ebd.). »Die Praxis ist dann in manchen Bereichen auch wieder anders. Ich würde aber behaupten, wir sind sehr, sehr gut vorbereitet« (Pol KA, Interview 1, Juli 2021). Es finden sich auch Verweise auf »Bauchgefühl«, »Routinen« und »Standards«, »gesunder Menschenverstand«, aber auch auf divergierende »subjektive« Wahrnehmungen: Das polizeiliche Gegenüber finde Eingriffe meist zu weitgehend, die Polizei sehe das anders, es müsse in einem »Drahtseilakt« ein Weg dazwischen gefunden werden« (Pol MA, Interview 9, Juni 2021). Außerdem werden Herausforderungen thematisiert, die mit situativen Überforderungen zu tun haben, von außen aber oft schwer einzuschätzen sind, so das Vergessen der Belehrung über Rechte in einer »dynamischen Situation«. Eine Geschichte, die lachend berichtet wird und offensichtlich eine Karriere in polizeiinterner Kommunikation hinter sich hat, dreht sich um den versuchten Entzug einer verdächtigen Person durch Eincremen des Körpers.

Die Wichtigkeit der gerichtlichen Nichtbeanstandung wird im Material deutlich: So sprechen die Polizeibeamt\*innen davon, dass sie mit »Angst« beim Treffen von »Sekundenentscheidungen« umgehen müssen, womit sie meinen, dass »man [...] rechtlich fit sein [muss]«, um »nicht zerpfückt« zu werden (Pol BS, Interview 3, Oktober 2021). Sie zeigen sich hingegen zufrieden mit sich selbst, wenn sie sagen können: »was [...] auf den Tisch gekommen ist, hat sich dann juristisch auch immer so weit bestätigt« (Pol KA, Interview 1, Juli 2021), wurde also als rechtskonform bewertet. »Gerade da, wo Ermessen gefragt ist«, so drückt es ein\*e andere\* Beamt\*in aus, »müssen wir

das auch rechtskonform und, sage ich mal, gut anwenden im Rahmen der Gesetze«, wobei er\* sie kritisiert, dass »wir auch manchmal, wo vielleicht mal ein bisschen mehr Handlung gefragt ist, die Entscheidung scheuen, zu sagen, jetzt machen wir es mal so in dem Fall so« (Pol KS, Interview 4, September 2021). Wichtig ist rechtliches Unterscheidungsvermögen, etwa zwischen »freiheitsbeschränkenden« und »freiheitsentziehenden« Maßnahmen« (Pol KS, Interview 2, Juli 2021). Allerdings sitzt der Polizei auch die öffentliche Wahrnehmung im Nacken: »Also rechtlich ist immer eine Sache, aber es ist natürlich auch die andere Frage: Wie werde ich wahrgenommen? Und selbst wenn das rechtlich alles haltbar ist, wird dann natürlich immer geguckt, wie agiere ich dann. Da spielt vieles mit rein: Unsicherheit, die öffentliche Meinung ...« (Pol OS, Interview 5, Oktober 2021) Es gebe »immer genug Stoff für Beschwerden und Anzeigen gegen uns. Und ja, Skandale in der Öffentlichkeit« (Pol DA, Interview 3, Oktober 2021).

Freilich greifen die gelernten Routinen im Fall Geflüchteter nur noch bedingt. Denn diese wüssten »halt natürlich überhaupt nicht [...], was hier Phase ist, rechtlich und gesellschaftlich. [...] Man konnte das denen aber auch nicht erklären. Und wollte manchmal auch nicht« (Pol BS, Interview 2, Oktober 2021). Außerdem seien Aufnahmeeinrichtungen für Geflüchtete Hotspots des polizeilichen Eingreifens:

»Du hattest die Haftbefehle gehabt, die vollstreckt werden mussten. Du hast Durchsuchungsbeschlüsse gehabt, die du vollstrecken musstest. Aber du hast auch die Körperverletzung gehabt. Tötungsdelikt. Weil sie mit allem, was sie aus ihrem Zimmer nehmen konnten, aufeinander eingeschlagen haben« (Pol MA, Interview 3, Juni 2021).

Die polizeiliche Rolle bei Abschiebungen wird verbreitet dahingehend thematisiert, dass die Polizei im Modus der Amtshilfe gleichsam zweckentfremdet werde. Familien und andere als »gut« dargestellte Geflüchtete werden nur mit Widerwillen abgeschoben, entsprechende Erfahrungen als belastend beschrieben. Dabei wird durchaus Unterstützung für den Gedanken formuliert, dass das Recht auch in diesem Fall durchgesetzt werden muss. Frust artikuliert sich demgegenüber über vergebliche Abschiebungen. Die Polizei betont in unseren niedersächsischen Interviews, dass sie nicht selbst abschiebt, sondern lediglich begleitet. Wenn die Länder die Polizei von »sachfremden« Aufgaben wie der Beteiligung an Abschiebun-

gen entlasten wollen,<sup>7</sup> so mag dahinter auch die Erfahrung stehen, dass Polizeibeamte\*innen hier eine Härte staatlichen Handelns erfahren, die sie mit ihrem Selbstverständnis nicht in Einklang bringen können. So heißt es etwa:

»Ich kenne Kollegen, die dann davon berichtet haben, wenn da so eine Familie abgeschoben wird: »Die sprechen schon Deutsch, die sind gut integriert, die haben sich hier schon ein bisschen was aufgebaut«. Und die müssen jetzt mal plötzlich abgeschoben werden. Und die Kinder sind am Schreien und die Eltern sind am Schreien. Dass das auch sehr unschöne Einsätze sein können. Das ist mir, Gott sei Dank, bisher erspart geblieben« (Pol OS, Interview 3, September 2021).

Mancherorts zeigt sich die Polizei aufmerksam für Grauzonen und responsiv gegenüber Protesten: »Sobald eine dieser Initiativen damals in der Hochphase vor der Unterkunft stand, haben wir die Abschiebung abgebrochen« (Pol OS, Interview 6, Dezember 2021). Die Polizei sieht in Abschiebungen nicht ihr Kerngeschäft, eher eine Störung:

»Ich meine, wir jetzt als Polizei haben doch nichts davon, so eine Maßnahme durchsetzen zu müssen. Wenn die Politik sagt per Gesetz, die können hierbleiben, dann bleiben sie hier. Wir haben genug andere Sachen zu tun. Also, das ist ja kein Steckenpferd von uns, um es mal ein bisschen flach auszudrücken« (Pol BS, Interview 5, Oktober 2021).

Sie entscheidet sich aber zuletzt für das Recht: »Ja, also bei dieser Rückführung sind wir öfter ja in diesem Spannungsfeld. Also weil wir ja da die, insbesondere die Leute antreffen, wo wir ja sagen, okay, so aus sozialen Gründen ist es gar nicht gerecht, dass die abgeschoben werden. Aber ja, dann guckt man sich um und sieht, Uniform hast du an, da kriegst du dein Geld für, bist für Recht und Gesetz, stehst du auf jeden Fall hier. Und dann muss natürlich die Maßnahme trotzdem umgesetzt werden, das ist doch klar« (Pol KS, Interview 4, September 2021).

### 3.3 Die Sicherheit der *anderen*

Abschließend lässt sich danach fragen, inwiefern sich in die ambivalente Komplementarität von Menschenwürde und Sicherheit gewissermaßen

---

<sup>7</sup> Siehe <https://www.stk.niedersachsen.de/startseite/presseinformationen/staatsvertrag-zur-entlastung-von-polizisten-bei-abschiebungen-landesregierung-bringt-gesetzentwurf-auf-den-weg-184148.html>, Zugriff: 08.05.2024.

Formen des »Otherring« einschreiben. Daran lässt sich die Frage anknüpfen, welche Implikationen dies für die Wahrnehmung zum einen von Geflüchteten und Migrant\*innen als polizeiliches Gegenüber, zum anderen der Polizei durch die Akteure der Stadtgesellschaft hat. Normativ ist jede Art des Otherring in Bezug auf »Sicherheit« hochproblematisch, während Otherring institutionentheoretisch zugleich als hochwahrscheinlich gelten kann. Otherring ist normativ *hochproblematisch*, weil es eine epistemische Asymmetrie (also ein negatives Bias) erzeugt hinsichtlich

- Sicherheitsansprüchen: Gruppen von »unsicheren anderen« (beispielsweise Geflüchtete, Drogenabhängige, Sexarbeiter\*innen, LGBTQ, Muslime oder Roma) wird ein geringerer Anspruch auf Schutz zugesprochen als »normalen«, »sicheren« Bürger\*innen, obwohl Erstere im Allgemeinen schutzbedürftiger sind, da sie sich meist in einer prekäreren Situation befinden oder in einem Umfeld mit höherer Kriminalitätsgefährdung leben (wird auch als *underprotection* bezeichnet, vgl. Keitzel 2024: 256; Saarikomäki u. a. 2020); gerade dies wird aber als »normal« für bestimmte Milieus und Orte verstanden, die gleiche Schutzwürdigkeit so infrage gestellt (vgl. Ritchie 2022: 430) (*Entwertung des Sicherheitsanspruchs*); und
- Nichtdiskriminierungsansprüchen: Gruppen von »unsicheren anderen« werden aufgrund der differenziellen Effekte polizeilichen Handelns (etwa der vermehrten Kontrolle im Vergleich zu »Normalbürger\*innen« und der möglichen Ausgesetztheit von extremen Formen des Eingriffs in ihre Grundrechte) als gleichwertige Personen infrage gestellt, obwohl sie im Allgemeinen ohnehin Beeinträchtigung der Gleichheit ihres Status erleiden (*Verstärkung von Repressionsbetroffenheit*).

In der radikalen Polizeikritik dient die These der »differenziellen Funktionsweise« dazu, den von Grund auf und unreformierbar problematischen Status von Polizei zu begründen (vgl. Loick 2018: 11). In einer Gesellschaft, die von gruppenbezogener Ungerechtigkeit durchzogen ist, kann die Polizei demnach die Ungerechtigkeiten immer nur verstärken. Indem sie die herrschende Ordnung aufrechtzuerhalten beauftragt ist, fallen die Wirkungen ihres Handelns immer in Richtung einer Verstärkung der Ungerechtigkeit aus, weil die Gesetze zum einen im Sinne der Bewahrung des Status quo gemacht sind (etwa zur Aufrechterhaltung der Eigentumsordnung) und zum anderen die Effekte ihrer Durchsetzung die Unterdrückten stärker strafend treffen (indem unterdrückte Gruppen etwa häufiger wegen Ladendiebstählen bestraft werden oder Strafen für sie eine viel existenziellere Wirkung

entfalten). Im Anschluss an die oben aufgegriffene Unterscheidung von absoluten und relativen Formen der Verletzung der Menschenwürde lässt sich diese Kritik auch so reformulieren, dass in den Entwürdigungserfahrungen von benachteiligten Gruppen beide Formen stark miteinander verbunden sind: Neben der statistisch hervorstechenden Betroffenheit durch absolute Grenzüberschreitungen (beispielsweise bei Todesfällen im Zusammenhang mit Polizeigewalt) erleben die marginalisierten Gruppen vor allem, dass sie auch systematisch repressiver behandelt (zum Beispiel häufiger kontrolliert) werden (Müller/Wittlif 2023; Abdul-Rahman u. a. 2023). Reformistische Perspektiven verweisen demgegenüber darauf, dass die Polizei nicht für die in der Gesellschaft bestehenden Missstände verantwortlich gemacht werden kann und dass demokratische Gesetzgebung den Status quo verändern kann (und viele Polizist\*innen eine solche Änderung unterstützen würden).

Institutionentheoretisch *hochwahrscheinlich* ist sicherheitsbezogenes Othring indes – selbst ohne Unterstellung rassistischer oder sonstiger Gesinnungen gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit unter den beteiligten Personen –, weil das Bilden von Gruppenkategorien und deren Verknüpfung mit »Problemen« institutionell in der Operationsweise einer Organisation wie der Polizei angelegt ist. Wenn Ermessensspielräume nicht gemäß Zufallsgesichtspunkten genutzt werden sollen, muss die gesellschaftliche Umwelt kategorisiert und auf die durch die Organisation zu bearbeitenden Probleme bezogen werden. »Sicherheit« und »öffentliche Ordnung« sind aber die zentralen Bezugsprobleme von Polizei. Polizeiliches Handeln, ob repressiv, schützend oder präventiv, bezieht sich auf diese Kategorien. Bereits die Beschreibung von einzelnen Täter\*innen bzw. Tatverdächtigen erfordert den Rückgriff auf irgendwelche Kategorien, mit deren Hilfe Individuen auf Gruppeneigenschaften bezogen werden. So mag ein gesuchter Tatverdächtiger als »ein mittelalter Mann südländischen Aussehens« beschrieben werden. Die Kategorie »südländisch« würde heute von vielen problematisiert werden, stellt aber bereits eine entothernde Kategorienbildung gegenüber Bezeichnungen wie »Türke« oder »Italiener« dar. Selbst die Kategorie »männlich« ist letztlich in einer Zeit dekonstruierter Geschlechtsidentitäten nicht unproblematisch. Werden ihnen nicht »wesentliche« Eigenschaften des Gefährlichseins zugeschrieben, sie damit zu »unsicheren anderen« gemacht?

Die Gegenargumente eines solchen Hinterfragens von Gruppenkonstruktionen und Verknüpfungen von Eigenschaften und Neigungen zu

Straftaten sind geläufig: Erstens wird darauf verwiesen, dass es sich nun mal um »Fakten« handele, die auch als solche zu benennen seien – nicht zuletzt in Kriminalitätsstatistiken. Kategorienbasierte Aussagen könnten dabei nicht nur reale Probleme sichtbar machen (junge Männer sind eine Gruppe, die besonders in den Blick genommen werden muss; sexualisierte Gewalt geht vor allem von Männern aus etc.), sondern gerade auch Vorurteile zu überwinden helfen (wenn etwa »nachweisbar« ist, dass Flüchtlinge nicht häufiger kriminell sind als andere Personen). Zweitens wird geltend gemacht, dass eine Kommunikation mit realen Menschen auf Kategorien zurückgreifen müsse, die diesen vertraut seien und die gesellschaftlich »funktionieren«; gerade mit Blick auf Opfer von Straftaten erscheint dies als eine nicht leicht von der Hand zu weisende Argumentation.

Ein dritter Blick ins Material richtet sich vor diesem Hintergrund auf

- Formen der (selbst)kritischen Thematisierung von bzw. Ignoranz und Dethematisierung von stigmatisierenden und marginalisierenden Effekten, die mit polizeilichem Handeln verbunden sind;
- die Thematisierung von Geflüchteten als Opfern von Kriminalität und besonders schutzbedürftigen Personen vs. Othring und Stigmatisierung von Geflüchteten durch Polizeiaussagen selbst.

Die Vulnerabilität von Geflüchteten und allgemein von Migrant\*innen wird seitens der Polizei durchaus gesehen und differenziert beurteilt. Zum einen sind Geflüchtete allgemein sowie besonders in ihren Aufnahmeeinrichtungen durch rassistische und rechtsextremistische Gewalt gefährdet:

»Wenn die [Geflüchteten] nachts halt auch mal, samstagsabends mal in eine Kneipe wollten, um sich das hier anzugucken. Dann wurden die [...], habe ich zweimal, dreimal gehabt, [...] wirklich rausgeprügelt [...]« (Pol OS, Interview 3, September 2021).

»Die Erfahrung haben wir natürlich auch gemacht, dass Straftaten *gegen* Flüchtlinge sprunghaft nach oben gestiegen sind, auch gegen Asylbewerberunterkünfte, die da auf einmal im Fokus von Rechtsextremisten, von fremdenfeindlichen Menschen waren [...] Natürlich hat man da in solchen Fällen [...] auch viel mit den Verantwortlichen in den Städten und in den Landkreisen zusammengearbeitet. Wie schütze ich am besten so eine Unterkunft? Da muss erst mal ein Zaun her mit Stacheldraht [...] natürlich hat man dann wieder versucht, zu vermeiden, dass das ganze so ein KZ-ähnliches Aussehen bekommt, war also ganz, ganz kritisch« (Pol MA, Interview 6, Juni 2021).

Das Leben in den Aufnahmeeinrichtungen wird übergreifend als hart und belastend eingeschätzt. Es ist damit Brutstätte und Ausführungsort von Gewalt und Verbrechen, denen geflüchtete Menschen zugleich besonders aus-

gesetzt sind: Sie werden räumlich bedingt zu Tätern wie Opfern. Die Polizei ist für Interventionen auf Meldungen angewiesen. Da diese selten vom Kreis der Betroffenen selbst ausgehen, sind Dritte als Mittler gefragt:

»Gibt ja auch genügend Betreuer und Verantwortliche vor Ort. Wenn es in Straftaten übergeht, dann muss das uns angezeigt werden.« (Pol KA, Interview 6, Juli 2021).

So ganz sicher ist sich der\*die interviewte Polizeibeamte\*in dann aber doch nicht und verweist wiederum auf vermeintliche kulturelle Differenzen:

»Man muss sich melden. Da bin ich mir halt nicht sicher. Auch gerade, weil Sie Frauen angesprochen haben, Frauen und Kinder. Ob die – die auch wenn sie hier sind, trotzdem aus einem ganz anderen Kulturkreis kommen – den Mut haben, ob sie es können, ob sie sich wirklich melden können und auch hingeschaut wird. Aber das entzieht sich dann unserer Einflussphäre. Wir können erst dann etwas tun, wenn tatsächlich was bei uns angezeigt wird.« (Pol KA, Interview 6, Juli 2021).

Die Polizei sieht sich dabei mitunter auch als eine Art Antirassismusbeauftragte mit Gewaltmonopol. Denn in den Aufnahmeeinrichtungen sei eine rassistische Hackordnung allgemein verbreitet, die sich von der gesellschaftlichen Ordnung Deutschlands grundlegend unterscheide:

»Es gab soziale Unterschiede oder auch Unterschiede je nach Herkunftsland unter den Flüchtlingen untereinander, also sprich: Wir tragen unser Paradigma ›alle Menschen sind gleich‹ vor uns her, wir haben das längst hier in Deutschland verinnerlicht. [...] so ein Flüchtling mitnichten, also da gibt es sehr deutliche Unterschiede. Und da stehen die Schwarzafrikaner immer noch so am Ende der Nahrungskette. Verzeihen Sie mir den Begriff, aber auf die wird herabgeschaut und Auseinandersetzungen in so einer Asylbewerberunterkunft entstanden dann häufig bei dem Schlangestehen an der Essensausgabe. Sprich das sind diejenigen, die als *niederwertigste* Menschen lediglich anerkannt worden sind, die sind nach hinten durchgereicht worden. Die *mussten* sich hinten anstellen. Und wenn sie das nicht gemacht haben oder wenn sich da ein anderer vorgedrängelt hat, da gab es dann schon ..., da sind die Stühle geflogen, da sind die Tische geflogen, da gab es wildeste Auseinandersetzungen zum Teil mit Hunderten Beteiligten, wo dann die Polizei einschreiten musste [...]« (Pol MA, Interview 6, Juni 2021).

Auch sexualisierte Gewalt sei ein besonderes Problem: »Dass Frauen Opfer werden, kommt dagegen durchaus vor. Dabei geht es häufig um sexuelle Belästigung und auch um Vergewaltigungen. Ich persönlich erinnere mich an einige derartige Fälle« (Küch 2016: 101).

Geflüchtete sind darüber hinaus Opfer jener Form von Kriminalität, die sich deren prekären Status zunutze macht und deren Abhängigkeit ausnutzt. Mitunter sind sie gleichermaßen und schwer entwirrbar Opfer

und Täter, mitunter aber auch »einfache Opfer«. Dies sei etwa der Fall, wenn »Unterkünfte zu horrenden Preisen vermietet werden oder die Personen dann irgendwelche Scheindokumente unterschreiben müssen – Scheinverträge, mit denen dann irgendwelche Sozialleistungen von anderen beantragt werden. [...] Da wird halt einfach dieser Status ausgenutzt, diese Abhängigkeit ausgenutzt« (Pol KA, Interview 2, Juli 2021; zur Schattenökonomie in der Vermittlung von Wohnraum siehe auch Bernt u. a. 2021). Auch wenn

»junge Mädchen [...] aus ärmlichen Verhältnissen« mit Versprechungen auf Arbeit gelockt werden können und vielleicht noch die Reise, Klamotten u. a. bezahlt bekommen, um dann von ihnen zu verlangen, dass sie anschaffen gehen, um zurückzubezahlen, handele es sich um »wirklich organisierte Kriminalität« [...], und da sind auch die Kollegen entsprechend dran« (Pol KA, Interview 5, Juli 2021).

Auch hier stellen sich aus polizeilicher Sicht interkulturelle Schwierigkeiten, insofern die Opfer schwer einzubinden seien:

»Wer ist denn jetzt Opfer. Definieren wir das oder die das? Und weil wir es eben oft auch mit Leuten zu tun haben, die eine andere Sozialisierung hatten, sehen die das oft einfach nicht so. Dann gehen diese Verfahren, wo wir sicher sind, das ist alles so gelaufen, wie wir es meinen. Also das, was man an Sachbeweisen haben kann, wir auch haben. Aber wenn dann die Opfer sagen, das stimmt überhaupt nicht, das war ganz anders. Warum die das auch immer tun ... [...] Und wenn wir den Opfern sagen, hier ihr könnt da raus, wir können euch helfen, mit den NGOs und so weiter, dann wollen die das gar nicht. [...] Also eine Verurteilung wegen Menschenhandel zum Beispiel – gibt es nicht so oft« (Pol OS, Interview 1, September 2021).

### 3.4 Fazit

Die konzeptionellen Überlegungen in diesem Kapitel haben noch einmal die in der These einer ambivalenten Komplementarität von Sicherheit und Menschenwürde liegenden Gehalte vertieft und als Fragen an polizeiliche Selbstverständnisse und Orientierungsmuster thematisiert. Die aus der Menschenwürde resultierenden Grundrechte bedürfen Sicherheit, um ihren Wert nicht zu verlieren, aber Sicherheitsgarantien können in polizeilicher Logik nicht ohne Eingriff in Grundrechte geschaffen werden. Der damit einhergehende polizeiliche Ermessensspielraum lässt sich kaum von einer differenziellen Wirkungslogik lösen, die die Position der privilegierten Gesellschaftsgruppen tendenziell stärkt, für bereits Deprivilegierte hingegen zusätzliche Marginalisierung bedeuten kann. In der Befragung des Mate-

rials ist deutlich geworden, dass sich polizeiliche Akteure zumeist nicht als Scharfmacher im Rahmen eines Sicherheitsdiskurses sehen. Insofern sie die mangelnde Durchsetzungsfähigkeit des Staates in Sachen Gesetzesvollzug thematisieren, betrifft dies medial präsente Themen wie die Nichtdurchsetzung des Aufenthaltsrechts, wobei selbst hier das Zurückweichen des Staates vor Protesten nicht unbedingt als Schwäche gesehen wird und das blinde Vollziehen des Gesetzes in zahlreichen Fällen (bei »unschuldigen«, »schwachen« und »gut integrierten« Betroffenen) als belastender Grenzfall empfunden wird. Polizeiliche Akteure haben zumindest in Teilen ein Verständnis für die strukturelle Gefährdung von Geflüchteten, potenziell sowohl Opfer als auch Täter zu werden.

Mit dem Wunsch der Polizei, »respektiert« zu werden, der Diagnose, dass dies zunehmend weniger der Fall sei, und dem Konstatieren einer Verschärfung dieser Entwicklung durch Fluchtmigration wird freilich eine dilemmatische Sicht erkennbar. Denn, wenn der Respekt nicht durch Repression wiedergewonnen werden kann, aber die Wirksamkeit nichtrepressiver Polizeiarbeit auf respektvoller Kommunikation beruht, stellt sich die Frage, wie die Polizei als staatliche Autorität auftreten soll. Während sich die Polizei bei Einzelfällen mit Blick auf ihren Ermessensspielraum und die damit verbundenen Abwägungserfordernisse recht sicher zu fühlen scheint, schätzt sie die Lage bei Menschenansammlungen als deutlich schwieriger zu beurteilen ein. Von zentraler Bedeutung ist das auf Erfahrung gegründete Gefühl, sich »rechtssicher« zu verhalten. Die deutsche Verwaltungsgerichtsbarkeit dient so dem Schutz von Bürger\*innen und allen Einwohner\*innen, es ermächtigt aber auch die Polizei, die sich sicher sein kann, nicht in Probleme zu geraten, wenn sie sich in einem rechtskonformen Handlungskorridor bewegt. Obwohl diese für Deutschland insgesamt charakteristische herausragende Rolle rechtlicher Überprüfung auch ihre Kosten hat (etwa mit Blick auf die Grenzen des rechtlich Normierbaren, die mit jeder Normierung und Rechtsprechung notwendig einhergehenden Ausschlüsse und die Steuerung von Aufmerksamkeitsökonomien und Ressourcenverwendungen unter möglichen Alternativen), müsste das in weitergehenden Studien thematisiert werden.

## 4. Polizei und Rassismuskurs

Insbesondere seit den weltweiten »Black Lives Matter«-Protesten im Sommer 2020 und dem Bekanntwerden zahlreicher Rassismuskandale um einzelne Polizeibeamt\*innen in Deutschland (u. a. Bebenburg/Voigts 2019) erhielt die wissenschaftliche Debatte um Rassismus und die deutsche Polizei neuen Aufwind (u. a. Hunold/Singelnstein 2022). Rassismus und rassistische Praktiken wie etwa *racial profiling* stehen im direkten Widerspruch zum polizeilichen Auftrag, die freiheitlich-demokratische Grundordnung zu schützen und alle Bürger\*innen gleich zu behandeln (Wegner/Ellrich 2022: 108). Daher ist sowohl aus normativen Gründen als auch aus Organisationslogik nur konsequent, dass die Polizei den Vorwurf, sie sei rassistisch, vehement zurückweist. Andernfalls würde sie gegen das Recht verstoßen, zu dessen Schutz sie selbst eingesetzt wurde.

Statt sich dieser Debatte über Rassismus in der Polizei zu stellen, verschloss sich die Organisation Polizei vielfach für wissenschaftliche Studien, lehnte die Kooperation entweder ganz ab oder verkomplizierte den Wissenschaftler\*innen den Feldzugang, selbst wenn diese Studien Rassismus nicht zum direkten Forschungsgegenstand hatten (Geugjes/Terizakis 2024a). Jene Studien, die Rassismus thematisieren, stoßen zum Teil auf deutliche Ablehnung. Teilweise stellt die Polizei die Wissenschaftlichkeit von Studien infrage, die rassistische Praktiken in der Polizei identifizierten (u. a. Abdul-Rahman u. a. 2023).

Obwohl in der Zwischenzeit eine Veränderung in der Debatte festzustellen ist, die eine Diskussion über Rassismus und die deutsche Polizei möglich(er) macht, herrscht weiterhin Uneinigkeit über das Ausmaß und die Art des Problems. Ein Policy-Brief des Sachverständigenrats für Integration und Migration kommt auf Grundlage repräsentativer Daten zu dem Befund: »Menschen mit äußerlichen (Körper-)Merkmalen, die auf eine

ausländische Herkunft schließen lassen, wie beispielsweise eine dunkle Hautfarbe oder ein Kopftuch, werden häufiger von der Polizei kontrolliert als Personen, deren Erscheinungsbild sich nicht durch diese Merkmale von der ›standarddeutschen‹ (weißen) Norm abhebt« (Müller/Wittlif 2023: 4). Die Polizei sieht diese statistisch gesehen häufigere Kontrolle von »nicht-standarddeutsch« aussehenden Personen als Effekt von nicht rassistisch motivierten Kontroll- und Ermittlungspraktiken. Als Polizist\*in wisse man beispielsweise, dass es »in irgendeiner Gruppe oder irgendeiner Gegend in der Stadt« einen »Drogenzirkel oder so etwas« gibt, »und dann weiß man ja, okay, wenn ich einen von denen kontrolliere, dann ist die Wahrscheinlichkeiten relativ hoch, dass ich etwas finde. [...] Die einen sagen dann, das ist rassistisch und der Polizist sagt halt, das ist mein Erfahrungswissen« (Pol DA, Interview 5, Oktober 2021).

Was für eine konstruktive Debatte zwischen Polizeiforschung, Zivilgesellschaft und Polizei vonnöten wäre, ist das Herstellen eines gemeinsamen Verständigungshintergrunds zum Thema Rassismus. Es bräuchte das geteilte Verständnis darüber, dass *struktureller* Rassismus ein wesentliches *Strukturmerkmal* unserer modernen westlichen Gesellschaft ist und Strukturen darum selbst dort diskriminierend wirken, wo sie formal gleich behandeln sollen. Rassismus hat eine »feldübergreifende[...], interinstitutionelle[...] Wirkung« (Bosch/Thurn 2022: 183–184) und macht auch vor allem vor Organisationen wie der Polizei keinen Halt – und das, ohne dass diese sich bewusst dafür entscheiden würde. Die alltägliche Polizeipraxis ist gerahmt durch rechtliche, politische, ökonomische und soziale Strukturen, in denen Rassismus eingeschrieben ist. Zugleich sind auch gesamtgesellschaftliche Erwartungen an die Polizei von Rassismen durchzogen: Es sind »einzelne Menschen, welche Strukturen und Institutionen handelnd reproduzieren, und umgekehrt verleihen Strukturen und Institutionen den singulären Handlungen einen spezifischen Sinn« (ebd.: 193). Aus diesem strukturellen Rassismus gibt es keinen schnellen, einfachen Ausweg und auch die Polizei kann sich diesbezüglich nicht selbst reformieren. Vielmehr gilt es, in einen gesamtgesellschaftlichen Diskurs einzutreten, dessen Ziel es ist, Rassismen zu erkennen, zu dekonstruieren und diskriminierungsfreie Strukturen aufzubauen.

Insbesondere vonseiten der Polizei und in öffentlichen Debatten ist jedoch oftmals weiterhin die Deutung dominant, dass es sich lediglich um »Einzelfälle« (Pol KS, Interview 7, Dezember 2021) handele und nicht um ein strukturelles Phänomen. Auch in unseren Interviews mit Polizist\*innen sind

uns Aussagen darüber begegnet, dass es höchstens Einzelne in der Organisation mit rassistischen Einstellungen gebe: »Wir haben 16.000 Polizistinnen und Polizisten in Hessen. [...] Das betrifft nicht die breite Masse der Polizei« (Pol KS, Interview 4, September 2021). Indem Rassismus in der Polizei häufig zusammen mit Skandalen um extremistische Äußerungen verhandelt wird, sei es in der Öffentlichkeit oder im Rahmen von Polizeiveranstaltungen, erfolgt eine Verengung und Individualisierung des Phänomens.

Ohne ein geteiltes Verständnis von *strukturellem* Rassismus versteht die Polizei den Vorwurf des Rassismus grundsätzlich als an das *Individuum* gerichtet, das sich frei für eine Weltanschauung entschieden hat, die nicht grundgesetzkonform ist (zu den Begriffen individueller, institutioneller und struktureller Rassismus siehe Bosch/Thurn 2022), was sie, wie bereits dargelegt, notwendigerweise zurückweisen muss, um nicht ihre eigene Existenzlegitimation ad absurdum zu führen, oder mit Projekten gegen Radikalisierung beantwortet (vgl. Koehler/Filipps 2023). Auch denjenigen Polizist\*innen, die sich klar der freiheitlich-demokratischen Grundordnung verpflichtet sehen, muss ein so verstandener Vorwurf natürlich wie ein persönlicher Affront vorkommen.

Abgesehen von der Allgegenwärtigkeit von strukturellem Rassismus, zeigen die zahlreichen aufgedeckten Skandale um rechtsextreme Chatgruppen in der Polizei aber auch, dass es durchaus Polizist\*innen mit individuellem, manifest rechtsradikalem bzw. rechtsextremistischem Weltbild gibt. Hier gilt es, Routinen zu etablieren, die einerseits ein schnelles und konsequentes Verfahren mit entsprechenden Beamt\*innen gewährleisten und andererseits Hinweisgeber\*innen davor bewahren, innerhalb der Organisation als »Nestbeschmutzer« (Pol DA, Interview 1, September 2021) verunglimpft zu werden und negative Konsequenzen für ihr dienstliches Fortkommen befürchten zu müssen. Gleichzeitig bedarf es aber auch präventiver Maßnahmen innerhalb der Organisation, um die Demokratieresilienz der Polizist\*innen zu stärken und sie weniger zugänglich für extremistisches Gedankengut zu machen (z. B. Geugjes/Terizakis 2024b oder der Einsatz von Demokratiepat\*innen im Rahmen des niedersächsischen »Polizeischutzes für die Demokratie«). Wir argumentieren, dass die Polizei aus zwei Gründen ein besonderes Augenmerk darauf legen sollte. Ein\*e interviewte\*r Polizist\*in beschreibt:

»Wer geht denn zur Polizei? Ist der eher linksorientiert, ist der eher Mitte oder ist der eher auch ein bisschen konservativer? Dann werden wir sicherlich zu dem Ergebnis kommen, dass derjenige, der zur Polizei geht, [...] konservativer sein [wird] als die Gesellschaft.

Wenn dann Polizisten auch noch in Brennpunktbereichen arbeiten und möglicherweise auch durch uns als Führung dabei nicht gut begleitet werden, Stichwort Supervision und ähnliche Dinge, dass es dann auch Leute gibt, die tatsächlich in solch einen Extremismus reinrutschen. Oder aber, dass sie zur Kompensation dessen, was sie da erleben, möglicherweise auch, ich will das nicht abmildern, auch Dinge machen, die Straftatbestände aus dem rechten Bereich erfüllen, Stichwort Verschicken von Bildern in Chatgruppen« (Pol KS, Interview 6, September 2021).

Der Erfahrung der\* des Interviewten nach scheinen also erstens Menschen, die den Polizeiberuf attraktiv finden, tendenziell eine konservative Prägung mitzubringen, die dem rechtsextremen Gedankengut in einer eindimensionalen Links-rechts-Logik näherstehe als andere politische Einstellungen. Zweitens scheint der Polizeiberuf mit seinen Logiken, Aufgaben und Verständnissen ein gewisses Freund-Feind-Denken zu begünstigen. Darauf wollen wir im kommenden Kapitel eingehen, bevor wir darlegen, welche diskriminierenden Narrative uns in den Polizeiinterviews – als Nebenprodukt unserer eigentlichen Forschungsfrage – begegnet sind, ohne dass wir explizit danach gesucht haben.

#### 4.1 Warum Polizeiarbeit ein Freund-Feind-Denken begünstigt

Die Polizei ist bekannterweise mit der Abwehr von Gefahren und der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung betraut. Dafür muss sie zwangsläufig zu Beschützende auf der einen Seite und die, vor denen beschützt werden muss, auf der anderen Seite identifizieren (Loick 2018; Thompson 2021). Als Grundlage dieser Einordnung steht der Polizei lediglich das äußere Erscheinungsbild einer Person spontan als Anhaltspunkt zur Verfügung.

Sowohl dieser Akt der sozialen Kategorisierung als auch die entsprechende Zuschreibung von Straffälligkeit werden von den Polizeibeamt\*innen auf Basis ihres ›polizeilichen Erfahrungswissens‹ und anknüpfend an dominante Sicherheitsvorstellungen vorgenommen (Keitzel 2024: 18). Weder polizeiliches Wissen (nach dem Verständnis der Wissenssoziologie begreifen wir »Wissen« als das, »was in einer Gesellschaft als ›Wissen‹ gilt, ohne Ansehen seiner absoluten Gültigkeit oder Ungültigkeit« [Berger/Luckmann 2013: 3]) noch gesellschaftlich dominante Sicherheitsdiskurse sind jedoch »neutral« oder rein »faktenbasiert«, wie wir in diesem Buch mehrmals argumentiert haben, sondern durchdrungen von gesellschaftlichen Diskursen, Machtver-

hältnissen, persönlicher Haltung und Normen (Belina 2018: 119–124; Kern 2014: 33; Pichl 2018: 110–112).

Insbesondere für verdachtsunabhängiges und raumfokussiertes Polizieren (beispielsweise das Kontrollieren von Personen an »gefährlichen Orten«) bleiben »[f]ast zwangsläufig [...] nur Kriterien übrig, die an das äußere Erscheinungsbild anknüpfen« (Tomerius 2019: 262). Gemäß Tamara Dangelmaier (2021: 378) ist »proaktives anlassunabhängiges Polizieren noch viel stärker von bestimmten Verdachtskonstruktionen und stereotypisierten Verallgemeinerungen gegenüber verschiedenen Personengruppen abhängig [...] als reaktive Polizeiarbeit«.

Der polizeilichen Praxis sind darüber hinaus weitere Besonderheiten eingeschrieben, die stereotype Einstellungen unter Polizist\*innen und ein Freund-Feind-Denken begünstigen. So beschreiben viele der von uns interviewten Polizist\*innen etwa, dass sie wiederholt mit denselben Personen an den immergleichen Orten interagieren: »Wir haben schon ein spezielles Publikum, mit dem wir immer wieder zu tun haben. Und auf die wir vielleicht auch sauer sein könnten, weil es immer wieder unser Gegenüber ist« (Pol KS, Interview 5, September 2021). Das fühle sich einerseits oft an wie ein frustrierender »Kampf gegen Windmühlen« (Pol OS, Interview 5, Oktober 2021) und Sorge andererseits dafür, dass man »die Erfahrung der letzten Situation auf die neue drüber[stülpe]«, was Differenzierung verhindere und »ein Bild festzementiert, aus dem ich nicht mehr rauskomme« (Pol KS, Interview 1, Juli 2021). Denn nicht alle Polizist\*innen seien sich bewusst, dass sie grundsätzlich nur einen kleinen Ausschnitt der Gesellschaft zu Gesicht bekämen »wie ein Fisch im Aquarium« (Pol KS, Interview 7, Dezember 2021), der absolut nicht zu Generalisierungen ausreicht.

In Kombination mit der zuvor dargelegten sozialen Kategorisierung im Polizeialltag führt die Tendenz zur Generalisierung nicht selten zur Entwicklung von homogenisierenden und diskriminierenden Stereotypen (Geugjes u. a. 2022). Für Reflexion oder Supervision, die diesem Prozess entgegenwirken könnten, gebe es im Polizeialltag derzeit jedoch weder Zeit noch Raum, so einige Interviewpartner\*innen (Pol BS, Interview 1, Oktober 2021; Pol OS, Interview 8, Dezember 2021; Pol MA, Interview 5, Juni 2021). Hinzu kommt eine weitere Besonderheit des Polizeiberufs, die von verschiedenen Forschenden als »Cop Culture« gelabelt wird (Behr 2008, 2017a; Hunold 2019; Künkel 2014). Sie beschreibt eine spezielle Kultur innerhalb der Organisation Polizei, die beispielsweise durch steile Hierarchien, die Anerkennung von Autorität und eine bedingungslose Loyalität gegenüber

Kolleg\*innen gekennzeichnet ist. Auch eine mangelhafte Fehlerkultur und die »Überzeugung, zu den ›Guten‹ zu gehören« (Behr 2022: 222), werden als Teil dieser Kultur beschrieben, was erklären kann, warum polizeiliche Wissensbestände intern selten als problematisch oder fragwürdig wahrgenommen werden.

In Bezug auf extremistische oder rassistische Einstellungen in den Reihen der Polizei Sorge die *Cop Culture* dafür, dass entsprechende Kolleg\*innen ›geschützt‹ würden, da bei der Polizei »wenig bis nichts über die Modalitäten und Grenzen der Solidarität« (Behr 2018: 169) gelernt werde. Hinzu kommt, dass es noch nicht in allen Bundesländern polizeiunabhängige Beschwerde- und Meldeverfahren gibt, falls ein\*e Polizist\*in das Fehlverhalten von Kolleg\*innen melden möchte. Auch die Einrichtung von Beschwerdestellen für Bürger\*innen, die polizeiliches Fehlverhalten anzeigen möchten, wird als noch unzureichend bezeichnet (u. a. Aden/Bosch 2022). Unabhängige Polizeibeschwerdestellen gab es im April 2024 nach Recherchen des Mediendiensts Integration in acht Bundesländern und seit März 2024 gibt es sie auch für Bundespolizei und Bundeskriminalamt.<sup>1</sup>

## 4.2 Stereotypes Wissen bei der Polizei

Im Rahmen der systematischen Analyse der Polizeiinterviews sind uns in den polizeilichen Erzählungen über Fluchtmigration und Geflüchtete wiederholt Narrative und Deutungsmuster begegnet, die auf rassistischen Wissensbeständen basieren. Damit möchten wir, wie bereits oben betont, nicht unterstellen, dass sich unsere Interviewpartner\*innen extremistisch geäußert hätten oder eine solche Haltung teilten. Wir unterstreichen hingegen abermals: Die Organisation Polizei ist Teil unserer Gesellschaft, beteiligt an und geprägt von gesellschaftlichen Diskursen, und teilt diskursiv vermittelte Wissensbestände (Foucault 1981). Da Rassismus ein wesentliches Strukturmerkmal unserer Gesellschaft ist, ist er auch in der Organisation Polizei wiederzufinden. Bei diesen Wissensbeständen handelt es sich in der Regel um homogenisierende, kulturalisierende und reduktionistische Zuschreibungen problematischer Eigenschaften zu bestimmten Bevölke-

---

<sup>1</sup> <https://mediendienst-integration.de/artikel/ehrliche-auseinandersetzung-mit-vorwurferfen-konnte-das-bild-der-polizei-verbessern.html>, Zugriff: 08.05.2024.

rungsgruppen. Jene Beschreibungen sind meist abwertend konnotiert und werden in Abgrenzung bzw. komplementär zur *weißen* Norm konstruiert (Balibar/Wallerstein 2000: 30; Foroutan 2020: 14–15).

Dabei ist wichtig, festzuhalten, dass stereotypes Denken über beinahe jede Bevölkerungsgruppe existiert. Seine bloße Existenz führt noch nicht zwangsläufig zu Diskriminierung. Erst, wenn dieses Denken und diese Wissensbestände an Machtasymmetrien gekoppelt sind, können sie Ausgrenzungspraxen und Diskriminierung zur Konsequenz haben.

Es liegt auf der Hand, dass Geflüchtete und Asylsuchende keine mächtige Position innerhalb unserer Gesellschaft innehaben (Pichl 2017). Zur Polizei als institutionalisierter Repräsentantin des Staates, deren Machtposition durch das ihr übertragene Gewaltmonopol auf ganz besonders eindrückliche Weise greifbar wird, entsteht also eine eindeutige Machtasymmetrie (Becker 2016: 12; Feest/Blankenburg 1972; Hall u. a. 1978: 164; Keitzel 2024: 258 ff.). Im Kontext unserer Forschung sind demnach Wissensbestände bei der Polizei als kritikwürdig einzuschätzen, die bestimmte Flüchtlings- oder migrantische Gruppen mit essenzialisierenden Zuschreibungen belegen, wenn dieses Wissen unhinterfragt handlungsleitend für polizeiliche Praxis wirken könnte.

Im Folgenden werden vier dieser polizeilichen Wissensbestände über Geflüchtete aufgeführt, die sich in unserem Forschungsmaterial als Muster herausgebildet haben.

#### 4.2.1 Wissensbestände über junge, geflüchtete Männer

Wie bereits in den Kapiteln zu den Fallstädten dargelegt, ist in unserem Material eine homogenisierende Darstellung von jungen, geflüchteten Männern als deviant bis hin zu defizitär zu finden. Dieses Bild speist sich insbesondere aus dem vermeintlichen Erfahrungswissen, dass diese Gruppe von Menschen impulsiver und deshalb in ihrem Verhalten unberechenbarer sei als das, was die Polizei als Norm empfindet. Diese Eigenschaft wird einerseits, so ein\*e Polizist\*in, »bestimmte[n] Bevölkerungsgruppen aus Afrika« zugeschrieben – das liege »an ihrer Mentalität, dass sie laut werden und sich aufregen« (Pol BS, Interview 7, Dezember 2021). In Städten, in denen viele Geflüchtete aus Syrien und Afghanistan leben, wie beispielsweise in Kassel wird von Polizei und Presse berichtet: »Die haben ein Messer dabei. Die haben Pfefferspray ab und zu, ganz oft Messer, spitze Gegenstände,

und setzen die auch ein« (Pol KS, Interview 3, Juli 2021). Besonders, »wenn es dann so in den Ehrbereich geht« (ebd.) und darum, einen »Landmann zu rächen« (HNA, 28.09.2015 (3)), wird deutlich, dass diesen Geflüchteten eine irrationale und impulsive Tendenz zugeschrieben wird. Zu diesem Bild scheint auch die Vorstellung zu gehören, dass Geflüchtete oft in Gruppen gewalttätig würden, »Massenschlägereien« (Pol KS, Interview 4, September 2021) anzettelten und »untereinander aufeinander los[gehen]«, auch mit einfachen Waffen wie »mit Latten, mit Stühlen« (Pol KS, Interview 5, September 2021). Historische Parallelen, das dokumentiert eine Onlinepublikation des ehemaligen Landeszentrums für Zuwanderung NRW, gab es im Übrigen bereits gegenüber den ersten italienischen »Gastarbeitern«, denen nachgesagt wurde, ihnen habe »das Messer locker« gegessen.<sup>2</sup>

Diese Zuschreibung von Impulsivität hat Auswirkungen auf das Handeln der Polizei, die »das Gefühl« habe, man müsse »die ein oder andere Eskalationsstufe überspringen, um überhaupt noch die polizeiliche Maßnahme durchführen zu können« (Pol KS, Interview 1, Juli 2021). Außerdem denken Polizist\*innen im Umgang mit dieser Gruppe verstärkt »an Eigen-sicherung«, erläutert ein\*e Polizist\*in (Pol BS, Interview 7, Dezember 2021). »Das ist für uns gefährlich«, betonte auch ein\*e andere\*r Polizist\*in, »wie oft ich meine Waffe in den letzten eineinhalb Jahren gezogen habe aufgrund solcher Sachen, das habe ich in meinen sechs, sieben Jahren Beruf, die ich davor hatte, nicht« (Pol KS, Interview 3, Juli 2021).

#### 4.2.2 Parallelgesellschaften ohne Akzeptanz der Polizei

Eine weitere, gängige Erzählung, die uns in den Polizeiinterviews begegnet, ist der unterstellte Rückzug von Teilen der Geflüchteten und Migrant\*innen in sogenannte Parallelgesellschaften, die sich von der »deutschen Gesellschaft« abschotteten und geltendes Gesetz nicht achteten. In Osnabrück wird beispielsweise die Organisation migrantischer Personen in sogenannten »Clans« besonders problematisiert, die laut den Polizist\*innen nach einem eigenen Rechtssystem lebten, wo die »Familienehre« oder »das islamische Recht« vorgehe und »wo polizeiliches Verhalten oder Einschreiten auch nicht akzeptiert« (Pol OS, Interview 2, September 2021) werde:

---

2 [https://www.italiener.angekommen.com/Bundesrepublik\\_JenseitsDerArbeit.html](https://www.italiener.angekommen.com/Bundesrepublik_JenseitsDerArbeit.html),  
08.05.2024.

Zugriff:

»Und dann taucht man halt mit sieben, acht Autos mal auf oder so. Dann ist das halt auch gleich eine Massenlage. Wo dann auch gleich alle Cousins und Cousinen dazukommen und Brüder. Und es ist ganz schwierig, dazwischenzukommen. Da geht es dann irgendwie um irgendetwelche Verbandelungen ehelicher Art oder so« (ebd.).

Dies löse Empörung aus. Der\*die Polizist\*in erzählt, dass einem »das Messer manchmal in der Tasche« aufgehe, da er\* sie sich selbst als »eigentlich ziemlich rechtsstaatlich« sieht und »so nie handeln« würde (ebd.). Auch aus anderen Städten wird berichtet, dass sich zuvor rivalisierende Gruppen »verbünde[n], bis wir dann kommen«, und dann die Polizei zusammen angreifen, »weil man löst diese Konflikte lieber allein« (Pol KS, Interview 3, Juli 2021). »In bestimmten Kulturen ist es ja einfach Fakt, dass Menschen von außen, gerade auch die Polizei« nichts mit der Regelung von »innerfamiliäre[en]« Problemen zu tun hätten, sondern sich »das Familienoberhaupt darum kümmern« (Pol BS, Interview 6, Dezember 2021) würde.

Über diese Parallelgesellschaften gibt es zudem die Vorstellung, dass ihre Gepflogenheiten in einer aufgeklärten und fortschrittlichen Gesellschaft nicht nur illegal, sondern auch unmoralisch sind – wie etwa, dass sie nur innerhalb der Community oder gar der Familie heiraten würden. Ein\*e Polizist\*in erzählt, »das ist leider Gottes da noch verbreitet. Ich weiß auch nicht, wie man das rauskriegen kann« (Pol OS, Interview 2, September 2021). Aus diesem Zitat wird auch der »Erziehungs-« bzw. »Zivilisierungsauftrag« der als deviant wahrgenommenen Migrant\*innen deutlich, den einige Polizist\*innen der Mehrheitsgesellschaft beziehungsweise dem Staat zuzuschreiben scheinen. Diese Erzählung erinnert an die koloniale Rahmung der *anderen* »als barbarisch, unberechenbar und mithin gefährlich« und ist eine der »zentralen Legitimierungsthesen der kolonialen Zivilisierungsmission« (Castro Varela/Mecheril 2016: 11).

In einigen Polizeiinterviews wurde außerdem deutlich, dass sich manche Beamt\*innen von Migrant\*innen und Geflüchteten nicht respektiert und ernst genommen fühlen. So berichtet ein\*e Polizist\*in: »Polizei ist für die nichts, das ist denen ziemlich scheißegal« (Pol BS, Interview 4, Oktober 2021). Als Erklärung für diese Einstellung wird teilweise schlichtweg auf die Herkunft verweisen: »Es sind halt Nordafrikaner und arabischstämmige Leute, die akzeptieren die Polizei nicht groß« (Pol MA, Interview 11, Juli 2021). Dieses Bild der gesetzlosen, unzivilisierten und meist muslimisch sowie männlich gelesenen Personengruppen, die in Gruppen auftreten und den Staat nicht akzeptieren, begegnet uns in den Interviews wiederholt. Sie werden als homogene Gruppe konstruiert, ihre vermeintlichen (negativen)

Eigenschaften werden verallgemeinernd zugespitzt und auf ihre Herkunft zurückgeführt.

#### 4.2.3 Das Patriarchat der *anderen*

In zahlreichen Polizeiinterviews wurde erwähnt, dass Frauen in den Migrant\*innen- und Geflüchtetencommunitys nicht mit Männern gleichgestellt seien: »Frauen, gerade in dem muslimischen Bereich, die haben da ja eine ganz andere Rolle« (Pol KS, Interview 3, Juli 2021). Dies führe einerseits dazu, dass man regelmäßig muslimische Frauen aus häuslicher Gewalt herausholen und sie darüber aufklären müsse, »dass, wenn jemand seine Frau schlägt, dass das nicht in Ordnung ist und dass sich das nicht gehört« (ebd.). Die interviewte Person betonte, dass sie es »sehr gut« finde, dass diese »Problemfälle, die es in den [Herkunfts-]Ländern gibt, aber die da nicht zur Anzeige gebracht werden, [...] hier zur Anzeige gebracht« würden (ebd.). Diese Aufklärung der Opfer durch die Polizei ist sicherlich im Sinne eines emanzipatorischen Fortschritts. Jedoch birgt sie das Risiko, die Vorstellung des *white saviour* zu transportieren, wenn sie vor dem Hintergrund einer vermeintlichen kulturellen Überlegenheit oder Fortschrittlichkeit vermittelt wird. Die Idee des *white saviour* reproduziert das Bild von unterlegenen, unterentwickelten, »nichtweißen« oder in diesem Falle muslimischen Gesellschaften (Messerschmidt 2016: 163; Attia 2017: 181 f.).

Außerdem wurde in den Interviews wiederholt betont, dass muslimische Männer weniger Respekt vor weiblichen Polizist\*innen hätten. Dies sei ein Grund, warum beispielsweise in Osnabrück keine reinen Frauenstreifen eingesetzt würden. Denn »auf diese Migrationsproblematik bezogen« gäbe es »immer häufiger« einen »Hilfeschrei« von Polizistinnen, dass sie »das nicht hin[kriegen]« oder ihnen »kein Respekt gezeigt« werde (Pol OS, Interview 2, September 2021). Kaum thematisiert hingegen wurde, dass sich die deutsche Polizei in Hinblick auf die Akzeptanz von weiblichen Polizist\*innen auch erst sehr langsam geöffnet hat und noch lange nicht bei einer faktischen Gleichstellung angekommen ist.

#### 4.2.4 Strategisches Ausnutzen des Systems

Auffällig fanden wir außerdem die von mehreren Polizist\*innen vorgenommene Einteilung in »richtige Flüchtlinge« und in solche, die »nur« aus wirtschaftlichen Gründen nach Deutschland kämen – was offenbar nicht als legitime Mobilität angesehen wird. Den »Wirtschaftsflüchtlingen« (z. B. Pol MA, Interview 1, Mai 2021) wird zum einen »Sozialleistungsbetrug« (Pol BS, Interview 4, Oktober 2021) und »ein gezieltes Hintergehen und Betrügen des deutschen Staates« (Küch 2016: 87–88) vorgeworfen:

»Es waren meistens Schwarzafrikaner, die mit immer wieder anderen, neuen Identitäten aufgetreten sind, die sich dann zum Teil einfach äußerlich verändert haben, einfach eine andere Jacke angezogen oder einen Bart wachsen lassen haben, eine Brille aufgesetzt, die Haare kurz geschoren. Die Sachbearbeiter, die haben die Leute gesehen: ›Ja okay, du heißt jetzt Ali Mohammed, okay, ja, Mohammed Ali«. Und so sind die dann durchgeschleust worden« (Pol BS, Interview 4, Oktober 2021).

Zudem wurde mehrmals erwähnt, dass Personen ohne eine Bleibeperspektive sowohl die rechtlichen Grenzen der deutschen Polizei als auch des deutschen Asylsystems ausnutzen würden. Beispielsweise würden »die tatsächlich anfangen«, der Polizei »auf der Nase rumzutanzten« sobald sie in Bezug auf die deutsche Polizei festgestellt hätten, »man kann sich mehr erlauben« (Pol KS, Interview 3, Juli 2021). Und »gerade, wenn sie schon ein bisschen polizeierfahren sind«, wüssten »die [...] mittlerweile ganz genau [...] was sie dürfen, was sie nicht dürfen« (ebd.). Wenn die Polizei fragte, warum sie »300 Euro« und »drei Handys« in der Tasche hätten, »dann stehen sie vor mir und sagen: ›Das war ein Geschenk von Merkel« (ebd.). Viele wüssten auch, dass ihnen aufgrund von mangelnder Bleibeperspektive kaum strafrechtliche Konsequenzen drohten. »Die sind aus Calden [Erstaufnahmeeinrichtung in Kassel, Anm. der Autor\*innen] angereist und sind mit vollen Taschen wieder Richtung Calden abgezogen, weil sie genau wussten, sie haben kein Bleiberecht. [...] Die wussten, dass sie nach einer gewissen Zeit zurückmüssen. Haben hier, auf Deutsch gesagt, die Läden leergeräumt« (GS KS, Juli 2023). Teilweise wird dieses Verhalten an Herkunft wie »Schwarzafrikaner« (Pol OS, Interview 2, September 2021) oder konkrete Nationalitäten geknüpft. So seien in Braunschweig Menschen aus Serbien »unter dem Deckmantel Asyl« eingereist und hätten »ihre Straftaten begangen« (Pol BS, Interview 3, Oktober 2021) – eine Deutung, die im Rahmen unserer Gruppendis-

kussionen vonseiten der Zivilgesellschaft als zu vereinfacht zurückgewiesen wurde.

### 4.3 Fazit: Perspektiven für eine rassismussensible Polizei

Wie bereits dargelegt, verstehen wir die Polizei als eingebettet in unsere Gesellschaft, die wiederum von historisch gewachsenen Differenzsystemen durchdrungen ist. So macht auch struktureller Rassismus keinen Halt vor der Polizei. Es wäre nun aber trivial zu argumentieren, dass sich erst die gesamte Gesellschaft ändern müsse, bevor der Abbau von Ausgrenzungsmechanismen und Abwertungslogiken auch in der Polizei stattfinden könne. Vielmehr sehen wir die Polizei in diesem Zusammenhang aus zweifacher Sicht in einer besonderen Vorbildrolle, weshalb die Polizei in dieser Entwicklung dem Rest der Gesellschaft vorausgehen sollte. Erstens ist es ihre dezidierte Aufgabe, unseren Rechtsstaat und unser Grundgesetz zu schützen. Das bedeutet auch, Menschen vor Diskriminierung, Rassismus und Ausgrenzung zu bewahren. Obgleich der Orientierungsrahmen für polizeiliches Handeln komplex ist und Polizist\*innen mit zahlreichen Herausforderungen konfrontiert sind, müssen sie ihrem Schutzauftrag nachkommen und darum auch über eventuell diskriminierende Konsequenzen ihrer eigenen Praktiken für Betroffene reflektieren. Zweitens hat die Polizei in unserer Gesellschaft eine besondere und exponierte Machtposition inne, welche sich allein schon im ihr übertragenen Gewaltmonopol und dem offenen Tragen von Waffen manifestiert, was jegliche Form von stereotypem und abwertendem Denken über bestimmte Gesellschaftsgruppen gefährlich macht. Es wird häufig argumentiert, auch im Kontext der Rassismuskandale bei der Polizei, dass die Polizei »nur« ein Spiegelbild der Gesellschaft darstelle und es somit nicht zu verhindern sei, dass proportional zur restlichen Bevölkerung auch Menschen mit radikalen Weltbildern ihren Weg in die Organisation fänden. Ein\*e Polizist\*in in einer Führungsposition widersprach dieser Erzählung: »Wir haben einen Eid geschworen auf die Verfassung, das Grundgesetz, da steht das alles drin, das geht nicht. Deswegen sind wir nicht Spiegelbild der Gesellschaft, sondern an uns sind höhere Anforderungen zu stellen« (Pol MA, Interview 5, Juni 2021). Wir argumentieren, dass dieser höhere Maßstab nicht nur aufgrund des geleisteten Eides anzulegen ist, sondern auch aufgrund der gesellschaftlichen Macht, welche die Polizei ausübt.

Ein gezieltes Vorgehen *gegen* die Festigung von stereotypem Wissen über bestimmte Bevölkerungsgruppen innerhalb der Polizei muss und kann auf vielfältige Art und Weise geschehen. Einige Landespolizeien zeigen in diesem Zusammenhang bereits Anstrengungen mit Vorbildcharakter. Hier seien nur einige Punkte exemplarisch genannt:

- Die Einführung einer Personalrotation in Stadtteilen, die sozioökonomisch marginalisiert und durch einen hohen Anteil von Menschen mit Migrationsbiographie geprägt sind. So soll verhindert werden, dass Polizist\*innen »möglicherweise dauerhaft überfordert sind oder abstumpfen« (Nußberger 2021: 58), sich beispielsweise Stereotype über bestimmte gesellschaftliche Gruppen festigen, die im entsprechenden Stadtteil überrepräsentiert sind;
- Raum und Zeit schaffen für interne Diskussionen einerseits (siehe Demokratiepat\*innen in Braunschweig oder die »AG Werte« der Polizei Mannheim) und für die Öffnung nach außen andererseits (z. B. durch Teilnahme an Podien, Stellungnahmen, Offenheit für die Diskussion mit der Zivilgesellschaft);
- Fortbildungen anbieten, die nicht essenzialisierendes Wissen über *andere* vermitteln, sondern eigene stereotypisierende Wissensbestände hinterfragen und gesellschaftliche Machtverhältnisse thematisieren. Es ist deshalb auch nicht ausreichend, in diesem Kontext auf eine zunehmende Diversifizierung des Polizeipersonals zu verweisen, da mehr Diversität nicht automatisch weniger Diskriminierung zufolge hat;
- Einrichten von polizeiunabhängigen Anlaufstellen, wo Polizeibedienstete Fehlverhalten von Kolleg\*innen melden können, ohne Nachteile für ihr weiteres dienstliches Fortkommen zu befürchten;
- Anpassen der Studieninhalte an den Polizeihochschulen auf die Herausforderungen, die eine diverse Gesellschaft an die Polizei stellt.
- Eine Kennzeichnungspflicht für Polizist\*innen sowie eine einheitliche Erfassung von rassistischen und extremistischen Vorfällen sind weitere Reformen, die jüngst diskutiert werden.<sup>3</sup>

Diese exemplarisch genannten Praktiken gilt es unseres Erachtens auszubauen und hierzu stets im Kontakt mit der (kritischen) Wissenschafts- und Zivilgesellschaft zu stehen.

---

<sup>3</sup> <https://mediendienst-integration.de/artikel/was-tun-bund-und-laender-gegen-rassismus-bei-der-polizei.html>, Zugriff: 08.05.2024



# 5. Versicherheitlichung von Migration durch polizeiliche Praktiken

## 5.1 Angst, (Un-)Sicherheit und Rolle der Polizei

Im Folgenden möchten wir zeigen, wie die Polizei an der Verknüpfung zwischen den Themen Sicherheit und Flucht beteiligt ist. Dabei schließen wir zunächst an wissenschaftliche Befunde zum Sicherheitsbedürfnis in zeitgenössischen Gesellschaften an und führen diese Beobachtungen unter Rückgriff auf den Diskurs um eine »Versicherheitlichung« von Migration fort. Eine verbreitete Diagnose lautet, dass wir in einer Sicherheitsgesellschaft leben (Legnaro 1997; Singelstein/Stolle 2012; Bogner 2018), in der sich eine Sicherheitskultur (Daase 2010) ausgebreitet habe. Der Sicherheitsbegriff selbst, so argumentieren wir, wird in gesellschaftlichen Diskursen verhandelt und unterliegt dabei einer gewissen Kontingenz (vgl. Haus u. a. 2024). Andere argumentieren, dass er nahezu endlos ausgeweitet werden kann und dabei weitestgehend unbestimmt bleibt (Westermeier/Carl 2018: 14). »Die Vorstellung von drohenden Gefahren im Sinne bloß vermutbarer zukünftiger Gefahren noch diffusen Charakters wird im Polizeirecht und der polizeilichen Praxis immer verbreiteter«, konstatieren Kretschmann und Legnaro (2021: 3). Sie ergänzen in einer anderen Publikation: »Während das Ziel früher die Bekämpfung von Kriminalität war, ist heute die per definitionem unerreichtbare Aufgabe der Herstellung von Sicherheit in den Vordergrund gerückt« (Kretschmann 2019: o. S.).

Ein, wenn nicht *der* zentrale innerstaatliche Sicherheitsakteur ist die Polizei. Neben der Strafverfolgung ist die Gefahrenabwehr die wesentliche Säule polizeilicher Aufgaben. Sicherheit und Ordnung stehen dabei im Zentrum des Handelns. Entscheidungen im Polizeialltag sind einerseits strukturell durch rechtliche Normen sowie politische Vorgaben oder solche der Polizeiführung geprägt. Andererseits entscheidet die Polizei aber

auch situativ und auf Grundlage ihres Erfahrungswissens, was oder wer eine Gefahr für eben diese Sicherheit darstellt (vgl. Kretschmann/Legnano 2024: 3). Wie Bielejewski (2023: 134) darlegt, kommt der Polizei und ihrer Deutung der Situation häufig ein »Erzählmonopol« zu, da sie häufig die ersten offiziellen Akteure sind, die auf eine Konfliktsituation reagieren und zugleich als Augenzeug\*innen auftreten (siehe oben). Dies befähigt die Polizeikräfte, eine »konstitutive Ordnung der Ereignisse« zu definieren, die als Richtschnur für das Verhalten Dritter dient und als »Tatsache« in institutionellen Kontexten anerkannt wird (ebd.). Insofern führt die Polizei nicht nur aus, sondern ist auch daran beteiligt, Sicherheitsdiskurse mitzuprägen und Personen, Gruppen sowie Orte als nah oder fern der Rechtsordnung zu markieren (Kretschmann 2019: 4; siehe dazu auch »Labeling Approach« in Sack 2014; Singelstein/Kunz 2021: 202–210).

Diese privilegierte Sprecherposition zeigt sich in besonderem Maße an der Polizeilichen Kriminalstatistik (kurz: PKS) (Derin/Singelstein 2019). Denn nicht zuletzt wird dort, wo mehr kontrolliert wird, in der Regel auch mehr zur Anzeige gebracht. Was folgt, ist eine Art selbsterfüllende Prophezeiung, welche oft mit »objektiver« Statistik verwechselt wird: »[...] die PKS sind objektive Fakten. Das sind Fakten« (Pol DA, Interview 2, September 2021). Und in ihrem jeweiligen städtischen (sowie Landes-)Kontext prägt die Polizei den Diskurs, im Fall unserer Forschung über Fluchtmigration und Sicherheit, durch ihre Wissensbestände mit, welcher wiederum handlungsleitend für eine als angemessen verstandene Polizeiarbeit wirkt. Es wird deutlich: Polizei bearbeitet keinesfalls nur bestehende »Probleme«, sondern bestimmt mit, was gesamtgesellschaftlich überhaupt als Problem für die öffentliche Sicherheit wahrgenommen wird und welche (Gegen-)Maßnahmen als legitim verstanden werden.

Mit dem Gefühl der Unsicherheit vermischt sich oft auch das der Angst; einem ähnlich breiten und unbestimmten Konzept (Haus u. a. 2024). Damit lässt sich ein Nexus zwischen Unsicherheit, Angst und sicherheitspolitischen Maßnahmen erkennen: Unsicherheit führt zu Angst in der Bevölkerung. Angst legitimiert sicherheitspolitische Maßnahmen, deren Erfolg wiederum daran gemessen wird, ob sie Sicherheit entweder statistisch erfassbar oder subjektiv spürbar erhöhen und dadurch Angst reduzieren (Groß 2021). Obgleich ein Gefühl von vollumfänglicher Sicherheit wohl kaum realisiert werden kann, wird mit dieser Logik die Ausweitung von Sicherheitsmaßnahmen legitimiert (Westermeier/Carl 2018). Dieser Argumentation folgend, ist die Polizei also nicht nur Sicherheits-, sondern auch

Angstakteur. Sie soll paradoxerweise gegen das vorgehen, was ihre Existenz eigentlich erst legitimiert: Angst und Unsicherheit.

Diese ambivalente Rolle der Polizei zeigt sich auch darin, dass sie täglich im schwierigen Spannungsfeld zwischen Grundrechtsschutz und dessen Einschränkung agiert – und damit unweigerlich einerseits Sicherheit verspricht und andererseits Furcht, beispielsweise durch die Anwendung von unmittelbarem Zwang, erzeugen muss. Dabei ist die Praxis des Eingreifens in Grundrechte für polizeiliches Handeln geradezu konstitutiv (Möllers/Lemke 2019). In diesem Zusammenhang gerät Polizei immer wieder in politische Konflikte, muss sich fragen lassen, inwiefern von ihr selbst Unsicherheit und Angst produziert wird, und wird daran gemessen, ob sie sich im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung und Gesetze bewegt oder zu einer eigenlogischen Macht im Staate wird. Die Doppeldeutigkeit der Polizei reicht also vom vermeintlich ultimativen Angstbekämpfungsmittel einerseits bis zur Angstquelle andererseits (Haus u. a. 2024).

## 5.2 Migration im Sicherheitsdiskurs

Spätestens seit den 1990er Jahren lässt sich in der Verknüpfung von Migration und Sicherheit eine Konstruktion von Migration als Gefahr für »die öffentliche Ordnung, nationale Identität und/oder Wohlfahrt« und somit eine Versicherunglichung von Migration erkennen (Schammann/Gluns 2021: 158, im Anschluss an Huysmans 2000). Basierend auf einer konstruktivistischen Theorietradition, wird der Blick hierbei darauf gelenkt, »dass Sicherheit bzw. Unsicherheit durch Akteure und Akteurinnen und ihr Handeln hervorgebracht werden [...]« (ebd.). Vertreter\*innen der Copenhagen School stellten dabei die diskursive Konstruktion von Migration als Gefahr für die Sicherheit heraus (Huysmans 2000; Huysmans/Buonfino 2008; Munster 2009). Die »an der eigenen Bevölkerung orientierte Sicherheitspolitik« (Meyer/Purtschert 2015: 163) verweist auf die Frage der Zugehörigkeit zur Bevölkerung: Wer gilt als zugehörig und wer nicht? Versicherunglichung von Migration kann sich auch in (polizeilichen) Praktiken oder in Technologien bspw. im Grenzschutz zu erkennen geben und verstetigen (ebd.; Scherr 2010) wie auch in der systematischen Produktion von Wissen über Geflüchtete (z. B. in der PKS, durch Sonderermittlungseinheiten zur Kriminalität von Geflüchteten). Mit dem Versicherunglichungsdiskurs um Migration

unmittelbar verbunden sind Diskurse und Ängste um Extremismus und Terror (Schartau u. a. 2018: 12).

Geflüchtete werden in europäischen Aufnahmestaaten oft zur Gefahr stilisiert »und zum Gegenstand öffentlicher Sicherheitsdiskurse, politischer Verwaltung, polizeilicher Praxis und tödlicher Grenzziehungen« (Laufenberg/Thompson 2021: 28) gemacht. Folglich erleben diejenigen, die vor Unsicherheit fliehen, dort, wo sie Schutz suchen, neue Formen der Unsicherheit. Indem Migration und Migrant\*innen im öffentlichen Diskurs kriminalisiert, etikettiert oder *verändert* werden, verstetigt sich gleichzeitig ein Diskurs der Normalität und Abnormalität (Bigo 2002), der wiederum Akteuren aus Politik und den Sicherheitsbehörden gewisse Politiken und Praktiken ermöglicht, um Sicherheit vor der sogenannten »migrantischen Gefahr« gewährleisten zu können (ebd.).<sup>1</sup> Geflüchtete und Polizei treffen im Versicherheitlichungsdiskurs aus sehr unterschiedlich machtvollen Positionen aufeinander: Während die einen als Gefahr konstruiert werden können, haben die anderen über genau diese Konstruktion Entscheidungs- und bezüglich der daraus zu ziehenden Konsequenzen Handlungsmacht.

Innerhalb des städtischen Raums begegnen sich Polizei und Migrant\*innen sowie Geflüchtete unter möglicher Beobachtung der restlichen Stadtgesellschaft regelmäßig. Wie in unseren Städtestudien deutlich geworden ist, könnte sogar unterstellt werden, dass Begegnungen zwischen Geflüchteten und Polizei insbesondere in der Anfangsphase des Aufenthalts deutlich häufiger erfolgen als für die autochthone Bevölkerung (Münch i. E.): Neben dem aus der kritischen Polizeiforschung bekannten Phänomen des »overpolicing« der migrantisierten anderen (vgl. Keitzel 2024) kann hier auch an den Einsatz der Polizei zur Bewältigung der städtischen administrativen und humanitären Herausforderungen im Sommer 2015, die Einrichtung von Stationen in Unterkünften oder die zahlreichen Bemühungen um Schulungen und Präventionsarbeit insbesondere gegenüber geflüchteten Familien gedacht werden.

Städte stellen jedenfalls sozialräumliche Orte dar, an denen sowohl (Un-)Sicherheit als auch die Konsequenzen von Migration sichtbar und verhandelt werden (Frevel 2021). Gleichzeitig hat auch die Stadt selbst eine ambivalente Beziehung zu Sicherheit: Einerseits stellt sie vor allem für geflüchtete Menschen eine Zuflucht dar, andererseits können aber bestimmte

---

1 <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/kurz dossiers/302974/einfuehrung>,  
09.05.2024.

Zugriff:

Orte (Stichwort Angsträume) oder Personen in der Stadt Unsicherheit für Einzelne bedeuten (Back 1996).

Anhand unseres Materials möchten wir exemplarisch darstellen, welche polizeilichen Praktiken in unseren sechs Fallstädten dazu beitragen, dass das Thema (Flucht-)Migration als sicherheitsrelevant wahrgenommen wird.

## 5.3 Polizeiliche Sicherheitspraktiken in Bezug auf Migration

### 5.3.1 Statistiken und Erfahrungswissen

Bei der Erfüllung ihres Auftrags, der Herstellung von Sicherheit in der Stadt, kann sich die Polizei an mehreren »Quellen« von Wissen orientieren. Diese sind beispielsweise die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS), ihr eigenes Erfahrungswissen oder die Wahrnehmung der sogenannten Kriminalitätsfurcht (oder anders formuliert: der subjektiv »gefühlten« Unsicherheit) in der Bevölkerung. Dabei wird die PKS von der Polizei überwiegend als eine objektive Quelle wahrgenommen, die vermeintliche »Fakten« (Pol KS, Interview 1, Juli 2021) über die Sicherheitslage in der Stadt wiedergeben soll. Erfahrungswissen und PKS beeinflussen sich dabei gegenseitig. Während viele Polizist\*innen ihr Erfahrungswissen durch die PKS bestätigt sehen (oder beides direkt gleichstellen: »Es gibt Statistiken, man kontrolliert Leute wegen seinem Erfahrungswissen. [...] Ich weiß es eben, ich habe das Wissen« (Pol DA, Interview 5, Oktober 2021), vertiefen sie wiederum ihr vermeintliches Erfahrungswissen über bestimmte Orte und Gruppen in der Stadt, indem sie eben diese Orte und Gruppen immer wieder aufsuchen und polizieren, die in der PKS überrepräsentiert sind.

Dabei scheint innerhalb der Polizei das Wissen etabliert zu sein, dass Stadtviertel und Orte mit einer besonderen »Bevölkerungsmischung« (Pol MA, Interview 3, Juni 2021) sehr herausfordernd seien: »Es gibt wunderschöne, sehr bürgerliche Stadtviertel in Mannheim. Aber dann gibt es auch so diese Viertel wie zum Beispiel Neckarstadt, wie Teile der Innenstadt, wie die Schönau, die natürlich aufgrund der Bevölkerungsmischung, sage ich mal, Eigenarten haben« (ebd.). Die in diesem Zitat genannten Stadtteile haben unter anderem alle gemeinsam, dass dort besonders viele Menschen mit Migrationshintergrund und ohne deutschen Pass leben.

Uns wurde in den Polizeiinterviews erklärt, dass Polizei ein »erfahrungsbasierter« Beruf sei und »der Polizist an sich [...] extrem ökonomisch« den-

ke (Pol MA, Interview 5, Juni 2021): »Der bindet ja nicht Arbeitskraft und Potenzial. Wenn der das macht, dann will er irgendein Resultat haben. Also, wenn der jetzt so anlassunabhängig irgendwo fahndet, dann will der am Ende des Tages möglichst einen Verbrecher fangen« (ebd.). Eine dominante Definition von »Erfolg« bei der Polizei scheint also »einen Verbrecher fangen« zu sein. Effizient sei es deshalb in diesem Zusammenhang, an die Orte und Gruppen zu gehen, die im Kriminalitätsgeschehen laut PKS und Erfahrungswissen überrepräsentiert sind, weil das statistisch die Wahrscheinlichkeit erhöht, einen sogenannten Erfolg zu erzielen. Für Orte bedeutet das aus polizeilicher Logik: »Wir sagen halt immer: Vogelstang, gut, das ist ein bisschen asozialer jetzt als Feudenheim. [...] Da fahren wir dann halt natürlich auch mehr Streife im Bereich Vogelstang. Weil da mehr Straftaten begangen werden« (Pol MA, Interview 11, Juli 2021). In Vogelstang leben mehr Menschen mit Migrationshintergrund als ohne, während es in Feudenheim nur knapp 25 Prozent sind.<sup>2</sup> Und in Bezug auf Gruppen scheint aus Polizeiperspektive klar zu sein: »Wenn wir uns das jetzt mal anschauen, dann sind junge Frauen als Straftäter deutlich unterrepräsentiert. Während junge Männer mit Hoodies in gewissen Räumen natürlich deutlich überrepräsentiert sind« (Pol MA, Interview 5, Juni 2021). Zugespitzt lässt sich formulieren: Die Polizei sucht an sogenannten kriminogenen Orten nach jungen Männern mit Hoodies und kontrolliert diese mit dem Ziel, am Ende des Tages »einen Verbrecher [zu] fangen«.

Selten wurde von unseren polizeilichen Interviewpartner\*innen ein Bewusstsein für die Konsequenzen geäußert, die ein solches polizeiliches Vorgehen mit sich bringt. Denn, wie erwähnt, ist die PKS keine objektive Wahrheit. Sie wird von polizeilicher Praxis mit hervorgebracht. Wenn bestimmte Orte und bestimmte Gruppen in der Stadt verstärkt bestreift oder kontrolliert werden, wird dort in der Konsequenz auch mehr zur Anzeige gebracht als woanders, was sich wiederum in der PKS niederschlägt: »Wenn wir da sehr viel kontrollieren, dann haben wir da unheimlich viele Straftaten« (Pol OS, Interview 6, Dezember 2021). Mit diesen »verzerrten« Daten als vermeintlich objektivem Bild der Sicherheitslage in der Stadt fährt dann die nächste Polizeistreife los und das Sicherheitswissen innerhalb der Polizei, aber auch darüber hinaus, verfestigt sich.

Denn die Polizei markiert durch das verstärkte Polizieren von bestimmten Gruppen und Orten ganz klar, wen sie als nah und wen als fern der

<sup>2</sup> <https://web2.mannheim.de/statistikatlas/>, Zugriff: 08.05.2024

Rechtsordnung einschätzt, was selbstverständlich auch von außen wahrgenommen werden kann. Somit kartiert die Polizei vermeintliche Sicherheit und Unsicherheit in der Stadt, markiert vermeintliche Freund\*innen und Feind\*innen der Rechtsordnung, verstärkt damit bestehende diskriminierende Strukturen und wirkt selbsterfüllenden Prophezeiungen tendenziell nicht entgegen.

Während der sogenannten »Flüchtlingskrise« wurde beispielsweise vor allem um Erstaufnahmeeinrichtungen und Anschlussunterbringungen mehr »Präsenz gefahren« als beispielsweise in Braunschweig an den Wohnstandorten (BS, Interview 5, Juni 2022). Es habe »zusätzliche Streifen« gegeben, »insbesondere da in Kralenriede und im näheren Umfeld, [...] um durch Präsenz einfach ein Signal zu geben auch für die Wohnbevölkerung« (Pol BS, Interview 1, Oktober 2021). Diese Zitate machen deutlich, dass es beim vermehrten Polizieren dieser Orte nicht vornehmlich um den Schutz der Geflüchteten ging, sondern auch um die Signalwirkung auf »besorgte Bürger\*innen«.

Bei unserer Hospitation auf dem Innenstadtrevier in Mannheim fiel uns ebenfalls auf, dass Orte, die dafür bekannt sind, dass sich dort viele Menschen mit Migrationshintergrund aufhalten, im besonderen Fokus der Streifenpolizist\*innen stehen. Sie wurden uns als problematisch vermittelt, ohne dass erklärt wurde, worin diese Problematik eigentlich genau bestand.

### 5.3.2 Gefühlte Unsicherheit in der Bevölkerung

Neben den Polizeilichen Kriminalstatistiken und dem lokalem Erfahrungswissen hat die Polizei die Möglichkeit, auf Unsicherheitsgefühle aus der Bevölkerung zu reagieren und ihre Praktiken danach auszurichten. Wie bereits verschiedentlich thematisiert, wird in einigen unserer Untersuchungsstädte deutlich, dass es die Polizei sogar als ihre Aufgabe ansieht, »falsches« Wissen über vermeintliche Angsträume, Geflüchtete und sogenannte Flüchtlingskriminalität aufzulösen, wie das folgende Zitat zeigt: »Der Polizeipräsident stellte klar, dass Flüchtlinge statistisch nicht krimineller sind als andere« (PoIM OS, 17.02.2016).

Mit Ausnahme weniger polizeilicher Interviewpartner\*innen, die der Meinung sind, dass Geflüchtete tatsächlich krimineller seien als Deutsche (»Ich glaube aber vom subjektiven Gefühl her ist es tatsächlich so, dass gemessen am Bevölkerungsanteil Flüchtlinge schon häufiger an Straftaten

beteiligt sind« [Pol DA, Interview 3, Oktober 2021]), scheint es dominantes Wissen innerhalb der Polizei zu sein, dass es unter Geflüchteten schlicht genauso einen Anteil an Straftäter\*innen gebe wie unter dem Rest der Bevölkerung. Hier versucht die Polizei also, einer »Angstmache« entgegenzuwirken. Die Schuld für diese wird häufig den Medien oder bestimmten Parteien zugeschrieben: »In der Vergangenheit habe ich mit großer Sorge verfolgt, dass die sogenannte Flüchtlingskriminalität immer wieder auch für parteipolitisches Ansinnen missbraucht worden ist. Ich kann beweisen, dass es diese Kriminalität zwar gibt, dass es dabei aber keine Auffälligkeiten und schon gar nicht jene Taten gibt, die als Gerüchte immer wieder verbreitet werden« (Küch 2016: 58–59).

Daher ist es bemerkenswert, dass in vielen Polizeilichen Kriminalstatistiken die Kategorie »Flüchtlingskriminalität« (z. B. PKS BS 2017; PKS Niedersachsen 2015; PKS OS, 2015) trotzdem eröffnet wurde und in beispielsweise Karlsruhe, Mannheim, Osnabrück oder Braunschweig Sonderkommissionen oder sonstige besondere Einheiten eingerichtet wurden, um Straftaten von Geflüchteten aufzuklären. Dies suggeriert, dass es sich bei »Flüchtlingskriminalität« um eine charakteristisch besonders gelagerte (wie bspw. »Clankriminalität«) oder um eine zahlenmäßig besonders relevante Kriminalitätsform handele, was wiederum zur Versicherheitlichung des Themas Migration sowie von Migrant\*innen beiträgt.

In diesem Zusammenhang wird vonseiten der Polizei argumentiert, dass beispielsweise die Sonderkommission Zentrale Ermittlungen (ehem. Soko Asyl) in Braunschweig auch dazu dienen solle, »dass die Bürger vor Ort vielfach unberechtigte Ängste abbauen und sich mit den neuen Bewohnern ihrer Stadtteile arrangieren« (Küch 2016: 49). Auch sollten »genau diese Menschen heraus[ge]filter[t]« werden, »diese ›schwarzen Schafe‹ sage ich immer, in Anführungsstrichen«, die besonders viele Straftaten verüben, »um das Bild in der Öffentlichkeit nicht so darzustellen, nach dem Motto, ›alle Flüchtlinge sind kriminell‹. Sondern es ist nur ein Bruchteil« (GS BS, Juni 2023).

In einigen Fallstädten, so beispielsweise in Darmstadt, wird in den Interviews deutlich, dass sich Teile der Mehrheitsbevölkerung seit der sogenannten »Flüchtlingskrise« allein schon deshalb im öffentlichen Raum unsicherer fühlten, weil sich dort nun Menschen mit sichtbarem Migrationshintergrund aufhielten. Auch wenn dies von einigen Interviewpartner\*innen als »nicht gerechtfertigt« (Pol DA, Interview 5, Oktober 2021) bewertet wird, wird jedoch deutlich, dass die Polizei durch vermehrte Bestreifung sol-

cher »Angsträume« auf diese Unsicherheitsgefühle eingeht und damit einmal mehr Orte markiert, an denen sich viele Migrant\*innen aufhalten. Problematisch hierbei ist außerdem, dass das subjektive Sicherheitsgefühl der Bevölkerung wohl niemals vollständig erfüllt sein kann, aber damit polizeiliche Interventionen ständig legitimiert werden können. Indem die Polizei sich zum Ziel setzt, gegen das subjektive Unsicherheitsempfinden der Bürger\*innen vorzugehen, eröffnet dies einen großen Spielraum von weitreichenden Maßnahmen.

### 5.3.3 Vertrauensaufbau

Vor allem aus unseren Gesprächen mit Polizeibeamt\*innen, die im Bereich der Prävention tätig sind, wird deutlich, dass Migrant\*innen aus Sicht der Polizei eine Bevölkerungsgruppe darstellen, zu der Kontakt aufgebaut und gehalten werden sollte. Das wurde uns in Bezug auf andere Gruppen nicht berichtet. Die Polizei scheint insbesondere Muslim\*innen als Zielgruppe für vertrauensbildende Maßnahmen identifiziert zu haben. In fast all unseren Untersuchungsstädten gibt es eine Vernetzung mit Moscheeverbänden: In Mannheim sind die Revierleiter\*innen gleichzeitig die Moscheebeauftragten für ihren Zuständigkeitsbereich, in Kassel zeigte die Polizeigewerkschaft den Schulterchluss mit der Moschee bei einem gemeinsamen Pressetermin gegen Islamismus (HNA, 26.01.2015) und auch in Osnabrück wird berichtet, dass man »von beiden Seiten [...] aufeinander zu[gehe], wenn irgendwie der Bedarf da ist« (OS, Interview 4, September 2022).

Bei der Polizeidirektion Osnabrück gibt es eine sogenannte Dialogbeauftragte bei der Polizei. Diese soll einerseits versuchen, »an verschiedenen Stellen die Kollegen mitzunehmen« (Pol OS, Interview 7, Dezember 2021), um für mehr interkulturelle Kompetenz innerhalb der Polizei zu sorgen. Andererseits soll sie Brücken zu Menschen mit Migrationshintergrund bauen und »den Zugang in ihren Communitys [für die Polizei] erleichtern« (GS OS, Juni 2023). In der hessischen Polizei existieren bereits seit den 1970er Jahren Migrationsbeauftragte. Während der sogenannten »Flüchtlingskrise« war es unter anderem ihre Aufgabe, im Rahmen des landesweiten Projekts »Dialog mit Flüchtlingen« in den Aufnahmeeinrichtungen darüber zu informieren, wie die deutsche Polizei funktioniert und welche Rechte und Pflichten es in Deutschland gibt. Im Polizeipräsidium Mannheim und in Osnabrück gibt es auf dem Gelände der Landeserstaufnahmeeinrichtungen (kurz LEA

oder LAB) sogar eine Niederlassung der Polizei. »Ganz viel Sozialarbeit« (Pol OS, Interview 8, Dezember 2021) werde dort laut Polizei geleistet, womit die ständige Ansprechbarkeit der beiden Polizist\*innen beschrieben wird, die auf dem Gelände anwesend sind und den Kontakt zu den Bewohner\*innen suchen.

In diesem Kontext interessant sind auch die Kontaktbeamt\*innen bzw. Schutzpersonen vor Ort, die in Niedersachsen und Hessen in aus polizeilicher Sicht besonders herausfordernden Stadtvierteln eingesetzt werden und dort als »Sozialarbeiter in Uniform« fungierten, die Probleme »aus einer fürsorglichen Perspektive« angingen und darum »mehr tatsächlich Ansprechpartner« und »weniger Polizisten« seien (OS, Interview 1, September 2022). Wie bereits oben beschrieben, korreliert »herausfordernd« häufig mit einer hohen Quote von Migrant\*innen im Stadtteil wie beispielsweise in Osnabrück-Schinkel oder Darmstadt-Kranichstein.

In den verschiedenen Fallstädten wurden uns zahlreiche Projekte genannt – von der »Polizei zum Anfassen« in Mannheim über die »Polizei-Scouts« als junge Botschafter\*innen für den Polizeiberuf in Osnabrück bis zu einem Fußballprojekt mit dem Darmstädter Fußballverein –, die alle dem Zweck der Vertrauensbildung zwischen Polizei und Migrant\*innen und migrantischen Jugendlichen dienen sollen. Denn die Zielgruppe »Migranten, Menschen mit Migrationshintergrund« sei ein »Bereich, da sind wir natürlich als Polizei besonders gefordert, uns schlägt aber auch relativ viel Misstrauen entgegen. [...] Also das Vertrauen muss man sich als Polizei zunächst erst mal tatsächlich erkämpfen, bis einem Tür und Tor geöffnet wird in vielen Bereichen« (Pol BS, Interview 7, Dezember 2021).

Zusätzlich bemüht sich die Polizei in einigen unserer Fallstädte darum, durch gezielte Nachwuchsgewinnung ihre eigene Organisation diverser aufzustellen: »Da geht es auch wieder um Glaubwürdigkeit, diesen jungen Migranten deutlich zu machen: Wir wollen euch wirklich!« (Pol OS, Interview 7, Dezember 2021).

Zum einen ist die interkulturelle Öffnung der Polizei ein Ziel der Personalrekrutierung, um Kommunikationsschwierigkeiten durch Organisationsentwicklung zu begegnen. Zum anderen könnte sich dieses Motiv des Vertrauensaufbaus auch aus der für die deutsche Polizeiausbildung typischen Ausrichtung auf den Schutz der Menschenrechte speisen. Darüber hinaus schwang insbesondere in der Hochphase der »Willkommenskultur« sicherlich das Bemühen mit, die Gepflogenheiten des Ziellandes zu vermitteln. Außerdem gibt es ein utilitaristisches Motiv, das aus der Rechtfertigung

der Sanctuary-City-Bewegungen in den USA bekannt ist. Dort weigern sich einige örtliche Polizeien, mit den nationalen Einwanderungsbehörden zusammenzuarbeiten, entweder aus politischen Gründen oder aber auch in der Erwartung, dass Migrant\*innen, die Opfer oder Zeug\*innen von Straftaten geworden sind, der Polizei vertrauen müssen, um zu kooperieren (Bauder 2016). Als Effekt können die polizeilichen Bemühungen, »einen Fuß in die Tür« der migrantischen Communitys zu bekommen, das Bild stärken, dass Migrant\*innen eine Gruppe sind, die man besonders gut im Blick behalten müsse; die eine besonders intensive Form der Versicherheitlichung benötigen. Gleichzeitig ist es natürlich als wünschenswert einzuschätzen, wenn sich die Polizei in ihrer Stadt mit der Zivilgesellschaft vernetzt und in den Austausch tritt, was auch wiederum Vorbehalte auf Seiten der Polizei abbauen kann.

#### 5.4 Fazit: Konsequenzen polizeilicher Sicherheitspraktiken im Kontext der (Flucht-)Migration

Die Polizei beschreibt Geflüchtete und Migrant\*innen als eine Bevölkerungsgruppe, die sie vor besondere Herausforderungen stellt. Sie hat in Bezug auf diese Gruppe Wissen aufgebaut und daraus spezielle Praktiken entwickelt. Einige dieser Praktiken dienen dazu, effizient zum polizeilichen Erfolg zu kommen, andere sollen (ambivalente) Signale in Richtung »Mehrheitsbevölkerung« senden und wieder andere sollen Vertrauen in die migrantische Community aufbauen und der Polizei Zugang verschaffen.

Ohne diese Praktiken im Einzelnen bewerten zu wollen, fällt auf, dass die Polizei dadurch Migrant\*innen als in besonderem Maße zu polizierende Gruppe markiert. Dies wird von anderen Mitgliedern der Gesellschaft wahrgenommen, die dadurch das Thema (Flucht-)Migration als sicherheitsrelevant einordnen, was wieder die gesellschaftliche Tendenz verstärkt, Migration zu versicherheitlichen.

An zahlreichen Stellen macht unser Material deutlich, dass viele Polizist\*innen bereits ihre Rolle in Bezug auf das Thema Migration reflektieren, sich als Korrektiv für rechte Diskurse verstehen und die Schutzwürdigkeit von Geflüchteten berücksichtigen. Daran können Ansätze einer kontextsensiblen Polizeiarbeit anschließen, indem sie Raum und Zeit zur Verfügung stellt, auch zu hinterfragen, was polizeiliches *Handeln* in der Gesellschaft

und bei den einzelnen Bürger\*innen auslöst. Welche Konsequenzen hat es für wen, wenn bestimmte Orte und bestimmte Personen als Sicherheitsrisiko markiert werden? Welche Außenwirkung haben diese Praktiken? Und welche Verantwortung trägt die Polizei in diesem Kontext, damit xenophoben Wissensbeständen in unserer Gesellschaft nicht Tür und Tor geöffnet werden können?

Einige interviewte Polizist\*innen präsentieren selbst Vorschläge, wie polizeiliche Praktiken in Bezug auf Migrant\*innen so abgeändert werden könnten, dass sie weniger zu einer Versicherheitlichung des Themas (Flucht-)Migration beitragen. In Bezug auf Kontrollsituationen wurde uns beispielsweise folgendes Beispiel genannt:

»Da sind die Kräfte von der [...] Bereitschaftspolizei [...]. Die operieren immer gerne so in mindestens Gruppen-, Halbgruppenstärke. Also viele. Und die kontrollieren im Foyer des Bahnhofs einen jungen Migranten. Der muss dort die Tasche leer machen und den Rucksack und es stehen so acht Polizisten rum. [...] Und so Hunderte von Reisenden flanieren dort vorbei und sehen dieses Szenario. Das fällt denen natürlich auf und die schauen und die denken: Das ist der Staatsfeind Nummer eins. Weil da sind neun Polizisten drum herum. Und wenn ich dann zu den Kollegen sage: »Sagt mal, seid ihr mal auf die Idee gekommen, den nach draußen zu bitten, das abgesetzt von diesen Verkehrsströmen zu machen und den dezent zu kontrollieren? Oder müssen wir den da auf diesem Präsentierteller einer Kontrolle unterziehen? Und wie empfindet der das?« (Pol MA, Interview 5, Juni 2021).

Aus dieser Reflexion kann dann das Hinterfragen des Verhältnisses zwischen Polizei und Migrant\*innen folgen. Die\*der hier interviewte Polizist\*in plädiert dafür, dass sich die Polizei ihrer Mitverantwortlichkeit für ein etwaiges belastetes Verhältnis besser bewusst werden muss:

»Fragen wir uns auch, was ist denn unser Part an der Situation? [...] Welche Erfahrungen macht denn jung, migrantisch, desintegriert [...] und irre viel im öffentlichen Raum unterwegs, welche Kontrollerfahrungen macht denn der mit unseren Leuten? Und wie oft sind diese Erfahrungen für ihn, wenn er noch Araber ist oder so, aus einem ganz anderen Kulturkreis kommt, wie oft sind die für ihn individuell zutiefst demütigend? Und was löst das aus? Und das ist natürlich ein bisschen »was war zuerst da, Henne oder das Ei?« (ebd.).

Als Sicherheitsexperte hat die Polizei sowohl das einzigartige Wissen als auch die Verantwortung, zu einer weitestgehend realistischen Einschätzung von Sicherheitsrisiken in unserer Gesellschaft beizutragen. Ihr Wissen über Sicherheit und Unsicherheit und ihre daraus entwickelten Praktiken prägen, wie bereits dargelegt, maßgeblich unseren gesamtgesellschaftlichen Sicherheitsdiskurs und haben die Macht, Ängste in der Bevölkerung entweder zu schüren oder abzubauen.

## 6. Das Globale im Lokalen

Wie im Methodenkapitel I.4 ausführlich dargelegt, schließen wir mit dieser Studie an die Prämissen interpretativer Forschungsarbeiten an, wonach Begriffe wie Kontext (Torgerson 2024), Resonanz (Lepperhoff 2006) und Einbettung darauf abheben, dass diskursive Praktiken nicht für sich Sinn ergeben, sondern an kulturelle, institutionelle oder lokalspezifische Interpretationsrepertoires anknüpfen müssen.

In unserem Fall wird die Stadt als sozialräumlicher Kontext in den Blick genommen. Diese Fokussierung gilt es raumtheoretisch zu reflektieren. So korrespondiert unser Zugang zum Kontext Stadt mit der jüngeren raumtheoretischen Forschung und ihrer Kritik an der Vorstellung von »Container«-Räumen (Löw 2015). Räume sind nicht bedeutsam als physikalische Raumausschnitte, die etwas »enthalten«, sondern als Konfigurationen von Begegnungspunkten, symbolträchtigen Orten und eingeschriebenen Interaktionsmustern. Wenn der Kontext jedoch kein sozialräumlicher Container, sondern ein Diskurs- und Handlungsrepertoire ist, stellt sich in Zeiten von Globalisierung, grenzüberschreitender Kommunikation und sozialen Medien die Frage, wie er genauer zu fassen ist. Was bedeutet es, wenn Globalisierung als »context of contexts« (Verger u. a. 2012) verstanden wird?

Diese Fragen wurden nicht von uns »ins Feld« getragen, wie es für positivistische Forschung typisch wäre, sondern ergaben sich vor dem Hintergrund unserer narrativen Interviews, insbesondere jenen mit den Polizist\*innen. Wie im Methodenkapitel erläutert, testet interpretative Forschung nicht ihre Theorien im Feld, sondern zeichnet sich durch ein iteratives, abduktives »Vor-und-zurück« zwischen Lebenswelt und theoretischen Konzepten aus (Kurowska/Bliesemann 2020: 1212).

Während unser Forschungsinteresse dezidiert auf die lokalen Diskurse und Praktiken der Polizei und deren Einbettung in einen zivilgesellschaft-

lichen und stadtpolitischen Kontext abzielte, nahmen die Interviewpartner\*innen regelmäßig Bezug auf transnationale Diskurse und verorteten die eigene Polizeiarbeit in Relation zu den globalen Rassismus- und *racial profiling*-Debatten der Zeit oder rekurrten auf den »Import« von Konflikten aus den Hauptherkunftsländern von Migrant\*innen (zu türkischem Extremismus siehe Kapitel II.2.A, Mannheim). Angesichts der transnationalen »Black Lives Matter«-Bewegung, die – zunächst ausgehend von den USA – Polizeigewalt gegen Schwarze Menschen anprangert (Beaman/Fredette 2022), schienen viele Interviewte die Polizeiarbeit vor Ort und ihre Beobachtung durch Teile der Zivilgesellschaft in dieser Rahmung zu fassen. Hinzu kamen räumliche Imaginationen zu den (angenommenen) Herkunftsländern der Geflüchteten, den dort herrschenden Lebensumständen und kulturellen Gepflogenheiten.

Im Folgenden werden zunächst die im untersuchten Material erkennbaren Muster der Bezugnahme auf globale Diskurse konzeptionell erfasst, bevor im Weiteren der Rekurs auf die Polizei in anderen Staaten und die diskursive Konstruktion der Herkunftsorte der Geflüchteten analysiert werden. Aus den konzeptionellen Arbeiten beziehen wir das Verständnis dafür, dass a) auch translokale Diskurse einen Kontext für kommunikatives Handeln darstellen können und dass b) diese Kontexte ihrerseits nicht statisch sind, sondern vor Ort gleichermaßen reproduziert und konstituiert werden. Hinzu kommt eine hermeneutische Perspektive auf Vergleiche, denn anhand unseres Korpus zeichnete sich ab, dass auf transnationale Diskurse vor allem in vergleichender Absicht verwiesen wurde. Die Relevanz von Vergleichen in Form von Praktiken des Inbeziehungsetzens und der Kontrastierung ist für Prozesse der Sinngebung und der Produktion von Wissen weitgehend dokumentiert (Barbehön/Münch 2014). Aus einer hermeneutischen Perspektive werden derartige Vergleichsformen »landläufig unter dem an Prominenz gewinnenden Stichwort der ›Orientierung‹ verhandelt. Unter Orientierung ist ein mehrstellig-reflexiver Prozess zu verstehen, in dem sich ein Subjekt (a) an etwas (b) in Bezug auf etwas (c) mithilfe von etwas (d) zu orten versucht« (Sass 2011: 26). Für kollektive Akteure wie die Polizei scheinen diese Mechanismen gleichermaßen zu gelten.

## 6.1 Globale Diskurse im Lokalen – konzeptionelle Zugriffe

Vor dem Hintergrund der »Globalisierung« als dominantem Metanarrativ seit den 1990er Jahren ist es wenig überraschend, dass eine Vielzahl von konzeptionellen und theoretischen Zugängen versucht, transnationale Kommunikationszusammenhänge zu fassen. Einen ersten Zugriff, der mit einer empirischen, konstruktivistischen Forschungshaltung und einem Verständnis von Städten als Sinnhorizonten vereinbar ist, liefern die Arbeiten der Bielefelder Weltgesellschaftsforschung zu einem »Envisioning the World« (Holtgreve u. a. 2021). Ausgangspunkt sind Luhmanns (1971) Überlegungen, wonach eine Einteilung der Welt in Nationalstaaten reduktionistisch sei, da Kommunikationen nicht vor Landesgrenzen halt machen. Weltpolitik wird demnach gefasst als Vergleichs-und-Verknüpfungs-Horizont, der geographisch und sozial entfernte Strukturen und Prozesse miteinander verbindet. Es geht somit um die Vorstellung und Herstellung der Welt oder darum, wie das Globale in Praktiken der Bezugnahme konstituiert wird (Holtgreve u. a. 2021). In Stichwehs Verständnis aktualisiert sich die Weltgesellschaft in lokalen Handlungen: »The fusion of the global and the local takes place at the local level« (Stichweh 2000: 257).

Mit einem Forschungsinteresse an der Refiguration von Räumen arbeiten Martina Löw und Hubert Knoblauch (2021) im Rahmen des gleichnamigen Sonderforschungsbereichs mit »sensitizing concepts«, die in eine ähnliche Richtung zielen, nämlich den Prozessen der Mediatisierung, der Translokalisierung und der Polykontextualisierung. Refiguration verstehen sie dabei als eine konzeptionelle Antwort auf die sonst verbreitete Gegenüberstellung von Lokalem und Globalem bzw. Nationalem und Globalem, die als Prozess auf der Ebene sozialen und kommunikativen Handelns zu denken sei. Während wir an dieser Stelle den spezifischen sozialtheoretischen Zugriff der beiden Autor\*innen auf Raum weitgehend ausblenden wollen, sei auf ihre »Polykontextualisierung« als Bezeichnung für multiple räumliche Bezüge im kommunikativen Handeln verwiesen, das damit translokale sinnhafte Bezüge einschließt. Im expliziten Rekurs auf Luhmann (1997) ist mit dem Begriff auf die Vielfalt an Sinnbezügen verwiesen, die Kommunikation in funktional differenzierten Gesellschaften herstellen muss.

Klar einer interpretativen Forschungshaltung verpflichtet, aber in seiner Forschungsfrage auf »Europäisierung im Sinne einer Aneignung und Einpassung von Europapolitik in (sub-) nationale Zusammenhängen« begrenzt,

ist hingegen Barbehön (2015: 18), der in seiner Dissertationsschrift die diskursive Konstruktion der EU in spezifischen, lokalen Kontexten analysiert. Dabei versteht er Stadt wie auch wir als distinkten Sinnhorizont, an den soziale Konstruktionen von Wirklichkeit anknüpfen. Europäisierung gilt damit als »Herausbildung und kontinuierliche[...] Reproduktion einer kontingenten Diskursordnung, die im sozialräumlichen Zusammenhang einer Stadt die kollektive Aneignung Europas strukturiert und zugleich Maßstäbe für den lokalpolitischen Umgang mit supranationaler Politik bereitstellt« (Barbehön 2015: 19).

Mit dieser Verortung ist gesagt, dass nicht an die Literatur zur grenzüberschreitenden Diffusion von Policies und Ideen angeknüpft werden soll, da diese in der Regel nicht im Rahmen des interpretativen Paradigmas erfolgt (vgl. Kuhlmann 2021). Ebenso ausgeblendet werden die stärker im Bereich der Politischen Theorie, insbesondere der Demokratietheorie, verorteten Arbeiten zur Frage einer globalen Öffentlichkeit (Fraser 1990) oder transkultureller Diskursräume (Knaut 2014). Gleichermaßen unberücksichtigt bleiben aufgrund unserer Forschungsperspektive auf die Polizei solche Beiträge, die mit dem Konzept Transnationalismus die Verbindungen analysieren, die migrierte Menschen zu ihrem Herkunfts- und Zielland herstellen (kritisch Nowicka 2020).

Im Folgenden illustrieren wir stattdessen die Erscheinungsformen und Funktionen des transnationalen Sichvergleichens in den Erzählungen der Polizei über ihren Umgang mit Flucht. Das Ziehen von Vergleichen beinhaltet mindestens zwei Vergleichseinheiten, die *comparata* und ein *tertium comparationis*, wobei Letzteres das Kriterium des betreffenden Vergleichs, also *das Woraufhin* des Vergleichs, definiert.

Genauer gesagt, analysieren wir erstens, wie sich die Polizei in unseren Fallstädten zu translokalen Diskursen um die Rolle der Polizei verortet: Welche Geschichten erzählt sich die deutsche Polizei über die Polizei im Ausland? Zweitens interessieren wir uns für den Vergleich zwischen unseren Fallstädten und den zugeschriebenen Herkunftsorten der Geflüchteten.

## 6.2 Die Polizei anderswo – »nicht zu vergleichen«

Der Vergleich mit den Polizeien in anderen Staaten, so ein erster Befund, erfolgt ausschließlich, um die eigene Arbeit durch Differenzbildung positiv abzugrenzen (für ein ähnliches Motiv im amerikanisch-französischen Ver-

gleich siehe Beaman/Fredette 2022). Die Polizei unterstellt, in ihrem Alltag mit den undemokratischen, gewalttätigen oder rassistischen Praktiken der Polizei in anderen Staaten (beispielsweise USA), Herkunfts- oder Transitländern in Verbindung gebracht zu werden, und reagiert ihrerseits darauf, über den Vergleich die Verortung auf einer imaginären Skala von Identität bis Differenz in Richtung Differenz zu verschieben.

Dabei begegnen uns folgende Motive: In verschiedenen Interviews und Pressemitteilungen werden die schlechten Erfahrungen mit der Polizei in den Herkunfts- und Transitländern der Geflüchteten kolportiert. Insbesondere Kindern, so die wiederholte Erzählung, müsste aufgrund solcher Begegnungen mit Uniformierten aktiv die Angst vor der hiesigen Polizei genommen werden, etwa durch freundliche Ansprache gleich in der Erstaufnahme. Die Polizei bemüht sich um Vertrauensaufbau, betont, ganz anders zu sein, und führt Gespräche zuweilen in Zivil, da Uniformen Angst auslösen.

»Wir als Polizei mussten immer sagen, ihr müsst keine Angst vor uns haben – weil die aus Staaten kommen, wo die Polizei dann immer autoritär war und man Angst haben musste, dass man vielleicht anders bestraft wird. Das hatten wir auch ganz oft, dass wir denen erst einmal sagen mussten, nein, ihr braucht keine Sorge haben, wir behandeln euch wie jeden anderen auch« (Pol BS, Interview 4, Oktober 2021).

Behörden allgemein und die Polizei insbesondere habe man in den Herkunftsländern anders kennengelernt. Es sei kein Vertrauen da, aufgrund von Korruption und körperlicher Gewalt (Pol MA, Interview 2, Mai 2021) »Die Hand des Polizisten ist schneller als sein Wort«, zitiert eine interviewte Person aus der Zivilgesellschaft ein arabisches Sprichwort (BS, Interview 4, Juni 2022). Unsere polizeilichen Interviewpartner\*innen grenzen sich sehr explizit davon ab:

»Nicht zu vergleichen mit der Polizei in Syrien, Afghanistan, im Irak. Das war unser Schwerpunkt. Also wir wollten vor allen Dingen deutlich machen, was steht hinter der Polizei hier in Deutschland und dass Flüchtlinge sich vor allen Dingen ohne Angst an die Polizei in Deutschland wenden können« (Pol BS, Interview 7, Dezember 2021).

Generell ist »Angst« der uns gegenüber am häufigsten genutzte Begriff, um die Reaktionen Geflüchteter auf die Polizei zu charakterisieren, wie eines von vielen ähnlichen Zitaten belegt:

»Aber das war am Anfang tatsächlich ein Thema, dass die wirklich Angst vor der Polizei hatten. Da haben wirklich Kinder sofort angefangen, zu weinen, wenn sie eine Uniform

gesehen haben. [...] Und dann haben die Eltern erzählt, an der ungarischen Grenze wurde der Vater von Polizisten verprügelt oder sowas« (Pol OS, Interview 3, September 2021).

Die Polizei tritt beispielsweise innerhalb der Osnabrücker Landeserstaufnahme zuweilen in Zivil auf und setzt, hier und anderswo, auf Dialog:

»In der Sedanstraße, wo auch sehr viele Familien sind, da versuchen die Polizist\*innen auch wirklich, den Kontakt zu halten, auch zu den Kindern, dass die wirklich auch die Ängste vor der Polizei verlieren« (Pol OS, Interview 6, Dezember 2021).

Das eigene Bemühen um Dialogbereitschaft und Bürgernähe wird jedoch auch als Dilemma im Einsatz wahrgenommen:

»Also in Frankreich, wenn man da so Polizisten reden hört, dann glaube ich nicht, dass der da in 20 Minuten alles ausdiskutiert. [...] Oder England, wenn man da vielleicht so ein Bobby ist. Das weiß ich nicht, aber ich kann es mir einfach nicht vorstellen, dass die das so liberal machen, wie es vielerseits hier bei der Polizei erwartet wird, vielleicht zu recht« (Pol BS, Interview 2, Oktober 2021).

Einerseits soll Vertrauen hergestellt werden – bis hin zum Verzicht auf die eigentlich so zentrale Uniform, die ihre Träger\*innen als Repräsentant\*innen des staatlichen Gewaltmonopols ausweist, andererseits soll die Polizei beispielsweise gegenüber den besorgten Anwohner\*innen von Sammelunterkünften Präsenz zeigen und mit ihrer Sichtbarkeit die Ordnung insbesondere um 2015 signalisieren.

Wenn in zahlreichen Interviews ein abnehmender Respekt beklagt wird, ist auffällig, dass dies einerseits für die deutsche Gesellschaft insgesamt festgehalten wird und andererseits innerhalb der Gruppe der Migrant\*innen oftmals mit Personen aus sicheren Herkunftsstaaten verbunden wird. Respektlosigkeit, tatsächliche Kriminalitätsneigung und fehlender Asylanspruch werden dabei oftmals in einem Atemzug erwähnt. Nach dem temporären Rückgang der Neuzuwanderung nach 2015 finden die Begegnungen zwischen Polizei und Geflüchteten nicht mehr mit der Polizei als Dienstleister oder Amtshilfe zur Bewältigung einer administrativen Krise statt, sondern tatsächlich – wie auch bei anderen Gruppen – im Zuge der Strafverfolgung. Mittlerweile habe man daher, so die einhellige Meinung, nur noch mit einem Bruchteil der damals Eingereisten zu tun, oftmals denjenigen, die ohnehin nichts zu verlieren hätten: »Die, die aufgefallen sind, sind halt aufgefallen und mit den normalen Flüchtlingen, die wirklich nur das ganz berechnete oder legitime Asylrecht in Anspruch nehmen wollten, mit denen haben wir nichts zu tun« (Pol MA, Interview 1, Mai 2021).

Vor diesem Hintergrund einer Verengung der Zielgruppen polizeilicher Ansprache wird der Spagat zwischen Vertrauensaufbau und Kommunikation in der Ankommensphase und Durchsetzung von Recht und Ordnung in späteren Phasen des Aufenthalts durchaus als Dilemma wahrgenommen:

»Natürlich, wenn es darum geht, Straftaten aufzuklären oder zu verfolgen, dann sind wir auch nicht immer der Helfer. Dann tun wir auch mal weh. Weil wir sie ja bestrafen oder weil wir für die Bestrafung sorgen. Also, auch das hat sich dann viel in Respektlosigkeit gewandelt. Da muss man sich schon einiges gefallen lassen. Da muss man das eine oder andere Mal auf Durchzug schalten« (Pol MA, Interview 3, Juni 2021).

### 6.3 »So sind wir nicht«

Ein weiteres regelmäßig auftauchendes Motiv ist das der gewachsenen Beobachtung polizeilichen Handelns durch die Gesellschaft insgesamt, das stets mit globalen Kommunikationsbezügen, genauer gesagt mit der Nutzung von YouTube-Videos durch Zivilist\*innen, in Verbindung gebracht wird. Das polizeiliche Handeln sieht sich bei Einsätzen mit Polizeigewalt insbesondere im US-amerikanischen Kontext gleichgesetzt und grenzt sich davon ab. In brenzligen Zugriffssituationen mit Gegenwehr würden Flüchtige den Ausruf »I can't breathe« (Pol OS, Interview 2, September 2021) nutzen, um polizeiliches Handeln zu delegitimieren. »Wir haben mehrere Vorfälle gehabt, wo unsere Kollegen natürlich eine Person zu Boden bringen mussten, um sie festzunehmen. Und dann wurde sofort gerufen: ›Ich kann nicht atmen! George Floyd! Nimm das mit dem Handy auf!‹ Und so weiter« (Pol OS, Interview 6, Dezember 2021).

In den Interviews verschwimmt dabei die Thematisierung von Flucht mit allgemeinen Gesellschaftsdiagnosen vonseiten der Interviewten:

»Heute hat man halt von 20 dann zehn, die einem erklären, was man darf und was man nicht darf als Polizei. Und auch sehr überzeugt. Also, sie haben schon drei YouTube-Videos gesehen und deshalb ist das alles ganz schlimm, was die Polizei da macht« (Pol BS, Interview 2, Oktober 2021).

»Man sieht es ja auch in der medialen Betrachtung, dass dann immer, ja, man in eine gewisse Ecke gestellt wird, sage ich mal, oder es zumindest sehr kritisch hinterfragt wird. Das ist schon so ein Wandel, der dann mit der Smartphone-Generation irgendwann einfach kam« (Pol OS, Interview 2, September 2021).

Für diese »Überwachung von unten« hat sich in der englischsprachigen Debatte der Ausdruck »Sousveillance« etabliert (Huey/Ferguson 2024).

»Wo man sagt, Leute, also irgendwie müssen wir ja schon agieren können. Es gibt auch gewisse Zugriffstechniken, die waren immer so. Die waren schon zu Kaisers Zeiten beim Schutzmann so. Und gewisse Techniken auf der ganzen Welt, von allen Länderpolizeien der Welt wird das so gemacht. Aber nach George Floyd wurde alles sehr, sehr kritisch beäugt natürlich bei uns. Mit einer kritischen Öffentlichkeit. Was ja grundsätzlich okay ist. Nur es war dann sehr schnell, sehr vorschnell negativ uns gegenüber« (Pol OS, Interview 2, September 2021).

Während die Interviewten im Straßendienst sich durch die Handyvideos vor allem beobachtet, nicht respektiert und gestört zu fühlen scheinen, betonen die Verantwortlichen die unterschiedlichen nationalen Polizeikulturen: Es habe »wehgetan, dass man das pauschal überträgt, weil die Ausbildung eines amerikanischen Polizisten natürlich in keinster Weise verglichen werden kann mit dem, was wir tun« (Pol MA, Interview 5, Juni 2021). Ein\*e Interviewpartner\*in aus Darmstadt rät:

»Sind Sie schon mal in einer Polizeikontrolle in den USA gewesen? Ich schon. Also ich habe schon mal einen Revolver am Kopf fast gehabt, als ich mit meinem Sohn vor drei Jahren da war. Also von daher muss man mal gucken, wie ist Polizei in anderen Ländern. Da finde ich uns eigentlich schon, das kann man jetzt auch nochmal klar sagen, finde ich uns schon relativ liberal. Also deutsche Polizei finde ich schon sehr gut und bürgerfreundlich« (Pol KS, Interview 4, September 2021).

Mit der Thematisierung US-amerikanischer Polizeigewalt sei auch das Thema *racial profiling* zu einem »Hype« geworden, analysiert ein\*e Gesprächspartner\*in aus Karlsruhe, der\*die die Übertragung der Debatte schon vor dem Hintergrund der Möglichkeit verschiedener Beschwerde- und Disziplinarverfahren zumindest in ihrer\*seiner Stadt für unbegründet hält (Pol KA, Interview 8, Oktober 2021). Die Strategie des Sichabgrenzens von der US-amerikanischen Polizei wird daher nach Einschätzung eines\*r Osnabrücker Interviewpartner\*in auch von der Polizeiführung forciert:

»Das war jetzt nicht in Deutschland, aber diese Geschichte, die in Amerika halt stattgefunden hat, wo der Schwarze da von dem Polizisten niedergeknüppelt wurde, das war ja hier mächtig. Mächtig tauchte das ja hier nun auch auf. Und da hatte ich schon so das Gefühl, dass unsere Führung daraufhinwirkte, das mal so in das richtige Licht zu stellen. So sind »wir« nicht. Und so sind wir ja auch nicht« (Pol OS, Interview 4, Oktober 2021).

Die Abgrenzung von der rassistischen Polizeigewalt in den USA, so ist zu vermuten, ist nicht allein vor dem Hintergrund transnationaler Debatten, sondern auch angesichts innerdeutscher Skandale um rechtsextremistische Chatgruppen einzuordnen. Der globale Diskurs trifft die deutsche Polizei zu

einem Zeitpunkt, als nach Bekanntwerden herabwürdigender Chatverläufe sowie durch die in parlamentarischen Untersuchungsausschüssen deutlich gewordenen Defizite bei den Ermittlungen zum NSU-Komplex und nicht zuletzt die Verstrickung von Polizist\*innen in den »NSU 2.0« die Frage im Raum steht, inwiefern rassistische Einstellungen verbreitet und vor allem auch handlungsleitend sind (Müller/Wittlif 2023: 5).

#### 6.4 Vergleich Herkunftsland/Zielland

Die zweite Vergleichsperspektive, die wir im Folgenden beleuchten möchten, bezieht sich auf den Vergleich der Herkunftsorte der Geflüchteten mit unseren Fallstudienstädten. Es geht darum, zu analysieren, auf welche Eigenschaften hin Herkunfts- und Zielorte von den Polizist\*innen miteinander verglichen werden, um damit polizeiliche Handlungsbedarfe zu rechtfertigen oder zu verneinen.

Bezüge zu den Herkunftsländern sind, selbst wenn konkrete Regionen- oder Ländernamen fallen wie »Ost-Georgien«, stark verallgemeinernd.

Vergleiche begegnen uns in dreierlei Form: Erstens, um Verhaltensweisen von Geflüchteten zu verstehen und als ungefährlich zu kommunizieren, in solchen Situationen, in denen Anwohner\*innen eine Reaktion der Polizei erwarten, etwa weil sich die Bewohner\*innen einer Sammelunterkunft an den Straßenrand setzen oder sich Großfamilien im Park zusammenfinden (Pol BS, Interview 5, Oktober 2021). Hier werden im Rückblick auf das Jahr 2015 Gewohnheiten aus dem Herkunftsland angeführt und als ungewohnt, aber unproblematisch eingeführt:

»Also es ist ja wichtig eben, dass Inspektionen auch Hintergründe kennen. Also mir fällt eben gerade so ein ganz banales Beispiel ein. Wenn ganz viele Menschen hierherkommen aus allen Kulturkreisen, die sich unter Umständen, weil sie es so gewohnt sind, anders verhalten. Aber was polizeilich irrelevant ist. Also ich sage jetzt mal, die Großfamilie, die im Park ist. Wenn man das nicht kommuniziert und transparent macht und die Information steuert, warum das so ist, dass das normal und okay ist. Also jetzt für Polizei ist das nicht das Problem. Aber Polizei kommuniziert ja Richtung Bürger« (ebd.).

Zweitens werden immer dann sehr allgemeine Vergleiche zum Herkunftsland gezogen, um kriminelles Verhalten gerade nicht mit einer bestimmten Herkunftskultur zu verbinden.

So formuliert der Leiter der Braunschweiger Sonderkommission »Asyl« in einer Buchpublikation: »Auch in Afghanistan darf nicht gestohlen werden, auch in Zentralafrika darf nicht gestohlen werden« (Küch 2016). Über diesen Vergleich kann so einerseits das unterstellte Framing in der Öffentlichkeit entkräftet werden, dass Geflüchtete per se kriminell(er) seien. Zum anderen kann so aber auch die Notwendigkeit eines schnellen, polizeilichen Handelns gerechtfertigt werden, damit in deutschen Städten keine Gelegenheitsstrukturen für Kriminalität geschaffen werden (Pol BS, Interview 3, Oktober 2021).

Ein weiteres dominantes Motiv besteht darin, die sozioökonomischen Unterschiede zwischen hier und dort anzuführen. Dies wird regelmäßig im Zusammenspiel mit dem Missbrauch durch Schleuser und die Verheißungen der deutschen Konsumgesellschaft thematisiert:

»Und dann hat der Kollege mal gesagt, hier ich zitiere das jetzt mal: »Überleg mal – wenn du in Ostgeorgien wohnst [...] Das ist so deine zivilisatorische Stufe. Und dann kommst du irgendwann, dann verspricht dir einer irgendwas, dann kommst du nach Deutschland. Und dann gehst du hier in Braunschweig durch die Innenstadt und siehst die ganzen Läden. Und gehst dann bei Karstadt Sport und siehst dann da eine Wand irgendwie voll mit Turnschuhen, Sneaker, so. Das hast du noch nie ... das kennst du nur vom Hörensagen, dass es sowas gibt. Das ist dann menschlich vielleicht nachvollziehbar, dass man dann irgendwie denkt, boah, die nehme ich mir und laufe jetzt los« (Pol BS, Interview 2, Oktober 2021).

Das wiederkehrende Narrativ lautet, dass »anständige« Personen (wie explizit Lehrer, Polizisten und Militärangehörige) von Schleusern in die Kriminalität gedrängt würden oder an deutschem Wohlstand bei fehlenden Chancen teilhaben wollten (Pol BS, Interview 3, Oktober 2021). Zuweilen werden aber auch kulturalistische Zuschreibungen genutzt, wobei sich diese weniger auf Geflüchtete, sondern – zumindest in Mannheim – eher auf bereits länger in Deutschland lebende Herkunftsgruppen wie türkische junge Männer zu beziehen scheinen: »Es gibt ja durchaus Länder, wo, sagen wir mal, dieses offensive Zur-Schau-Stellen von Wohlstand nicht verwerflich ist. Wo bei uns jeder sagt, naja bei uns geht man eher dezent damit um, ja, zeigt das nicht so« (Pol MA, Interview 8, Juni 2021).

Die Nennung von Ortsmarken wie »ehemaliger Ostblock« oder Balkanstaaten dienen in der Regel dazu, den fehlenden Fluchtgrund zu benennen. Nur diese Länder werden mit Armut verbunden, nicht aber im Falle der legitimen Hauptherkunftsländer Syrien, deren hoher Entwicklungsstand vor dem Krieg betont wird.

## 6.5 Fazit

Die Effekte von Globalisierung in Gestalt von grenzüberschreitender Mobilität, aber auch in Form grenzüberschreitender Kommunikation erhöhen die Komplexität im Polizeialltag. Interpretative Autor\*innen wie Bevir (2016) haben das Konzept des Dilemmas angeführt, wenn neue Ideen auf etablierte Überzeugungen und Traditionen treffen. Angesichts widersprüchlicher Anforderungen, erhöhter Komplexität und Kontingenz kommt dem Vergleichen »als ganz basale Operation der Selbstverortung« (Sass 2011) eine zentrale Rolle zu. Polizist\*innen, denen ohnehin nachgesagt wird, »bewaffnete Soziologen« (Grutzpalk 2019) zu sein, werden damit zu bewaffneten Komparatisten.



## IV Fazit



# 1. Einleitung

Die Bedeutung der Städte für die Aufnahme, Unterbringung und Inklusion von Geflüchteten erhält spätestens seit dem »langen Sommer der Migration« (Hess u. a. 2017) eine verstärkte Aufmerksamkeit. Während in der Öffentlichkeit zuletzt infolge der durch den Ukraine-Krieg abermals gestiegenen Zuwanderungszahlen ein »Überforderungsdiskurs« dominiert (Schamann u. a. 2024), herrscht in der Forschung weiterhin ein hohes Interesse an der Heterogenität des lokalen Umgangs mit Flucht vor. Die vorliegende Publikation schließt ein Projekt ab, das angetreten ist, die Rolle der Polizei in der stadt-spezifischen Aushandlungen von (flucht)migrationsbedingter Diversität in den Blick zu nehmen (vgl. Terizakis 2023). Damit fokussierten wir einerseits auf eine staatliche Vollzugsinstanz, deren Handlungsspielräume, so könnte man mutmaßen, in einem besonderen Maße durch (landespolitische) Rahmensetzungen und die Verpflichtung auf das Grundgesetz und die darin zum Ausdruck kommende Menschenwürde normiert werden. Die übergeordnete Fragestellung lautete, ob selbst für eine solche Organisation die durch den *local turn* postulierte Heterogenität in der Bearbeitung von Migration empirisch aufrechtzuerhalten sei bzw. wie polizeiliches Handeln in einen lokalspezifischen, stadtpolitischen und zivilgesellschaftlichen Kontext eingebettet ist.

In den Zwischenbetrachtungen haben wir bereits auf die Vielfalt von Problemwahrnehmungen, Handlungsroutinen und Vernetzungspraktiken der Polizei in unseren sechs Fallstudienstädten verwiesen beziehungsweise gemeinsame Erzählungen herausgearbeitet. Anstatt diese erneut zusammenzutragen, versteht sich dieses Fazit als ein Plädoyer für eine stärkere politikwissenschaftliche Beachtung der Polizei in der lokalen Governance von Migration (siehe hierzu bereits Münch i. E.). Dabei soll zunächst die grundsätzliche Familienähnlichkeit zwischen Polizei und »Policy« begriffs-

geschichtlich herausgestellt werden. Es folgt zweitens die Erläuterung, warum in der Interaktion von Polizei und Geflüchteten besonders viele »Begegnungen« zwischen Staat und Bevölkerung entstehen, die nahelegen, die Polizei als einen zentralen Akteur der *street-level bureaucracy* in den Blick zu nehmen. Daran schließt drittens die Würdigung der Polizei vor Ort als wichtigem Wissensträger und -produzenten an, bevor wir abschließend illustrieren, warum sich insbesondere für die interpretative Policy-Analyse ein fruchtbares Tätigkeitsfeld erschließt.

## 2. Warum Polizei und Policy?

Die Analyse der Polizei scheint – zumindest auf den ersten Blick – nicht im Zentrum der Policy-Analyse mit ihrem Fokus auf die materielle Dimension des Politischen und verbindliche Problemlösungen zu stehen. Semantisch ist es jedoch nicht weit hergeholt, eine Verbindung zwischen Polizei und Policy herzustellen. Im Jahr 1941 verweist Carl Friedrich auf die gemeinsamen Ursprünge von Polizei und Policy: »It is no accident that the word policy is so intimately related to that of police. Both derive from the old French *policie*. The Oxford Dictionary tells us that the general connotation of police is ›civil administration‹ which is charged, of course, with the several courses of action adopted by the government« (zitiert in Heidenheimer 1986: 8).

Im Deutschen ist »Polizey« aus dem lateinischen *policia* (und griechischen *politeia*) für Staatsverwaltung entstanden. Im Mittelpunkt der Verantwortung des Fürsten im frühneuzeitlichen Staat standen »Sicherheit, Wohlfahrt und Glück« seiner Untertanen, die durch eine »gute polizey« verwirklicht werden sollten. Der Begriff »polizey« umfasste sowohl die Aufgabenbereiche des Staates (Politik) als auch die Form ihrer administrativen, d. h. »polizeilichen« Umsetzung. Staatliche Aufgaben wurden aus den Zwecken des Staates abgeleitet oder durch diese legitimiert (Kaufmann 2002: 302). Laut Heidenheimers länderübergreifender Geschichte des Konzepts entwickelten jene Staaten, die absolutistische Regime mit merkantilistischen Neigungen kombinierten, etwas, was man als einen »weiten Polizeibegriff« bezeichnen könnte, der einen Großteil der innerstaatlichen Regelsetzung umfasste. Mit dem Aufkommen konstitutioneller und liberaler Grundsätze ging die Verbreitung dieses Verständnisses jedoch zurück, wobei ein »enger Polizeibegriff« mit den Kräften verbunden wurde, die Sicherheit und Ordnung im engeren Sinne durchzusetzen hatten (Heidenheimer 1986: 10). Auch wenn die Entwicklung der Policy-Analyse in den

USA verortet wird, gab es bereits Vorläufer in der deutschen akademischen Tradition der sogenannten »Polizeywissenschaft« als (vordemokratischer) Staats- und Verwaltungswissenschaft (Maier 1966 zitiert in Saretzki 2007: 287). Vor diesem Hintergrund lässt sich der Vorwurf der Politikwissenschaft der 1980er Jahre gegenüber der neu aufkommenden Policy-Analyse verstehen, sich »zu sehr die Gedanken der Regierenden zu machen«, also machtunsensibel und staatszentriert zu sein (Greven 2007: 333). Während sich die Policy-Analyse heute in der Regel anderen Politikfeldern und Akteuren zuwendet als der Polizei, haben jüngere Ereignisse wie die Proteste gegen Polizeigewalt in den USA zu einigen Beiträgen in den internationalen Journals der Fachcommunity geführt (z. B. Baumgartner u. a. 2021; Stauffer u. a. 2023).

Konzeptionell würde eine Wiedereinführung der Polizei in die Policy(forschung) einen Blick auf die Polizei erfordern, der sie erstens stärker in Kontinuität mit anderen Bereichen öffentlicher Verwaltung und zweitens als Teil eines lokalen Staates begreift. Für den erstgenannten Gesichtspunkt bietet die immer hervortretende multifunktionale Rolle der Polizei in der Praxis der Fluchtmigrationsbewältigung vor Ort sowie ihre Rolle als letzte staatliche Instanz vor Ort fruchtbare Anknüpfungspunkte. Für den zweitgenannten Aspekt ist der Blick auf die mit weiteren Akteuren abgestimmte Aneignung der vor Ort anfallenden öffentlichen Aufgaben von besonderem Interesse. Wird so die Polizei wieder stärker als »Policy« verstanden, so lässt sich umgekehrt fragen, wie viel »Policey« (d. h. nicht nur »problemlösender«, sondern auch »autoritärer« Gehalt) in »Policies« steckt und diese am Ende in ihrer lokalen Übersetzung von einer bestimmten polizeilichen Praxis abhängen.

### 3. Begegnungen mit dem Staat

Obschon die Untersuchung der Institution Polizei oder der polizeilichen Praktiken also nicht im Mittelpunkt der Mainstream-Theorien des Policy-Prozesses stehen (vgl. Lange 2018), wird die Polizei von Implementationsforscher\*innen in einer Bottom-up-Tradition durchaus wahrgenommen (vgl. Lipsky 1971). Autor\*innen in dieser Tradition sind an den alltäglichen Praktiken und Problemlösungsstrategien vor Ort interessiert. Eine der Annahmen der frühen Street-Level-Studien lautet, dass die scheinbar so unterschiedliche Erbringung von öffentlichen Dienstleistungen wie die Arbeit von Lehrer\*innen, Berufsberater\*innen und Polizist\*innen paradoxerweise allesamt als hochgradig einem Skript folgend und gleichzeitig improvisiert und reaktionsschnell charakterisiert werden könne. Einer der Beiträge dieser Literatur ist das Konzept der »öffentlichen Begegnung« und deren Einfluss auf das tägliche Leben der Bürger\*innen und der öffentlichen Bediensteten. Während das Konzept weithin verwendet wird, um zu verstehen, »what happens when citizens meet the state« (Hupe 2022: 21), lässt sich vor dem Hintergrund unserer Forschung konstatieren, dass diese Begegnungen zwischen Polizei und Nichtbürger\*innen sogar noch zahlreicher sein dürften: Dies gilt insbesondere für Geflüchtete, sowohl in der Phase der Ankunft und zentralisierten Unterbringung als auch darüber hinaus.

Auf dem Höhepunkt der Krise des europäischen Asylsystems und der Verwaltung um 2015, aber auch angesichts der Ankunft einer großen Zahl schutzbedürftiger Personen nach dem Krieg in der Ukraine, war die Polizei in vielen deutschen Städten mit der Entgegennahme von Asylanträgen, der Identitätssicherung, dem Schutz von Sammelunterkünften (vor rechtsextremer Gewalt oder internen Konflikten) bis hin zum Angebot von Verkehrstrainings für neu zugewanderte Kinder und Familien oder der Prä-

vention von Islamismus betraut. Die Polizei selbst entwickelt auch jenseits der Arbeit mit Geflüchteten eine Praxis, die sich nicht mehr klar von anderen Feldern abgrenzen lässt – so scheint sie in ihren präventionsbezogenen Aktivitäten grundsätzlich nicht von Formen der Sozialarbeit und in ihren bildungsbezogenen Aktivitäten nicht von pädagogischen Bereichen unterscheidbar zu sein (Negal 2019). Diese zahlreichen »public encounters« (Bartels 2013) zwischen Bürger\*innen, Nichtbürger\*innen und dem Staat ergeben sich potenziell auch für Migrant\*innen mit längerem Aufenthalt im Zielland, und zwar durch die Bemühungen der Polizei, diverses Personal zu rekrutieren, aber auch durch die polizeiliche Überwachung stigmatisierter Orte sowie Praktiken des *racial profiling*.

Während die Anlässe für Begegnungen mit Geflüchteten in unserem Korpus sehr vielfältig und oft durchaus wohlwollend sind, ist bekannt, dass polizeiliche Praktiken mit einem erheblichen Maß an »Othering« verbunden sein können. Dies gilt nicht nur für die Gruppe der Flüchtlinge im engeren juristischen Sinne, sondern für alle Menschen, die als »anders« kategorisiert werden. In der Literatur hat sich der Begriff »Overpolicing« eingebürgert. Diese spiegelt sich, wie Keitzel (2024: 71 ff.) ausführt, z. B. in häufigen Identitätskontrollen im öffentlichen Raum wider und bringt rassifizierte Gruppen mit bestimmten Delikten (oft Drogenkriminalität, Diebstahl) in Verbindung. Der Einfluss dieser Begegnungen auf das tägliche Leben von Migrant\*innen und ethnischen Minderheiten hat erst in jüngster Zeit an Aufmerksamkeit gewonnen, oft als Teil einer transnationalen Debatte über Polizeirassismus (Beaman/Fredette 2022).

Neben dem begründeten Interesse daran, wie diese Praktiken erlebt werden, ergeben sich auch weitergehende Auswirkungen auf die jeweiligen Gesellschaften, deren Wahrnehmung der polizeilichen Legitimität sowie deren Vertrauen in den Staat. Vor diesem Hintergrund ist für die Gesellschaft der Bundesrepublik der Gegensatz zwischen dem in Umfragen dokumentierten hohen Vertrauen in die Institution »Polizei«<sup>1</sup> und einem radikal polizeikritischen Diskurs unter Berufung auf Diskriminierungs- und Gewalterfahrungen marginalisierter Gruppen augenfällig. Auf welche Art von Erfahrungen und Zugehörigkeiten (zu Gruppen, Deutungsgemeinschaften, Netzwerken) sind die gegensätzlichen Einschätzungen zurückzuführen? Zu einfach wäre es, den Gegensatz entlang der Grenze Migrationshintergrund/kein Migrati-

---

1 <https://www.deutschlandfunk.de/aerzte-und-polizei-geniessen-groesstes-vertrauen-politiker-verlieren-ansehen-100.html>, Zugriff: 08.05.2024.

onshintergrund, deutsche/ausländische Staatsangehörigkeit, ansässig/neu angekommen bzw. geflüchtet oder ähnlicher Dichotomien darzustellen. Obwohl die Wissensbasis noch sehr rudimentär ist, scheint es auch unter Geflüchteten in der Breite ein ausgeprägtes Vertrauen gegenüber der Polizei in Deutschland zu geben (Schmidt u. a. 2019: 597; Wagner u. a. 2019). Selbstverständlich spiegeln Umfragen nicht einfach Realitäten wider und können unterschiedlich interpretiert werden. Wenn der Polizei mehr vertraut wird als den demokratischen Institutionen, die sie kontrollieren sollen, erscheint dies problematisch. Was die Vertrauenswerte gleichwohl deutlich machen: Die Polizei steht nicht außerhalb der deutschen Gesellschaft. Die oft zitierte polizeiliche Neutralität ist nicht mit Präferenzlosigkeit oder außerhalb der Gesellschaft stehend zu verwechseln. Vielmehr ist Polizei in die Stadtgesellschaft, wie unsere Forschung zeigt, oft stark eingebettet. Sie ist auch nicht nur für die »Dominanzgesellschaft« da. Zugleich machen Menschen die Erfahrungen, dass polizeiliche Praxis dazu beiträgt, dass sie selbst kein gleichberechtigter Teil der Gesellschaft sind. Hieraus ergeben sich wichtige Anschlussfragen für die Kernthemen der Politikwissenschaft insgesamt.



## 4. Die Polizei als Wissensanbieter

Ein Diskurs der Versicherheitlichung von Migration, wie wir ihn in Kapitel III.5 gewürdigt haben, führt dazu, dass der Polizei eine besondere Rolle als Sprecherin im öffentlichen Diskurs zugeschrieben wird und sie damit zu einer entsprechend wichtigen Anbieterin von »Wissen« wird. Die kritische Polizeiforschung hat auf den expansiven Charakter der Polizei hingewiesen, die nach einer Ausweitung ihrer Ermessensspielräume strebt, unterstützt durch einen öffentlichen Diskurs, der mehr Sicherheit, Risikominimierung und Prävention fordert (Derin/Winkler 2021). Die Polizei reagiert auf die wachsende Vielfalt in »ihren« Städten nicht nur mit Organisationsentwicklung (Diversitätsoffensiven in der Personalpolitik, Schulungen zur interkulturellen Sensibilität) oder der Bildung von Netzwerken im Sinne einer *urban governance*. Sie ist auch stark an der Konstruktion von Wissen über Migration und Integration und verwandten Kategorien durch Pressemitteilungen und Kriminalstatistiken beteiligt. Wie in unseren Fallstädten gezeigt, wird dieses Wissen insbesondere vonseiten der Bevölkerung aktiv nachgefragt – so zumindest die Deutung der Polizei –, wobei die Polizei in der öffentlichen Kommunikation nach eigener Wahrnehmung eine moderierende, entdramatisierende Rolle einnimmt. Wissenspolitologisch gesprochen, konkurriert die Polizei auf »Wissensmärkten« mit anderen Anbieter\*innen (vgl. Nullmeier 1993, wobei anzunehmen ist, dass dem polizeilichen Wissen eine besonders hohe Legitimität zugesprochen wird [Keitzel 2024: 53 ff.]). Von dieser Deutungshoheit der Polizei ist auch jenseits des Migrationsthemas die Rede: Da die Polizei oft zu den ersten Akteuren mit offiziellem Status zählt, die an Orten des Konfliktes auftauchen, und damit diejenige ist, die sowohl das Geschehen als auch das Geschehene effektiv strukturieren kann, kommt ihr, resümiert Bielejewski (2023: 134), ein »Erzählmonopol« zu. Sie ist damit in der Lage, eine »konstitutive Ordnung der

Ereignisse« zu etablieren und als dokumentierte »Tatsache« zu etablieren (ebd.). Ein Generalisierungsversuch, welche Arten von Wissen in der Polizei an welchen Stellen vorherrschen, wurde von uns nicht unternommen. Es gibt Hinweise, dass es Unterschiede geben könnte zwischen der Art der Einheiten und dem Profil der betrachteten Polizeibeamt\*innen (Maillard u. a. 2018: 185). Dabei postuliert Hunold (2022), dass die Schutzpolizei dazu neige, sich leichter auf stereotypes Wissen zu verlassen, das Verdächtigungen auf der Grundlage von Äußerlichkeiten konstruiert, während dies bei den Kriminalpolizeidienststellen weniger der Fall sei. Wenn Politik kollektiv verbindliche Entscheidungen auf Grundlage geteilter Problemdeutungen und im Sinne der netzwerkförmigen Governance unter Einbezug einer Vielzahl von Akteuren trifft, sollte die Policy-Analyse ihren Blick dafür schärfen, inwiefern auch der *street-level* im *policy-making* involviert ist. In unserem Fall sehen wir, dass dies durch die Teilhabe an lokalen Netzwerken mit Einfluss auf die Formulierung von Alternativen oder durch die Nutzung von Interpretations- und Handlungsspielräumen in der Implementation der Fall sein kann.

## 5. Warum Polizei und interpretative Analyse

Während die Rolle der Polizei und ihre Interaktionen als hochgradig ritualisiert interpretiert werden können, haben einige Autor\*innen betont, dass die Polizei oft versucht, eine eher situative als eine institutionelle Rolle zu entwickeln (Bielejewski 2023). Wir halten angesichts der »Definitionsmacht der Polizei« (Feest/Blankenburg 1972) eine interpretative Forschungshaltung für besonders geeignet, das polizeiliche Feld für die Policy-Analyse zu erschließen. Die interpretative Policy-Analyse ist methodologisch anschlussfähig an die und kann profitieren von den Nachbardisziplinen (z. B. Soziologie, Anthropologie, Ethnologie), vermag aber zugleich eine spezifisch politikwissenschaftliche Perspektive beizusteuern. Die Polizei kann als wertvoller Untersuchungsgegenstand dienen, nicht nur, weil sie eine so wichtige staatliche Organisation ist (Beek u. a. 2023), sondern auch, weil es heißt, dass sie die Aktivitäten, Situationen und Probleme, für die sie zuständig ist, überwiegend selbst als relevant oder nicht relevant definiert (Bielejewski 2023:134). In einer frühen Kritik am interpretativen Paradigma, genauer gesagt am symbolischen Interaktionismus in der Politikwissenschaft, konstatierte Kanter (1972), dass ein Polizist, der eine Waffe zieht, »Vorrang vor jeder anderen ›Definition der Situation‹ hat« (Kanter 1972: 86, eigene Übersetzung). Wir ziehen daraus einen anderen Schluss, und dies nicht nur, weil der Einsatz von Schusswaffen in einem europäischen Kontext begrenzt sein mag. Auch wenn sich der Ermessensspielraum der Polizei nicht so sehr von dem anderer *street-level bureaucrats* unterscheidet, so handelt es sich bei Polizist\*innen doch um Akteure, die das Gewaltmonopol des Staates in herausragender Weise repräsentieren. Als eine der sichtbarsten staatlichen Organisationen sollten wir uns als Forscher\*innen und Bürger\*innen dafür interessieren, wie sie aus komplexen Situationen in einer zunehmend vielfältigen Gesellschaft Sinn machen. Dass die Polizei

staatliche Autorität verkörpert und ihr dies eine bedeutungsvolle Definitionsmacht verleiht, ist unbestritten. Doch auch ihre Definitionen erfolgen nicht in einem luftleeren Raum, als gleichsam souveräne Entscheidungen aus dem Nichts heraus. Vielmehr sind Ermessensspielräume als gelebte Praxis eingebettet in sich wandelnde und umkämpfte Staatsverständnisse, institutionelle Selbstverständnisse, individuelle Wahrnehmungen und Erfahrungen, Netzwerke aus menschlichen und nichtmenschlichen Einheiten sowie Koalitionen von Institutionen und gesellschaftlichen Kräften. Die Polizei interpretiert routinemäßige wie außergewöhnliche Situationen und den eigenen Ermessensspielraum als gesellschaftlich und städtisch eingebetteter Akteur, nicht als außerhalb der Gesellschaft stehender Leviathan.

# Literatur

- Abdul-Rahman, Laila/Espín Grau, Hannah/Klaus, Luise/Singelstein, Tobias (2023), *Gewalt im Amt. Übermäßige polizeiliche Gewaltanwendung und ihre Aufarbeitung*, Frankfurt a. M./New York: Campus.
- Aden, Hartmut/Bosch, Alexander (2022), »Unabhängige Kontrolle als Schutz vor Rassismus und Diskriminierung?«, in: Daniela Hunold/Tobias Singelstein (Hg.), *Rassismus in der Polizei. Eine wissenschaftliche Bestandsaufnahme*, Wiesbaden: Springer VS, S. 729–742.
- Aden, Hartmut/Bosch, Alexander/Fährmann, Jan/Thurn, Roman (2022), »Police Stops in Germany – between Legal Rules and Informal Practices«, in: *Journal of Organizational Ethnography*, 11 (2), S. 116–131.
- Akbar, Amna A. (2022), »Reform (der Polizei) – ein abolitionistischer Horizont«, in: Daniel Loick/Vanessa E. Thompson (Hg.), *Abolitionismus. Ein Reader*. Berlin/Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 316–417.
- Amin, Ash (2002), »Ethnicity and the Multicultural City: Living with Diversity«, in: *Environment and Planning A: Economy and Space*, 34 (6), S. 959–980.
- Arndt, Susan (2017), »Rassismus. Eine viel zu lange Geschichte«, in: Karim Fereidooni/Merel El (Hg.), *Rassismuskritik und Widerstandsformen*, Wiesbaden: Springer VS, S. 29–45.
- Attia, Imam (2017), »Diskursverschränkungen des antimuslimischen Rassismus«, in: Karim Fereidooni (Hg.), *Rassismuskritik und Widerstandsformen*, Wiesbaden: Springer VS, S. 180–192.
- Aumüller, Jutta (2009), »Die kommunale Integration von Flüchtlingen«, in Frank Gese-  
mann und Roland Roth (Hg.), *Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft*,  
Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 111–130.
- Bacchi, Carol Lee (2009), *Analysing Policy: What's the Problem Represented to Be?* Frenchs For-  
est: Pearson Education Australia.
- Back, Les (1996), *New Ethnicities and Urban Culture: Racisms and Multiculture in Young Lives*,  
New York: Routledge.
- Balibar, Étienne/Wallerstein, Immanuel Maurice (2000), *Rasse, Klasse, Nation. Ambivalente  
Identitäten*, 2. Auflage, Hamburg: Argument Verlag.

- Barbehön, Marlon (2015), *Die Europäisierung von Städten als diskursiver Prozess. Urbane Konstruktionen des Mehrebenensystems und die lokale Umsetzung europäischer Politik*, Baden-Baden: Nomos.
- Barbehön, Marlon/Haus, Michael (2021), »Jenseits von Souveränität und Territorialität: Überlegungen zu einer politischen Theorie der Stadt«, in: *Zeitschrift für Praktische Philosophie*, 8 (1), S. 253–278.
- Barbehön, Marlon/Münch, Sybille (2016), »The ›Distinctiveness of Cities‹ and Distinctions in Cities: Boundaries of Belonging in Comparative Perspective«, in: *Urban Research & Practice*, 9 (1), S. 37–55.
- Barbehön, Marlon/Münch, Sybille (2017a), »Stadt, lokale Politik, Variation. Annäherung an eine Forschungsagenda«, in: Marlon Barbehön und Sybille Münch (Hg.), *Variationen des Städtischen – Variationen lokaler Politik*, Wiesbaden: Springer VS, S. 1–21.
- Barbehön, Marlon/Münch, Sybille (2017b), »Interrogating the City: Comparing Locally Distinct Crisis Discourses«, in: *Urban Studies*, 54 (9), S. 2072–2086.
- Barbehön, Marlon/Münch, Sybille/Haus, Michael/Heinelt, Hubert (Hg.) (2015), *Städtische Problemdiskurse. Lokalpolitische Sinnhorizonte im Vergleich*. Baden-Baden: Nomos.
- Barbehön, Marlon/Münch, Sybille/Schlag, Gabi (2019), »Interpretationen in der Politikwissenschaft«, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 29 (2), S. 141–151.
- Barber, Benjamin (1994), *Starke Demokratie. Über die Teilhabe am Politischen*, Hamburg: Rotbuch.
- Bartels, Koen P. R. (2013), »Public Encounters: The History and Future of Face-to-Face Contact between Public Professionals and Citizens«, in: *Public Administration*, 91 (2), S. 469–483.
- Bartzetzko, Narges/Ojo, Ivie/Wolf, Carsten/Ghelli, Fabio (2023), »Für 60 Prozent der Kommunen Aufnahme noch machbar«, letzter Zugriff: 23.02.2024, <https://mediendienst-integration.de/artikel/fuer-60-prozent-der-kommunen-aufnahme-noch-machbar.html>, letzter Zugriff: 06.05.2024.
- Bauder, Harald (2016), »Sanctuary Cities: Policies and Practices in International Perspective«, in: *International Migration*, 55 (2), S. 1–14.
- Bäuerle, Michael (2013), »Demokratisierung der Polizei? – Rechtssoziologische Anmerkungen zu einer verfassungswidrigen Frage«, in: Martin Bäuerle/Philipp Dann/Astrid Wallrabenstein (Hg.), *Demokratie-Perspektiven. Festschrift für Brun-Otto Bryde zum 70. Geburtstag*, Tübingen: Mohr-Siebeck, S. 23–46.
- Baumgartner, Frank R./Bell, Kate/Beyer, Luke/Boldrin, Tara/Doyle, Libby/Govan, Lindsey/Halpert, Jack/Hicks, Jackson/Kyriakoudes, Katherine/Lee, Cat (2021), »Intersectional Encounters, Representative Bureaucracy, and the Routine Traffic Stop«, in: *Policy Studies Journal* 49 (3), S. 860–886.
- Bayırbağ, Mustafa Kemal/Davies, Jonathan S./Münch, Sybille (2017), »Interrogating Urban Crisis: Cities in the Governance and Contestation of Austerity«, in: *Urban Studies*, 54 (9), S. 2023–2038.
- Beaman, Jean/Fredette, Jennifer (2022), »The U.S./France Contrast Frame and Black Lives Matter in France«, in: *Perspectives on Politics*, 20 (4), S. 1346–1361.

- Bebenburg, Pit von/Voigts, Hanning (2019), »NSU 2.0«, in: Heike Kleffner und Matthias Meisner (Hg.), *Extreme Sicherheit. Rechtsradikale in Polizei, Verfassungsschutz, Bundeswehr und Justiz*, Freiburg/Basel/Wien: Herder, S. 131–146.
- Becker, Howard S. (2016), »Auf wessen Seite stehen wir?«, in: Daniel Klimke/Aldo Legnaro (Hg.), *Kriminologische Grundlagentexte*, Wiesbaden: Springer VS, S. 7–22.
- Beek, Jan/Bierschenk, Thomas/Kolloch, Annalena/Meyer, Bernd (Hg.) (2023), *Policing Race, Ethnicity and Culture*, Manchester: Manchester University Press.
- Behr, Rafael/Molapisi, Annelie (2022), »In der Polizei sind wir uns eigentlich sehr ähnlich: Eine hermeneutische Rekonstruktion der Hoffnungen, Erwartungen und Realitäten im Kontext einer Integration von Personen mit Migrationsgeschichte«, in: Antonio Vera/Rafael Behr/Martin Brussig/Anja Weiß (Hg.), *Migration und Polizei. Auswirkungen der Zuwanderung auf die Organisation und Diversität der deutschen Polizei*, Baden-Baden: Nomos, S. 61–94.
- Behr, Rafael (2008), *Cop Culture – Der Alltag des Gewaltmonopols. Männlichkeit, Handlungsmuster und Kultur in der Polizei*, 2. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag.
- Behr, Rafael (2010), »Licht und Schatten: ›Diversität‹ für die Polizei«, in: Daniela Hunold/Rafael Behr/Daniela Klimke/Rüdiger Lautmann (Hg.), *Fremde als Ordnungshüter?*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 145–156.
- Behr, Rafael (2017), »Diskriminierung durch Polizeibehörden«, in: Albert Scherr/Aladina el Mafaalani/Emine Gökçen Yüksel (Hg.), *Handbuch Diskriminierung*, Wiesbaden: Springer VS, S. 301–319.
- Behr, Rafael (2018), »Die Polizei muss an Robustheit deutlich zulegen: Zur Renaissance aggressiver Maskulinität in der Polizei«, in: Daniel Loick (Hg.), *Kritik der Polizei*, Frankfurt a. M./New York: Campus, S. 165–178.
- Behr, Rafael (2019), »Verdacht und Vorurteil. Die polizeiliche Konstruktion der ›gefährlichen Fremden‹«, in: Christiane Howe/Lars Ostermeier (Hg.), *Polizei und Gesellschaft*, Wiesbaden: Springer VS, S. 17–45.
- Behr, Rafael (2022), »Polizeigewalt hat es nicht gegeben – Cop Culture als Disposition für Dominanz, Überlegenheit und Grenzüberschreitung im polizeilichen Alltagshandeln«, in: Daniela Hunold/Tobias Singelstein (Hg.), *Rassismus in der Polizei. Eine wissenschaftliche Bestandaufnahme*, Wiesbaden: Springer VS, S. 217–238
- Belina, Bernd (2017), »Vorbild New York- und ›Broken Windows‹: Ideologien zur Legitimation der Kriminalisierung der Armen im Namen der Sicherheit in der unternehmerischen Stadt«, in: Joachim Häfele/Fritz Sack/Volker Eick/Hergen Hillen (Hg.), *Sicherheit und Kriminalprävention in urbanen Räumen*, Wiesbaden: Springer VS, S. 29–46.
- Belina, Bernd (2018), »Wie Polizei Raum und Gesellschaft gestaltet«, in: Daniel Loick (Hg.), *Kritik der Polizei*, Frankfurt a. M./New York: Campus, S. 119–133.
- Berger, Peter L./Luckmann, Thomas (2013), *Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit*, Frankfurt am Main: Fischer Taschenbuch Verlag.
- Bergmann, Jens/Jacobsen, Astrid (2021), »Diskriminierung und Rassismus der Polizei als Forschungsfeld. Eine problemorientierte Bestandaufnahme«, in: *SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis*, (4/2021), S. 45–57.

- Berking, Helmuth/Löw, Martina (2008), »Einleitung«, in: dies. (Hg.), *Die Eigenlogik der Städte. Neue Wege für die Stadtforschung*, Frankfurt am Main/New York: Campus Verlag, S. 7–14.
- Bernt, Matthias/Hamann, Ulrike/El-Kayed, Nihad/Keskinkilic, Leoni (2021), »Internal Migration Industries: Shaping the Housing Options for Refugees at the Local Level«, in: *Urban Studies*, 59 (11), S. 2217–2233.
- Bevir, Mark (2016): Decentring Security Governance. In: *Global Crime*, 17 (3–4), S. 227–239.
- Bevir, Mark/Rhodes, Rod A. W. (2006), »Defending Interpretation«, in: *European Political Science*, 5 (1), S. 69–83.
- Bevir, Mark/Rhodes, Rod A. W. (Hg.) (2016), *Routledge Handbook of Interpretive Political Science*, London/New York: Routledge.
- Bielejewski, Aaron (2023), *Holding down the Fort: Policing Communities and Community-Oriented Policing in Rural Germany*, Wiesbaden: Springer VS.
- Bigo, Didier (2002), »Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease«, in: *Alternatives, Special Issue*, 27, S. 63–92.
- Bogner, Alexander (2018), *Gesellschaftsdiagnosen*, 3. Auflage, Weinheim: Beltz Juventa.
- Bogumil, Jörg/Hafner, Jonas/Kuhlmann, Sabine (2016), »Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise«, in: *VM Verwaltung & Management*, 22 (3), S. 126–136.
- Bohnsack, Ralf (2021), *Rekonstruktive Sozialforschung: Einführung in qualitative Methoden*, Opladen/Toronto: Verlag Barbara Budrich.
- Bornemann, Basil/Haus, Michael (2019), »Politische Beteiligung im Kontext post-liberaler Demokratie. Konzept und Kriterien governancialisierter Partizipationspraxis«, in: Winfried Kluth/Ulrich Smeddick (Hg.), *Bürgerpartizipation – neu gedacht*, Halle an der Saale: uvHW, S. 25–57.
- Bosch, Alexander/Thurn, Roman (2022), »Strukturell – Institutionell – Individuell – Dimensionen des polizeilichen Rassismus: Versuch einer Begriffsklärung«, in: Daniela Hunold/Tobias Singelstein (Hg.), *Rassismus in der Polizei. Eine wissenschaftliche Bestandsaufnahme*, Wiesbaden: Springer VS, S. 181–198.
- Brandt, Georg (2020), »Polizisten kontrollieren die Polizei«, in: *Frankfurter Rundschau*, 17. Juli 2020, <https://www.fr.de/rhein-main/polizisten-kontrollieren-polizei-13836440.html>, letzter Zugriff: 06.05.2024.
- Brauer, Eva/Hunold, Daniela/Dangelmaier, Tamara (2023), »Die Konstruktion von Räumen im Kontext von Sicherheit – Raumwissen bei der Polizei«, in: Daniela Hunold/Eva Brauer/Tamara Dangelmaier (Hg.), *Stadt. Raum. Institution*, Wiesbaden: Springer VS, S. 17–37.
- Braun, Kathrin (2014), »Im Kampf um Bedeutung: Diskurstheorie und Diskursanalyse in der interpretativen Policy Analyse«, in: *Zeitschrift für Diskursforschung*, 1, S. 77–101.
- Brodeur, Jean-Paul (1984), »La Police: Mythes et Réalités«, in: *Criminologie*, 17 (1), S. 9–41.
- Brodeur, Jean-Paul (2010), *The Policing Web*, Oxford: Oxford University Press.
- Brunsson, Nils (1989), *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations*. Chichester u. a.: Wiley.
- Brunsson, Nils/Olsen, Johan P. (1993), *The Reforming Organisation*, London/New York: Routledge.

- Bundeskriminalamt (BKA) 2020: »Sicherheit und Kriminalität in Deutschland – SKiD 2020«, [https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Publikationsreihen/Forschungsergebnisse/SKiD2020\\_Ergebnisse\\_V1.4.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=24](https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Publikationsreihen/Forschungsergebnisse/SKiD2020_Ergebnisse_V1.4.pdf?__blob=publicationFile&v=24), letzter Zugriff: 30.04.2024.
- Bürger, Christian/Gadinger, Frank (2008), »Praktisch gedacht! Praxistheoretischer Konstruktivismus in den internationalen Beziehungen«, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 15, (2), S. 273–302.
- Callon, Michel/Latour, Bruno (1981), »Unscrewing the Big Leviathan. How Actors Macrostructure Reality and how Sociologists Help them to Do so«, in: Karin Knorr-Cetina/Aaron Victor Cicourel (Hg.), *Advances in Social Theory and Methodology. Toward an Integration of Micro- and Macro-sociologies*, Boston, Mass.: Routledge & Kegan Paul, S. 277–303.
- Carens, Joseph H. (1987), »Aliens and Citizens. The Case for Open Borders«, in: *Review of Politics*, 49 (2), S. 251–273.
- Castro Varela, María do Mar/Mecheril, Paul (2016), »Die Dämonisierung der Anderen. Einleitende Bemerkungen«, in: María do Mar Castro Varela/Paul Mecheril (Hg.), *Die Dämonisierung der Anderen. Rassismuskritik der Gegenwart*, Bielefeld: transcript, S. 7–20.
- Charour, Mohammed A./Sauer, Levi/Schmid, Lina/Schulz, Jorinde/Winkler, Michèle (Hg.) (2023), *Generalverdacht. Wie mit dem Mythos Clankriminalität Politik gemacht wird*. *Nautilus Flugschrift*, München: C. H. Beck.
- Clark, Zoe/Fritz, Fabian/Inhoffen, Caroline/Kohlschmidt, Jonas/Lutz, Tillmann (2023), »Who Takes the Blame? Zur Bedeutung der Thematisierung von Racial Profiling für die Heimerziehung«, in: *Migration und Soziale Arbeit*, 45 (4), S. 349–357.
- Clarke, Adele E. (2012), *Situationsanalyse. Grounded Theory nach dem Postmodern Turn*, Wiesbaden: Springer VS.
- Creemers, Niklas (2019), »Was hat kritische Polizeiforschung mit Technik zu tun?«, in: Christiane Howe/Lars Ostermeier (Hg.), *Polizei und Gesellschaft. Transdisziplinäre Perspektiven zu Methoden, Theorie und Empirie reflexiver Polizeiforschung*, Wiesbaden: Springer VS, S. 71–103.
- Cremer, Hendrik (2013), *Racial profiling – menschenrechtswidrige Personenkontrollen nach § 22 Abs. 1 a Bundespolizeigesetz. Empfehlungen an den Gesetzgeber, Gerichte und Polizei*, Berlin: Dt. Inst. für Menschenrechte.
- Daase, Christopher (2010), »Wandel der Sicherheitskultur«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 60 (50), S. 9–16.
- Dangelmaier, Tamara (2021), »Den richtigen Riecher haben« – Die Bedeutung von Narrativen im Kontext proaktiver Polizeiarbeit«, in: *KrimOJ Kriminologie – Das Online-Journal*, 3 (4), S. 359–382.
- Derin, Benjamin/Singelnstein, Tobias (2019), »Amtliche Kriminalstatistiken als Datenbasis in der empirischen Polizeiforschung«, in: Christiane Howe/Lars Ostermeier (Hg.), *Polizei und Gesellschaft. Transdisziplinäre Perspektiven zu Methoden, Theorie und Empirie reflexiver Polizeiforschung*, Wiesbaden: Springer VS, S. 207–230.
- Derin, Benjamin/Singelnstein, Tobias (2022), *Die Polizei. Helfer, Gegner, Staatsgewalt. Inspektion einer mächtigen Organisation*, Berlin: Econ.

- Derin, Benjamin/Winkler, Michèle (2021), »#Polizeiproblem abschaffen? – Einführende Skizzen zur Kritik der Polizei«, in: *Bürgerrechte & Polizei/CILIP*, 125, <https://www.cilip.de/2021/04/11/polizeiproblem-abschaffen-einfuehrende-skizzen-zur-kritik-der-polizei>, letzter Zugriff: 06.05.2025.
- De-Shalit, Avner (2018), *Cities and Immigration. Political and Moral Dilemmas in the New Era of Migration*, Oxford: Oxford University Press.
- Diakonie Osnabrück (o. J.): »Präsenz. Koordinierungsstelle gegen Radikalisierung und Demokratiefeindlichkeit«, in: *Diakonie Osnabrück. Stadt und Land*, <https://www.diakonie-os.de/angebote/fluechtlingsarbeit-migration/praeventionsnetzwerk-praesenz.html>, letzter Zugriff: 06.05.2024.
- Diakonie Rheinland Westfalen Lippe (2019, 2020, 2021,2022), »Abschiebebeobachtung – NRW«, <https://www.diakonie-rwl.de/themen/flucht-migration-integration/abschiebungsbeobachtung-nrw>, letzter Zugriff: 06.05.2024.
- Dinkelaker, Samia/Huke, Nikolai/Tietje, Olaf (2021), *Nach der»Willkommenskultur«*, Bielefeld: transcript Verlag.
- Döhler, Marian (2007), »Hierarchie«, in: Arthur Benz/Susanne Lütz/Uwe Schimank/Georg Simonis (Hg.), *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 46–53.
- Drisko, James W./Maschi, Tina (2015), »Interpretive Content Analysis«, in: dies. (Hg.), *Content Analysis*, Oxford: Oxford University Press.
- Dworkin, Ronald (1984), *Bürgerrechte ernstgenommen*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Dworkin, Ronald (2011), *Was ist Gleichheit?*, Berlin: Suhrkamp.
- Eckhard, Steffen/Lenz, Alexa/Seibel, Wolfgang/Roth, Florian/Fatke, Matthias (2020), »Latent Hybridity in Administrative Crisis Management: The German Refugee Crisis of 2015/16«, in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 31 (2), S. 416–433.
- Egbert, Simon (2018), »Predictive Policing und die soziotechnische Konstruktion ethnisch codierter Verdächtigkeit«, in: Angelika Pofert/Michaela Pfadenhauer (Hg.), *Wissensrelationen. Beiträge und Debatten zum 2. Sektionskongress der Wissenssoziologie*, Weinheim/Basel: Beltz Juventa, S. 653–663.
- Egbert, Simon (2020), »Datafizierte Polizeiarbeit – (Wissens-)Praktische Implikationen und rechtliche Herausforderungen«, in: Daniela Hunold/Andreas Ruch (Hg.), *Polizeiarbeit zwischen Praxishandeln und Rechtsordnung. Empirische Polizeiforschungen zur polizeipraktischen Ausgestaltung des Rechts*, Wiesbaden: Springer VS, S. 77–100.
- Egbert, Simon/Leese, Matthias (2020), *Criminal Futures: Predictive Policing and Everyday Police Work*, New York: Routledge.
- Eick, Volker/Sambale, Jens/Töpfer, Eric (Hg.) (2007), *Kontrollierte Urbanität*, Bielefeld: transcript.
- Einem, Eberhard von (2017), »Integration: Zusammenwirken von Kommunalpolitik, Verwaltung und Zivilgesellschaft«, in: ders. (Hg.), *Wohnungen für Flüchtlinge*, Wiesbaden: Springer VS, S. 31–38.
- Ellermann, Antje (2005), »Coercive Capacity and The Politics of Implementation: Deportation in Germany and the United States«, in: *Comparative Political Studies*, 38 (10), S. 1219–1244.

- Entorf, Horst/Lange, Martin (2019), »Refugees Welcome? Understanding the Regional Heterogeneity of Anti-Foreigner Hate Crimes in Germany«, in: *ZEW Discussion Paper* (2/2019), <https://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp19005.pdf>, letzter Zugriff: 06.05.2024.
- Eule, Tobias G. (2014), *Inside Immigration Law. Migration Management and Policy Application in Germany*, Farnham/Burlington: Ashgate.
- Europäisches Institut für Gleichstellungsfragen (EIGE) (2022), »Zahlenmäßige Erfassung von Femizid in Deutschland, [https://eige.europa.eu/sites/default/files/documents/20211578\\_pdf\\_mh0821037den\\_002.pdf](https://eige.europa.eu/sites/default/files/documents/20211578_pdf_mh0821037den_002.pdf), letzter Zugriff: 06.05.2024.
- Everts, Jonathan (2016), »Das Gerede um Migration und Integration«, in: Melanie Behrens/Wolf-Dietrich Bukow/Karin Cudak/Christoph Strücnk (Hg.), *Inclusive City*. Wiesbaden: Springer VS, S. 117–141.
- Fassin, Didier (2018), »Die Politik des Ermessensspielraums: Der »graue Scheck« und der Polizeistaat«, in: Daniel Loick (Hg.), *Kritik der Polizei*, Frankfurt am Main/New York: Campus Verlag, S. 135–163.
- Faus, Rainer/Storks, Simons (2019), *Das pragmatische Einwanderungsland. Was die Deutschen über Migration denken*, Publikation der Friedrich-Ebert-Stiftung, <https://library.fes.de/pdf-files/fes/15213-20190402.pdf>, letzter Zugriff: 06.05.2024.
- Feest, Johannes/Blankenburg, Erhard (1972), *Die Definitionsmacht der Polizei. Strategien der Strafverfolgung und soziale Selektion*, Düsseldorf: Bertelsmann Universitätsverlag.
- Fischer, Frank (2003), *Reframing Public Policy. Discursive Politics and Deliberative Practices*, Oxford: Oxford University Press.
- Fischer, Frank/Gottweis, Herbert (2012): Introduction. The Argumentative Turn Revisited. In: dies. (Hg.), *The Argumentative Turn Revisited. Public Policy as Communicative Practice*. Durham, NC u. a.: Duke University Press, S. 1–27.
- Fischer, Leandros/Jørgensen, Martin Bak (2021), »Scale-switching as a Response to a Shrinking Space for Solidarity: A Comparison of Denmark's Venligboerne and Germany's Seebrücke«, in: Donatella Della Porta/Elias Steinhilper (Hg.), *Contentious Migrant Solidarity*, London: Routledge, S. 156–175.
- Foroutan, Naika (2020), »Rassismus in der postmigrantischen Gesellschaft«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 70 (42–44), S. 12–18.
- Förtner, Maximilian/Belina, Bernd/Naumann, Matthias (2019), »Stadt, Land, AfD. Zur Produktion des Urbanen und des Ruralen im Prozess der Urbanisierung«, in: *sub|urban. Zeitschrift für kritische Stadtforschung*, 7 (1/2), S. 23–44.
- Foucault, Michel (1981), *Die Archäologie des Wissens*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Foucault, Michel (2004), *Geschichte der Gouvernementalität I: Sicherheit, Territorium, Bevölkerung. Vorlesung am Collège de France 1977–1978*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Fraser, Nancy (1990), »Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy«, in: *Social Text*, 25/26, S. 56–80.
- Frehsee, Detlev (2000), »Fragen an den Deutschen Präventionstag«, in: *DVJJ-Journal*, 11 (3), S. 65–72.
- Frevel, Bernhard (2016), *Sicherheit – ein (un)stillbares Grundbedürfnis*, Wiesbaden: Springer VS.

- Frevel, Bernhard (2021), *Migration und Sicherheit in der Stadt*, Zürich: LIT Verlag.
- Frevel, Bernhard/Groß, Hermann (2008), »Polizei ist Ländersache!« — Politik der Inneren Sicherheit«, in: Achim Hildebrandt/Frieder Wolf (Hg.), *Die Politik der Bundesländer: Staatstätigkeit im Vergleich*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 67–88.
- Frevel, Bernhard/Rogers, Colin (2016), »Community Partnerships (UK) vs Crime Prevention Councils (GER)«, in: *The Police Journal*, 89 (2), S. 133–150.
- Frick, Verena (2023), »Understanding the Democratic Promise of the City«, in: *Philosophy & Social Criticism*, online first, DOI: 10.1177/01914537221150456.
- Friebertshäuser, Barbara/Langer, Antje (2010), »Interviewformen und Interviewpraxis«, in: Barbara Friebertshäuser/Heike Boller/Sophia Richter (Hg.), *Handbuch qualitative Forschungsmethoden in der Erziehungswissenschaft*, Weinheim: Juventa-Verlag, S. 437–455.
- Froschauer, Ulrike/Lueger, Manfred (2024), »Grenzüberschreitung im Feldzugang: Vertrauensvorschuss und Motivationsleistung«, in: Max Kaufmann/Sylvia M. Wilz (Hg.), *Krisen des Feldzugangs: Methodologische, empirische und forschungspraktische Beiträge*, Wiesbaden: Springer VS, S. 95–117.
- Gadinger, Frank/Jarzeski, Sebastian/Yildiz, Taylan (2014), Politische Narrative. Konturen einer politikwissenschaftlichen Erzähltheorie. In: dies. (Hg.), *Politische Narrative. Konzepte – Analysen – Forschungspraxis*, Wiesbaden: Springer VS, S. 3–38.
- Geugjes, Marilena/Jantzer, Leonie/Keitzel, Svenja (2022), »Flucht und Migration in der Stadt: Stadtspezifische Wahrnehmung, Darstellung und Bearbeitung durch die Polizei«, in: *Polizei & Wissenschaft*, 3, S. 50–64.
- Geugjes, Marilena/Terizakis, Georgios (2022), »Das sich Verweigern hat uns als Organisation nicht gutgetan« – Reflexion über den Feldzugang zur Polizei in einem politikwissenschaftlichen Forschungsprojekt«, in: Stefan Schade/Friedrich Durben (Hg.), *25 Jahre Campus Hahn der Hochschule der Polizei Rheinland-Pfalz*, Stuttgart: Boorberg, S. 41–60.
- Geugjes, Marilena/Terizakis, Georgios (2024a) (im Erscheinen), »Feldzugang zur und Rückführung der Forschungsergebnisse in die Polizei: Fortschritt, Stillstand – Rückschritt?«, in: Hermann Groß/Peter Groß (Hg.), *Polizei und Forschung: Stillstand oder Fortschritt? Schriften zur Empirischen Polizeiforschung*, Frankfurt am Main: Verlag für Polizeiwissenschaft.
- Geugjes, Marilena/Terizakis, Georgios (2024b) (im Erscheinen), »Polizeilicher Umgang mit Geflüchteten in der Stadt: Reflexionen zur möglichen Rolle politischer Bildung«, in: *Forum Politische Bildung und Polizei*. Frankfurt am Main: Verlag für Polizeiwissenschaft.
- Gibney, Matthew J. (2008), »Asylum and the Expansion of Deportation in the United Kingdom«, in: *Government and Opposition*, 43 (2), S. 146–167.
- Glaeßner, Gert-Joachim (2016), *Freiheit und Sicherheit. Eine Ortsbestimmung*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Goeckenjan, Inge/Schartau, Lara/Roy-Pogodzic, Christian (2019), »Flucht als Sicherheitsproblem«. Forschungsperspektiven zu Kriminalität im Kontext von Flucht«, in: *Neue Kriminalpolitik*, 31 (2), S. 123–141.

- Groß, Eva (2021), »Furcht vor Kriminalität im Einfluss von sichtbarer ethnischer Vielfalt und allgemeinen sozialen Ängsten«, in: Hans-Jürgen Lange; Christian Kromberg; Anna Rau (Hg.), *Urbane Sicherheit. Migration und der Wandel kommunaler Sicherheitspolitik*, Wiesbaden: Springer VS, S. 225–252.
- Grotum, Thomas/Haase, Lena/Terizakis, Georgios (Hg.) (2021), *Polizei(en) in Umbruchsituationen. Herrschaft, Krise, Systemwechsel und »offene Moderne«*, Wiesbaden: Springer VS.
- Grutzpalk, Jonas (2019), »Sind Polizisten bewaffnete Soziologen, <https://grutzpalk.wordpress.com/2019/09/13/sind-polizisten-bewaffnete-soziologen/>?«, letzter Zugriff: 14.03.2024.
- Habermas, Jürgen (1996), »Drei normative Modelle der Demokratie«, in: ders., *Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie*, Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 277–292.
- Hajer, Maarten (2010), »Argumentative Diskursanalyse. Auf der Suche nach Koalitionen, Praktiken und Bedeutung«, in: Reiner Keller/Andreas Hirsland/Werner Schneider/Willy Viehöver (Hg.), *Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 271–298.
- Hajer, Maarten/Versteeg, Wytse (2005), »A Decade of Discourse Analysis of Environmental Politics: Achievements, Challenges, Perspectives«, in: *Journal of environmental policy & planning*, 7 (3), S. 175–184.
- Hall, Peter A./Taylor, Rosemary C. R. (1996), »Political Science and the Three New Institutionalisms«, in: *Political Studies*, 44 (5), S. 936–957.
- Hall, Stuart/Critcher, Chas/Jefferson, Tony/Clarke, John/Roberts, Brian (1978), *Policing the Crisis. Mugging, the State, and Law and Order*, Hongkong: Macmillan Press LTD.
- Hantrais, Linda (1999), »Contextualization in Cross-national Comparative Research«, in: *International Journal of Social Research Methodology*, 2 (2), S. 93–108.
- Haus, Michael (2005), »Lokale Institutionenpolitik in Deutschland zwischen strategischen Entscheidungen und kulturellen Deutungsprozessen – Versuch einer konzeptionellen Annäherung«, in: ders. (Hg.), *Lokale Institutionenpolitik in Deutschland. Zwischen Innovation und Beharrung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 7–54.
- Haus, Michael (2010a), »Governance-Theorien und Governance-Probleme. Diesseits und jenseits des Steuerungsparadigmas«, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 51 (3), S. 457–479.
- Haus, Michael (2010b), *Transformation des Regierens und Herausforderungen der Institutionenpolitik*, Baden-Baden: Nomos.
- Haus, Michael (2023), *Grundlagen der Politischen Theorie. Ein Überblick*, Wiesbaden: Springer VS.
- Haus, Michael/Geugjes, Marilena/Terizakis, Georgios (2024), »Das Polizieren von (gefühlter) Unsicherheit und Angst in der postmigrantischen Gesellschaft: Die Polizei als »Angstakteur««, in: Jens Lanfer (Hg.), *Angst und Angstpolitik*, Wiesbaden: Springer VS (im Erscheinen).
- Haus, Michael/Heinelt, Hubert (2005), »How to Achieve Governability at the Local Level? Theoretical and Conceptual Considerations on a Complementarity of Urban Leadership and Community Involvement«, in: Haus, Michael/ Hubert Heinelt/Murray Stew-

- art (Hg.), *Urban Governance and Democracy. Leadership and Community Involvement*, London: Routledge, S. 12–39.
- Haus, Michael/Kuhlmann, Sabine (Hg.) (2013), *Lokale Politik und Verwaltung im Zeichen der Krise?* Wiesbaden: Springer VS.
- Haus, Michael/Münch, Sybille/Terizakis, Georgios (2021), »Die Polizei als städtischer Krisenakteur«, Paper zum Vortrag bei der Tagung der DVPW-Sektion »Verwaltungswissenschaft und Policy-Analyse« zum Thema »Politik und Verwaltung in der Krise«, Göttingen und online am 6. und 7. Mai 2021.
- Häußermann, Hartmut/Siebel, Walter (1978), »Krise der Stadt – Krise der Stadt?«, in: *Leviathan*, 6 (4), S. 471–483.
- Häußermann, Hartmut/Siebel, Walter (2001), »Integration und Segregation – Überlegungen zu einer alten Debatte«, in: *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*, 40 (1), S. 68–79.
- Heidenheimer, Arnold J. (1986), »Politics, Policy and Policy as Concepts in English and Continental Languages: An Attempt to Explain Divergences«, in: *The Review of Politics*, 48 (1), S. 3–30.
- Heinelt, Hubert/Terizakis, Georgios (2020), »Innovative Cities: How to Explain Differences between Cities? An Answer Based on an Interpretive Approach«, in: *Urban Research & Practice*, 14 (5), S. 487–501.
- Heinrich, Helga (2020), »Innere Sicherheit als lokale Politik am Beispiel der Stadt Frankfurt am Main«, in: Georgios Terizakis/Stefan Sell/Christian Hamm (Hg.), *Innere Sicherheit als geteilte Verantwortung. Kommunale und polizeiliche Herausforderungen*. Nomos: Baden-Baden. S. 125–134.
- Held, Gerd (2005), *Territorium und Großstadt. Die räumliche Differenzierung der Moderne*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Hendriks, Frank/Karsten, Niels (2014), »Theory of Democratic Leadership«, in: Roderick A. W. Rhodes (Hg.), *The Oxford Handbook of Political Leadership*, Oxford: Oxford University Press, S. 41–56.
- Herz, Andreas/Peters, Luisa/Truschkat, Inga (2015), »How to Do Qualitative Strukturelle Analyse? Die qualitative Interpretation von Netzwerkkarten und erzählgenerierenden Interviews«, in: *Forum Qualitative Sozialforschung/Forum: Qualitative Social Research*, 16 (1), DOI: <https://doi.org/10.17169/fqs-16.1.2092>.
- Hess, Sabine/Kasperek, Bernd/Kron, Stefanie/Rodatz, Mathias/Schwertl, Maria/Sontowski, Simon (2017), »Der lange Sommer der Migration. Krise, Rekonstitution und ungewisse Zukunft des europäischen Grenzregimes«, in: dies. (Hg.), *Der lange Sommer der Migration. Grenzregime III*, Berlin: Assoziation A, S. 6–24.
- Hinger, Sophie/Schäfer, Philipp/Pott, Andreas (2016), »The Local Production of Asylum«, in: *Journal of Refugee Studies*, 29, (4), S. 440–463.
- Hobbes, Thomas (1984 [1651]), *Leviathan oder Stoff, Form und Gewalt eines kirchlichen und bürgerlichen Staates*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Holtgreve, Sandra/Preuß, Karlson/Albert, Mathias (Hg.) (2021), *Envisioning the World: Mapping and Making the Global*. Bielefeld: transcript.

- Howe, Christian (2016), »Flanierende Polizeiarbeit im Quartier«, in: *SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis*, 4/2016, S. 29–40.
- Howe, Christiane (2019), »Lobbyieren polizeiinterner Veränderungsprozesse. Skizzen einer ethnografischen Praxisforschung bürgernahe, präventiver Polizeiarbeit«, in: Christian Howe/Lars Ostermeier (Hg.), *Polizei und Gesellschaft. Transdisziplinäre Perspektiven zu Methoden, Theorie und Empirie reflexiver Polizeiforschung*, Wiesbaden: Springer VS, S. 131–154.
- Huey, Laura/Ferguson, Lorna (2024), »No One Wants to End up on YouTube«: Sousveillance and »Cop-baiting« in Canadian Policing«, in: *Policing and Society*, online first, DOI: 10.1080/10439463.2024.2329239.
- Hulst, Merlijn J. van (2008), »Quite an Experience: Using Ethnography to Study Local Governance«, in: *Critical Policy Analysis*, 2 (2), S. 143–159.
- Hunold, Daniela (2019), »Wer hat jetzt die größeren Eier?!« – Polizeialltag, hegemoniale Männlichkeit und reflexive Ethnografie«, in: Christiane Howe/Lars Ostermeier (Hg.), *Polizei und Gesellschaft*, Wiesbaden: Springer VS, S. 47–69.
- Hunold, Daniela (2022), »Rassistische Praktiken bei der Schutz- und Kriminalpolizei – Die Bedeutung der polizeilichen Felder für die Konstruktion von Tatverdächtigen«, in: Daniela Hunold/Tobias Singelnstein (Hg.), *Rassismus in der Polizei*, Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 269–291.
- Hunold, Daniela/Brauer, Eva/Dangelmaier, Tamara (Hg.) (2023), *Stadt. Raum. Institution*, Wiesbaden: Springer VS.
- Hunold, Daniela/Ruch, Andreas (2020), *Polizeiarbeit zwischen Praxishandeln und Rechtsordnung*, Wiesbaden: Springer VS.
- Hunold, Daniela/Singelnstein, Tobias (Hg.) (2022), *Rassismus in der Polizei. Eine wissenschaftliche Bestandsaufnahme*, Wiesbaden: Springer VS.
- Hupe, Peter (2022), »The Politics of the Public Encounter«, in: ders. (Hg.), *The Politics of the Public Encounter*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, S. 19–38.
- Huysmans, Jef (2000), »The European Union and the Securitization of Migration«, in: *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Jg. 38, H. 5, S. 751–777.
- Huysmans, Jef/Buonfino, Alessandra (2008), »Politics of Exception and Unease: Immigration, Asylum and Terrorism in Parliamentary Debates in the UK«, in: *Political Studies*, 56 (4), S. 766–788.
- Jacobsen, Astrid/Bergmann, Jens (2022), »Vor der Erhebung. Ein Essay über Forschungszugänge in die Polizei«, in: *Die Polizei. Fachzeitschrift für die Öffentliche Sicherheit mit Beiträgen aus der Deutschen Hochschule der Polizei*, 2/2022, S. 52–53.
- Jäger, Wieland/Schimank, Uwe (Hg.) (2006), *Organisationsgesellschaft. Facetten und Perspektiven*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Jantzer, Leonie (2024), »Scared of what?: Interpretations of Security among Forced Migrants in Collective Accommodation Centres«, in: *Z'Flucht: Zeitschrift für Flucht- und Flüchtlingsforschung*, 8 (1), S. 36–68.
- Jantzer, Leonie/Keitzel, Svenja/Terizakis, Georgios (2023), »Die Polizei in Zeiten der »Flüchtlingskrise«: Lokale Spezifika im Umgang mit Flucht«, in: Hermann Groß/Peter

- Schmidt/ Marschel Schöne (Hg.), *Polizei und Krise. Schriften zur Empirischen Polizeiforschung*, Band 27, S. 21–42.
- Jantzer, Leonie/Münch, Sybille (2023), »Das ist nicht, weil sie Flüchtlinge sind, sondern weil sie Jugendliche sind.« Sicherheit im Kontext Flucht und Migration aus polizeilicher Perspektive«, in: *Migration und Soziale Arbeit*, 45 (4), S. 318–326.
- Jaschke, Hans-Gerd (1997), *Öffentliche Sicherheit im Kulturkonflikt. Zur Entwicklung der städtischen Schutzpolizei in der multikulturellen Gesellschaft*, Frankfurt am Main/New York: Campus.
- John, Peter (2001), *Local Governance in Western Europe*. London: SAGE.
- John, Sonja/Töpfer, Eric/Aden, Hartmut (2023), »Parlamentarische Polizeibeauftragte: Menschenrechtliche Empfehlungen für die Stellen in Bund und Ländern«, in: *Deutsches Institut für Menschenrechte; FÖPS Berlin Forschungsinstitut für öffentliche und private Sicherheit*, [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Analyse\\_Studie/Analyse\\_Parlamentarische\\_Polizeibeauftragte.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Analyse_Studie/Analyse_Parlamentarische_Polizeibeauftragte.pdf), letzter Zugriff: 06.05.2024.
- Kampagne für Opfer rassistischer Polizeigewalt (Hg.) (2016), *Alltäglicher Ausnahmestand. Institutioneller Rassismus in deutschen Strafverfolgungsbehörden*, kritik\_praxis Bd. 3, Münster: edition assemblage.
- Kanter, Rosabeth Moss (1972), »Symbolic Interactionism and Politics in Systemic Perspective«, in: *Sociological Inquiry*, 42 (3–4), S. 77–92.
- Kaufmann, David (2019), »Comparing Urban Citizenship, Sanctuary Cities, Local Bureaucratic Membership, and Regularizations«, in: *Public Administration Review*, 79 (3), S. 443–446.
- Kaufmann, Franz-Xaver (2002), »Diskurse über Staatsaufgaben«, in: ders. (Hg.), *Sozialpolitik und Sozialstaat: Soziologische Analysen*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 297–321.
- Keitzel, Svenja (2024), *Folgenreiche Begegnungen mit der Polizei. Rassistische Verhältnisse raumtheoretisch untersucht*, Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Kelling, George L./Pate, Tony/Dieckman, Duane/Brown, C. E. (1974), *The Kansas City Preventive Patrol Experiment: A Technical Report*, Washington, DC: Police Foundation.
- Kemme, Stefanie/Taefi, Anabel (2022), »Black Box Polizei?« – Wege der empirischen Forschung«, in: Daniela Hunold/Tobias Singelstein (Hg.), *Rassismus in der Polizei: Eine wissenschaftliche Bestandsaufnahme*, Wiesbaden: Springer Fachmedien, S. 529–559.
- Kern, Anna (2014), »Ein Frankfurter Sicherheitsregime. Neoliberale Sicherheitsproduktion in der ›Hauptstadt des Verbrechens‹«, in: *sub|urban. Zeitschrift für kritische Stadtforschung*, 2 (2), S. 17–38.
- Kirchhoff, Maren/Probst, Johanna/Schwenken, Helen/Stern, Verena (2018), »Worth the Effort: Protesting Successfully Against Deportations«, in: Sieglinde Rosenberger/Verena Stern/Nina Merhaut (Hg.), *Protest Movements in Asylum and Deportation*. Cham: Springer International Publishing, S. 117–139.
- Kleist, J. Olaf (2015), »Über Flucht forschen. Herausforderungen der Flüchtlingsforschung«, in: *PERIPHERIE – Politik – Ökonomie – Kultur*, 35 (138–139), S. 150–169.

- Knaut, Annette (2014), »Politische Imaginative. Vom Narrativ der Öffentlichkeit zu transnationalen Diskursräumen«, in: Frank Gadinger/Sebastian Jarzebski/Taylan Yildiz (Hg.), *Politische Narrative: Konzepte – Analysen – Forschungspraxis*. Wiesbaden: Springer Fachmedien, S. 93–117.
- Koehler, Daniel/Filipps, Julia (2024), »Strategies for Resilience: Results from a German Pilot Project to Prevent Far-right Radicalisation within the Police«, In: *Policing and Society*, 34 (4), S. 235–249.
- Krasmann, Susanne/Kreissl, Reinhard/Kühne, Sylvia/Paul, Bettina/Schlepper, Christina (2014), *Die gesellschaftliche Konstruktion von Sicherheit. Zur medialen Vermittlung und Wahrnehmung der Terrorismusbekämpfung*, Berlin: Freie Universität Berlin.
- Kretschmann, Andrea (2017), »Soziale Tatsachen. Eine wissenssoziologische Perspektive auf den »Gefährder««, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 32–33, S. 11–16.
- Kretschmann, Andrea (2019), »Abstrakte Gefährdungslagen. Zum Kontext der neuen Polizeigesetze«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 21–23, S. 11–17.
- Kretschmann, Andrea/Legnaro, Aldo (2021), »Die »drohende Gefahr« als Schlüsselbegriff einer Sekuritisierung des Rechts«, in: *Zeitschrift für Rechtssoziologie*, 40 (1–2), S. 3–25.
- Kretschmann, Andrea/Legnaro, Aldo (2024), »Politiken der Dominanz: Das Polizieren von Protest in Deutschland«, in: Olivier Fillieule/Fabien Jobard/Andrea Kretschmann/Aldo Legnaro (Hg.), *Politiken der Un-Ordnung: Das Polizieren von Protest in Frankreich*, Wiesbaden: Springer VS, S. 1–69.
- Kron, Stefanie (2022), »Solidarische Städte – eine Alternative zur gescheiterten EU-Asylpolitik?«, in: Hänsel Valeria; Karl Heyer; Matthias Schmidt-Sembdner, Nina Violetta Schwarz (Hg.), *Grenzregime IV. Von Moria bis Hanau – Brutalisierung und Widerstand*, in: *MOVEMENTS Journal for Critical Migration and Border Regime Studies*, 6 (1), S. 278–295.
- Kron, Stefanie/Lebuhn, Henrik (2018), »Solidarische Städte: Globale Soziale Rechte und das Recht auf Mobilität«, <https://www.rosalux.de/publikation/id/39274/solidarische-staedte-globale-soziale-rechte-und-das-recht-auf-mobilitaet?cHash=03774ffbf3283f13bdeaa905c28886f3>, letzter Zugriff: 08.09.2020.
- Küch, Ulf (2016), *SOKO Asyl: Eine Sonderkommission offenbart überraschende Wahrheiten über Flüchtlingskriminalität*. München: Riva Verlag.
- Kugelman, Dieter (Hg.) (2019), *Polizei und Menschenrechte*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Kuhlmann, Johanna, 2021, »Mechanisms of Policy Transfer and Policy Diffusion«, in: Osmany Porto de Oliveira (Hg.), *Handbook of Policy Transfer, Diffusion and Circulation*, Cheltenham, UK & Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing, S. 43–57.
- Kühn, Manfred/Münch, Sybille (2019), »Zuwanderungspolitik – ein neues kommunales Aufgabenfeld?«, in: *disP – The Planning Review*, Jg. 55, H. 3, S. 22–30.
- Künkel, Jenny (2013), »Wahrnehmungen, Strategien und Praktiken der Polizei in Gentrifizierungsprozessen – am Beispiel der Prostitution in Frankfurt/Main«, in: *Kriminologisches Journal*, 3, S. 180–195.
- Künkel, Jenny (2014), »Cop Culture Reloaded? Wandel und Persistenzen schutzpolizeilicher Macht«, in: *Kriminologisches Journal*, 46 (4), S. 264–283.

- Künkel, Jenny (2018), »Lokale Aushandlungen des polizeilichen Auftrags – am Beispiel der Debatten um Gewalt durch ›Flüchtlinge‹ auf dem Berliner Alexanderplatz«, in: Daniel Loick (Hg.), *Kritik der Polizei*. Frankfurt am Main/New York: Campus Verlag, S. 251–263.
- Kurowska, Xymena/Bliesemann de Guevara, Berit (2020), »Interpretive Approaches in Political Science and International Relations«, in: Luigi Curini/Robert Franzese (Hg.), *The SAGE Handbook of Research Methods in Political Science & IR*, Los Angeles: SAGE, S. 1221–1240.
- Laclau, Ernesto/Mouffe, Chantal (1991), *Hegemonie und radikale Demokratie. Zur Dekonstruktion des Marxismus*, Wien: Passagen.
- Lange, Hans-Jürgen (2018), »Verwaltungswissenschaften, Öffentliche Sicherheitsverwaltung und Polizei«, in: Hans-Jürgen Lange/Michaela Wendekamm (Hg.), *Die Verwaltung der Sicherheit*, Wiesbaden: Vieweg, S. 7–23.
- Laufenberg, Mike/Thompson, Vanessa Eileen (2021), »Kritik der Sicherheit. Gesellschaftstheoretische und intersektionale Perspektiven«, in: dies. (Hg.), *Rassismuskritische und feministische Debatten*, Münster: Westfälisches Dampfboot, S. 7–54.
- Legnaro, Aldo (1997), »Konturen der Sicherheitsgesellschaft: Eine polemisch-futurologische Skizze«, in: *Leviathan*, 25 (2), S. 271–284.
- Lemke, Thomas (2001), »Gouvernementalität«, in: Marcus S. Kleiner (Hg.), *Michel Foucault. Eine Einführung in sein Denken*. Frankfurt am Main/New York: Campus, S. 108–122.
- Lemke, Thomas (2003), *Eine Kritik der politischen Vernunft. Foucaults Analyse der modernen Gouvernementalität*. Hamburg: Argument-Verlag.
- Lepperhoff, Julia (2006), »Soziale Sicherheit in Deutschland und Frankreich — eine vergleichende Analyse der aktuellen Sozialstaatsdebatte«, in: Brigitte Kerchner/Silke Schneider (Hg.), *Foucault: Diskursanalyse der Politik*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 251–268.
- Liebl, Karlhans (2008), »Die Polizeiforschung in Deutschland. Ein Forschungsüberblick«, in: *SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis*, 2, S. 59–70.
- Lipsky, Michael (1980), *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York: Russell Sage Foundation.
- Locke, John (1977 [1689]): *Zwei Abhandlungen über die Regierung*, 17. Auflage, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Loick, Daniel (2018), »Was ist Polizeikritik«, in: ders. (Hg.), *Kritik der Polizei*, Frankfurt: Campus, S. 9–35.
- Loick, Daniel/Thompson, Vanessa E. (2022), »Was ist Abolitionismus?«, in: dies. (Hg.), *Abolitionismus. Ein Reader*, Berlin: Suhrkamp, S. 7–56.
- Loseke, Donileen R. (2003), *Thinking about Social Problems: An Introduction to Constructionist Perspectives*, 2. Auflage New York: Aldine de Gruyter.
- Löw, Martina (2008), *Soziologie der Städte*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Löw, Martina (2015), *Raumsoziologie*, 8. Auflage, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Löw, Martina/Knoblauch, Hubert (2021), »Raumfiguren, Raumkulturen und die Refiguration von Räumen«, in: Martina Löw/Volkan Sayman/Jona Schwerer/Hannah Wolf

- (Hg.), *Am Ende der Globalisierung. Über die Refiguration von Räumen*. Bielefeld: transcript, S. 25–57.
- Luhmann, Niklas (1997), *Die Gesellschaft der Gesellschaft*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas (1971), »Die Weltgesellschaft«, in: *Zeitschrift für Rechts- und Sozialphilosophie*, 57 (1), S. 1–35.
- Magnusson, Warren (2011), *Politics of Urbanism. Seeing like a City*, London/New York: Routledge.
- Maillard, Jacques de/Hunold, Daniela/Roché, Sebastian/Oberwittler, Dietrich (2018), »Different Styles of Policing: Discretionary Power in Street Controls by the Public Police in France and Germany«, in: *Policing and Society*, 28 (2), S. 175–188.
- Malthaner, Stefan/Teune, Simon (Hg.) (2023), *Eskalation: G20 in Hamburg, Protest und Gewalt*, Hamburg: Hamburger Edition.
- March, James G./Olsen, Johan P. (1989), *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York: Free Press.
- Messerschmidt, Astrid (2016), »Nach Köln« – Zusammenhänge von Sexismus und Rassismus thematisieren«, in: Maria do Mar Castro Varela/Paul Mecheril (Hg.), *Die Dämonisierung der Anderen. Rassismuskritik der Gegenwart*, Bielefeld: transcript, S. 159–173.
- Meyer, John W./Rowan, Brian (1977), »Institutionalized Organizations: Formal Structures as Myth and Ceremony«, in: *American Journal of Sociology*, 83 (2), S. 340–363.
- Meyer, Katrin/Purtschert, Patricia (2015), »Migrationsmanagement und die Sicherheit der Bevölkerung«, in: Patricia Pusichert/Katrin Meyer/Yves Winter (Hg.), *Gouvernementalität und Sicherheit. Zeitdiagnostische Beiträge im Anschluss an Foucault*, Bielefeld: transcript, S. 149–172.
- Möllers, Martin H. W. (2015), »PISA und Polizei – zur Lesekompetenz im Fachhochschulstudium als Schlüsselqualifikation für den Polizeiberuf«, in: Martin H. W. Möllers/Robert Chr. van Ooyen (Hg.): *Wissenschaft und Polizei*, Brühl: hdbund, S. 65–94.
- Möllers, Martin H. W./Lemke, Matthias (2019), *Grundrechte bei der Polizei. Menschenrechte in der polizeilichen Praxis*, Frankfurt am Main: Verlag für Polizeiwissenschaft.
- Mouffe, Chantal (2007), *Über das Politische. Wider die kosmopolitische Illusion*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Mouffe, Chantal (2014), *Agonistik*, Berlin: Suhrkamp.
- Müller, Maximilian/Wittliff, Alex (2023), *Racial Profiling bei Polizeikontrollen. Indizien aus dem SVR-Integrationsbarometer. SVR-Policy Brief 2023–3*, Berlin.
- Münch, Sybille (2016), *Interpretative Policy-Analyse. Eine Einführung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Münch, Sybille (im Erscheinen), »Meeting the State: The Police as Actors in the Discourse and Governance of Migration and Integration«, in: Maria Schiller/Peter Scholten (Hg.), *Handbook on Migration and Public Policy*. Cheltenham: Elgar.
- Munster, Rens van (2009), *Securitizing Immigration: The politics of Risk in the EU*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Negnal, Dörte (2019), »Interpretieren als transsituationale Praxis. Das Beispiel präventiver Polizeiarbeit als Professionspolitik«, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 29 (2), S. 287–305.

- Nicolini, Davide (2009), »Zooming in and Zooming out: A Package of Method and Theory to Study Work Practices«, in: Sierk Ybema/Dvora Yanow/Harry Wels/Frans Kamsteeg (Hg.), *Organizational Ethnography: Studying the Complexity of Everyday Life*, London u. a.: Sage, S. 120–138.
- Nowicka, Magdalena (2020), »(Dis)connecting Migration: Transnationalism and Nationalism beyond Connectivity«, in: *Comparative Migration Studies*, 8 (1), S. 1–13.
- Nullmeier, Frank (1993), »Wissen und Policy-Forschung. Wissenspolitologie und rhetorisch-dialektisches Handlungsmodell«, in: Adrienne Héritier (Hg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 175–196.
- Nullmeier, Frank (2013), »Wissenspolitologie und interpretative Politikanalyse«, in: Sabine Kropp/Sabine Kuhlmann (Hg.), *Wissen und Expertise in Politik und Verwaltung*, Leverkusen/Opladen: Barbara Budrich-Esser, S. 21–43.
- Nullmeier, Frank (2019), »Interpretative Politikforschung und kausale Mechanismen«, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 29 (2), S. 153–171.
- Nußberger, Angelika (Hg.) (2021): *Experten-Kommission. Verantwortung der Polizei in einer pluralistischen Gesellschaft. Die gute Arbeit der Polizeibeamten stärken, Fehlverhalten frühzeitig erkennen und ahnden. Abschlussbericht*, [https://innen.hessen.de/sites/innen.hessen.de/files/2021-10/20210712\\_abschlussbericht\\_experten-kommission.pdf](https://innen.hessen.de/sites/innen.hessen.de/files/2021-10/20210712_abschlussbericht_experten-kommission.pdf), letzter Zugriff: 06.05.2024.
- Oester, Kathrin (2008), »Fokussierte Ethnographie: Überlegungen zu den Kernansprüchen der Teilnehmenden Beobachtung«, in: Bettina Hünersdorf (Hg.): *Ethnographie und Erziehungswissenschaft*, Weinheim: Juventa-Verlag, S. 233–243.
- Offe, Claus (1996), »Designing Institution in East European Transitions«, in: Robert E. Goodin (Hg.), *The Theory of Institutional Design*, Cambridge: Cambridge University Press, S. 199–226.
- Ohder, Claudius/Schöne, Marschel (2019), »Bürgerpolizisten in Sachsen – Sicherheitskooperation unterhalb des institutionellen Radars?«, in: Christian Barthel (Hg.), *Polizeiliche Gefahrenabwehr und Sicherheitsproduktion durch Netzwerkgestaltung. Eine Aufgabe der Führung in und zwischen Organisationen*, Wiesbaden: Springer VS. S. 147–170.
- Ohlemacher, Thomas (2006), »Polizeiforschung, Empirische«, in: Hans-Jürgen Lange (Hg.), *Wörterbuch zur Inneren Sicherheit*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Olsen, Johan P. (1997), »Institutional Design in Democratic Contexts«, in: *The Journal of Political Philosophy*, 5 (5), S. 203–229.
- Oomen, Barbara/Baumgärtel, Moritz (2014), »Human Rights Cities«, in: Anja Mihr/Mark Gibney (Hg.), *The SAGE Handbook of Human Rights*, London: SAGE Reference, S. 709–730.
- Osborne, David/Gaebler, Ted (1992), *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York: Basic Books.
- Pfeiffer, Christian/Baier, Dirk/Kliem, Sören (2018), *Zur Entwicklung der Gewalt in Deutschland. Schwerpunkte: Jugendliche und Flüchtlinge als Täter und Opfer*, [https://digitalcollection.zhaw.ch/bitstream/11475/12570/1/Gutachten\\_Entwicklung\\_Gewalt\\_end.pdf](https://digitalcollection.zhaw.ch/bitstream/11475/12570/1/Gutachten_Entwicklung_Gewalt_end.pdf), letzter Zugriff: 06.05.2024.

- Pichl, Maximilian (2017), »Diskriminierung von Flüchtlingen und Geduldeten«, in: Albert Scherr/Aladin el Mafaalani/Gökçen E. Yüksel (Hg.), *Handbuch Diskriminierung*. Wiesbaden, Springer, S. 449–463.
- Pichl, Maximilian (2018), »Polizei und Rechtsstaat: Über das Unvermögen, exekutive Gewalt einzuhegen«, in: Daniel Loick (Hg.), *Kritik der Polizei*. Frankfurt am Main/New York: Campus, S. 101–117.
- Pierre, Jon (1999), »Models of Urban Governance. The Institutional Dimension of Urban Politics«, in: *Urban Affairs Review*, 34 (3), S. 372–396.
- Pierre, Jon (2000), »Introduction: Understanding Governance«, in: ders. (Hg.), *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*, Oxford: Clarendon Press, S. 1–10.
- PKS Baden-Württemberg (2023), »Sicherheitsbericht des Landes Baden-Württemberg: Sicherheit 2023«, [https://im.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-im/intern/dateien/pdf/20240410\\_Sicherheitsbericht\\_Baden\\_Wuerttemberg\\_2023.pdf](https://im.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-im/intern/dateien/pdf/20240410_Sicherheitsbericht_Baden_Wuerttemberg_2023.pdf), letzter Zugriff: 06.05.2024.
- Prainsack, Barbara/Pot, Mirjam (2021), *Qualitative und interpretative Methoden in der Politikwissenschaft*, Wien: facultas.
- Praunsmändel, Sarah/Schmidt, Stephanie/Thurn, Roman (2022), »Zugang verweigert! Externe Polizeiforschung und Wissenschaftsfreiheit«, in: *Kritische Justiz*, 55 (3), S. 303–321.
- Pütter, Norbert (2022), *Soziale Arbeit und Polizei. Zwischen Konflikt und Kooperation*, Stuttgart: Kohlhammer.
- Rabe, Heike (2015), *Effektiver Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt – auch in Flüchtlingsunterkünften*, Berlin: Policy Paper Nr. 32 des Deutschen Instituts für Menschenrechte.
- Raphael, Lutz (2000), *Recht und Ordnung. Herrschaft durch Verwaltung im 19. Jahrhundert*, Frankfurt am Main: Fischer.
- Reckwitz, Andreas (Hg.) (2016), *Kreativität und soziale Praxis. Studien zur Sozial- und Gesellschaftstheorie*, Bielefeld: transcript.
- Rhodes, R. A. W. (1996), »The New Governance: Governing without Government«, in: *Political Studies*, 44 (4), S. 652–667.
- Richter, Jeffrey S. (2001), »Entpolizeilichung« der öffentlichen Ordnung. Die Reform der Verwaltungspolizei in der britischen Besatzungszone 1945 – 1955, in: Gerhard Fürmetz/ Herbert Reineke/ Klaus Weinbauer (Hg.), *Nachkriegspolizei. Sicherheit und Ordnung in Ost- und Westdeutschland 1945 -1969*, Hamburg: Forschungsstelle für zeitgeschichte Hamburg, S. 35–50.
- Rinn, Moritz/Wehrheim, Jan (2021), »Die Produktion eines ›Problemviertelk. Mediale Diskurse, politisch-polizeiliche Interventionen und interaktive Situationsbedeutungen«, in: *Berliner Journal für Soziologie*, 31, S. 249–278.
- Ritchie, Andrea J. (2022), »Polizeiliche Antworten auf Gewalt«, in: Daniel Loick/Vanessa E. Thompson (Hg.), *Abolitionismus. Ein Reader*, Berlin: Suhrkamp, S. 421–447.
- Rothstein, Bo (1998), *Just Institutions Matter. The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*, Cambridge: Cambridge University Press.

- Røvik, Kjell Arn (1996), »Deinstitutionalization and the Logic of Fashion«, in: Barbara Czarniawska/ Guje Sevón (Hg.), *Translating Organizational Change*, Berlin und New York, S. 139–172.
- Rucht, Dieter (2018), »Mobilization Against Refugees and Asylum Seekers in Germany: A Social Movement Perspective«, in: Sieglinde Rosenberger/Verena Stern/Nina Merhaut (Hg.), *Protest Movements in Asylum and Deportation*, Cham: Springer International Publishing, S. 225–245.
- Rzadtki, Lea (2022), »We Are All Activists«: *Exploring Solidarities in Activism by, with and for Refugees and Migrants in Hamburg*, Bielefeld: transcript.
- Saarikkomäki, Elsa/Birk Haller, Mie/Solhjell, Randi/Alvesalo-Kuusi, Anne/Kolind, Torsten/Hunt, Geoffrey/Burcar Alm, Veronika (2020), »Suspected or Protected? Perceptions of Procedural Justice in Ethnic Minority Youth's Descriptions of Police Relations«, in: *Policing and Society*, 31 (4), S. 386–401.
- Sabel, Anna/Karadeniz, Özcan (2022), »Ein weißes ›wir‹, seine Polizei und deren weißes ›wir‹«, in: Daniela Hunold/Tobias Singelnstein (Hg.), *Rassismus in der Polizei. Eine wissenschaftliche Bestandsaufnahme*. Wiesbaden: Springer VS, S. 489–506.
- Sack, Fritz (2014), »Neue Perspektiven in der Kriminologie«, in: ders. (Hg.), *Kriminologie als Gesellschaftswissenschaft*, Hamburg: Beltz Juventa, S. 164–206.
- Said, Edward (2019 [1978]), *Orientalismus*. Aus dem Englischen übersetzt von Hans Günter Holl. 6. Auflage. Frankfurt am Main: S. Fischer.
- Saretzki, Thomas (2007), »The Policy Turn in German Political Science«, in: Frank Fischer/Gerald J. Miller/Mara S. Sidney (Hg.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*, London: Routledge, S. 587–602.
- Saretzki, Thomas (2014), »Aufklärung, Beteiligung und Kritik: Die ›argumentative Wende‹ in der Policy-Analyse«, in: Klaus Schubert/Nils C. Bandelow (Hg.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, Berlin: De Gruyter Oldenbourg, S. 493–521.
- Sass, Hartmut von (2011), »Vergleiche(n). Ein hermeneutischer Rund- und Sinkflug«, in: Andreas Mauz/Hartmut von Sass (Hg.), *Hermeneutik des Vergleichs. Strukturen, Anwendungen und Grenzen komparativer Verfahren (Interpretation interdisziplinär 8)*, Würzburg: Königshausen & Neumann, S. 25–48.
- Saunders, Doug (2013), *Die neue Völkerwanderung. Arrival City*, München: Pantheon.
- Schader, Miriam/Rohmann, Tim/Münch, Sybille (2018), »Isolation im Gesetz verankern? Zu den Plänen der großen Koalition, zentrale Aufnahme-, Entscheidungs- und Rückführungseinrichtungen einzuführen«, in: *Zeitschrift für Flüchtlingsforschung*, 2 (1), S. 91–107.
- Schammann, Hannes (2015), »Wenn Variationen den Alltag bestimmen. Unterschiede lokaler Politikgestaltung in der Leistungsgewährung für Asylsuchende«, in: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 9 (3), S. 161–182.
- Schammann, Hannes (2017), »Stadt, Land, Flucht. Konzeptionelle Überlegungen zum Vergleich städtischer Flüchtlingspolitik in Deutschland«, in: Marlon Barbehön/Sybille Münch (Hg.), *Variationen des Städtischen – Variationen lokaler Politikforschung*, Wiesbaden: Springer VS, S. 91–117.

- Schammann, Hannes (2020), Der ›local turn‹ in der Migrations- und Asylpolitik, in: *bpb Kurzdossier Kommunale Migrations- und Flüchtlingspolitik*, <https://www.bpb.de/themen/migration-integration/kurzdossiers/kommunale-migrations-und-fluechtlingspolitik/322500/der-local-turn-in-der-migrations-und-asylpolitik/>, letzter Zugriff: 06.05.2024.
- Schammann, Hannes/Gluns, Danielle (2021), *Migrationspolitik*. Buchreihe Studienkurs Politikwissenschaft, Baden-Baden: Nomos.
- Schammann, Hannes/Münc, Sybille/Schlee, Thorsten (2024), »Die Produktion der Überforderung. Die kommunale Aufnahme Schutzsuchender im Jahr 2023«, in: Jochen Oltmer/Marcel Berlinghoff/Franck Düvell/Christine Lang/Andreas Pott (Hg.), *Report Globale Flucht 2024*, Frankfurt am Main: Fischer, S. 231–243.
- Scharpf, Fritz Wilhelm (2000), *Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*, Opladen: Leske + Budrich.
- Schartau, Lara. K./Roy-Pogodzik, Christian/Gruß, Julia/Feltes, Thomas/Goeckenjan, Inge/Hoven, Elias/Ruch, Andreas/Singelnstein, Tobias (2018), *Die Angst vor dem Fremden. Stand der Forschung zu Kriminalitätsfurcht und Unsicherheitswahrnehmungen im Kontext von Migration und Flucht*. Arbeitspapier 3. Ruhr-Universität Bochum, [https://flucht.rub.de/images/arbeitspapiere/Arbeitspapier-3\\_FluchtalsSicherheitsproblem.pdf](https://flucht.rub.de/images/arbeitspapiere/Arbeitspapier-3_FluchtalsSicherheitsproblem.pdf), letzter Aufruf: 20.01.2023.
- Scheffer, Thomas (2017a), »Einführung«, in: Thomas Scheffer (Hg.), *Polizeilicher Kommunitarismus. Eine Praxisforschung urbaner Kriminalprävention*, Frankfurt: Campus Verlag, S. 13–32.
- Scheffer, Thomas (Hg.) (2017b), *Polizeilicher Kommunitarismus. Eine Praxisforschung urbaner Kriminalprävention*. Frankfurt: Campus Verlag.
- Scherr, Albert (2010), »Innere Sicherheit und soziale Unsicherheit. Sicherheitsdiskurse als projektive Bearbeitung gesellschaftsstrukturell bedingter Ängste?«, in: Axel Groenemeyer (Hg.), *Wege der Sicherheitsgesellschaft. Gesellschaftliche Transformationen der Konstruktion und Regulierung innerer Unsicherheiten*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 23–39.
- Schimank, Uwe (2001); »Organisationsgesellschaft«, in: Georg Kneer/Armin Nassehi/Markus Schroer (Hg.), *Klassische Gesellschaftsbegriffe der Soziologie*, München: UTB, S. 278–307.
- Schlee, Thorsten/Schammann, Hannes/Münc, Sybille (2023), »An den Grenzen? Ausländerbehörden zwischen Anspruch und Alltag«, Bertelsmann Stiftung (Hg, <https://www.bertelsmann-stiftung.de/doi/10.11586/2023069.>), letzter Zugriff: 09.05.2024.
- Schmidt, Lucia (2000), »Varianten des Konstruktivismus in der Soziologie sozialer Probleme«, in: *Soziale Welt*, 51 (2), S. 153–171.
- Schmidt, Katja/Jacobsen, Jannes/Krieger, Magdalena (2019), »The German Socio-Economic Panel (SOEP)«, in: *DIW Wochenbericht*, 87 (2), S. 592–599.
- Schmidt, Katja/Jacobsen, Jannes/Krieger, Magdalena (2020), »Soziale Integration Geflüchteter macht Fortschritte«, in: *DIW Wochenbericht*, 87 (34), S. 591–599.

- Scholten, Peter/Penninx, Rinus (2016), »The Multilevel Governance of Migration and Integration«, in: Blanca Garcés-Mascareñas/Rinus Penninx (Hg.), *Integration Processes and Policies in Europe*, Dordrecht/London: Springer Open, S. 91–108.
- Schöne, Helmar (2005), »Die teilnehmende Beobachtung als Datenerhebungsmethode in der Politikwissenschaft. Methodologische Reflexion und Werkstattbericht«, in: *Historische Sozialforschung*, 30 (1), S. 168–199.
- Schulte, Wolfgang (2017), »Entwicklung der Polizeiorganisation in der Bundesrepublik Deutschland«, in: Jürgen Stierle/Dieter Wehe/Helmut Siller (Hg.), *Handbuch Polizeimanagement. Polizeipolitik – Polizeiwissenschaft – Polizeipraxis*, Wiesbaden: Springer Fachmedien, S. 23–48.
- Schulz Wessel, Julia (2017), »Krise! Welche Krise?«, in: *Indes*, 6 (2), S. 61–68.
- Schumpeter, Joseph A. (1993 [1942]), *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*, Tübingen/Basel: Francke.
- Schünemann, Wolf (2014), *Subversive Souveräne. Vergleichende Diskursanalyse der gescheiterten Referenden im europäischen Verfassungsprozess*. Wiesbaden: Springer VS.
- Schütte Patricia M./Schulte, Yannic/Schönefeld, Malte/Friedrich, Frank (Hg.) (2022), *Krisenmanagement am Beispiel der Flüchtlingslage 2015/2016. Akteure, Zusammenarbeit und der Umgang mit Wissen*, Wiesbaden: Springer VS.
- Schwartz-Shea, Peregrine/Yanow, Dvora (2009), »Reading and Writing as Method: In Search of Trustworthy Texts«, in Sierk Ybema/Dvora Yanow/Harry Wels/Frans Kamsteeg (Hg.), *Organizational Ethnography: Studying the Complexities of Everyday Life*, London u. a.: SAGE, S. 56–82.
- Schwartz-Shea, Peregrine/Yanow, Dvora (2012), *Interpretive Research Design: Concepts and Processes*, New York: Routledge.
- Selk, Veith (2013), »Angst und Methode in der Sozialwissenschaft. Konsequenzen für die politische Theorie und Ideengeschichte«, in: Andreas Busen/Alexander Weiß (Hg.), *Ansätze und Methoden zur Erforschung politischer Ideen*, Baden-Baden: Nomos, S. 255–279.
- Singelstein, Tobias/Kunz, Karl-Ludwig (2021), *Kriminologie. Eine Grundlegung*. Bern: Haupt Verlag, utb Recht/Soziologie, 8. Aufl.
- Singelstein, Tobias/Stolle, Peer (2012), *Die Sicherheitsgesellschaft. Soziale Kontrolle im 21. Jahrhundert*, 3. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Smith, Neil (2007), »Rächen und Renovieren: Vergeltung bei der Renaissance der Stadt«, in: Volker Eick/Jens Sambale/Eric Töpfer (Hg.), *Kontrollierte Urbanität. Zur Neoliberalisierung städtischer Sicherheitspolitik*, unter Mitarbeit von Jens Sambale und Eric Töpfer, Bielefeld: transcript, S. 375–394.
- Soennecken, Dagmar (2014), »Germany and the Janus Face of Immigration Federalism: Devolution vs. Centralization«, in: Sasha Baglay/Delphine, Nakache (Hg.), *Immigration Regulation in Federal States*, Dordrecht: Springer, S. 159–178.
- Spittler, Gerd (2001), »Teilnehmende Beobachtung als Dichte Teilnahme«, in: *Zeitschrift für Ethnologie*, 126 (1), S. 1–25.
- Staller, Mario S./Koerner, Swen/Zaiser, Benjamin (2023), »Stochastische Gewalt: ungemessene polizeiliche Gewaltanwendung und problematische Interaktionen als Folge

- systeminterner Kommunikation«, in: *Forensische Psychiatrie, Psychologie, Kriminologie*, 17 (1), S. 114–123.
- Stauffer, Katelyn E./Song, Miyeon/Shoub, Kelsey (2023), »How Police Agency Diversity, Policies, and Outcomes Shape Citizen Trust and Willingness to Engage«, in: *Policy Studies Journal*, 51 (4), S. 929–950.
- Steenblock, Anna (2020): »Wer putzt die Stadt? Ein Streik von Putzkräften in Marseille«, in: *Femina Politica*, 29 (1), S. 142–146.
- Stichweh, Rudolf (2000), *Die Weltgesellschaft*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Stoker, Gerry (1995), »Regime Theory and Urban Politics«, in: David Judge/Gerry Stoker/Harold Wolman (Hg.), *Theories of Urban Politics*, London: SAGE, S. 54–71.
- Stolle, Peer (2011), »Das (Un-)Sicherheitsgefühl – ein untauglicher Begründungszusammenhang für eine Politik der Inneren Sicherheit«, in: *Kritische Justiz*, 44 (1), S. 16–24.
- Stone, Deborah A. (1989), »Causal Stories and the Formation of Policy Agendas«, in: *Political Science Quarterly*, 104 (2), S. 281–300.
- Supola, Frederik (2017), »Migration und Sicherheit. Wie Sicherheitsbehörden mit dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge kooperieren und eine verbesserte Früherkennung potenzieller Gefährder unter Flüchtlingen gelingen kann«, in: *Jahrbuch Terrorismus*, 8, S. 271–306.
- Sußmann, Johannes (2007), »Die Wurzeln des Wohlfahrtsstaats – Souveränität oder Gute Policing?«, in: *Historische Zeitschrift*, 285 (1), S. 19–48.
- Taylor, Charles (1971), »Interpretation and the Sciences of Man«, in: *The Review of Metaphysics*, 25 (1), S. 3–51.
- Terizakis, Georgios (2023), »Interkulturalität und Polizei: Gesellschaftliche Vielfalt als demokratische Normalität«, in: *Migration und Soziale Arbeit*, 4/2023, S. 310–317.
- Terizakis, Georgios/Sell, Stefan/Hamm, Christian (Hg.) (2020), *Innere Sicherheit als geteilte Verantwortung. Kommunale und polizeiliche Herausforderungen*, Baden-Baden: Nomos.
- Thompson, Vanessa E. (2021), »Zum Polizieren von Differenz, feministische Vergessenheiten und den (Un-)Möglichkeiten von intersektionaler Abolition«, in: Mike Laufenberg/Vanessa E. Thompson (Hg.), *Sicherheit. Rassismuskritische und feministische Beiträge*, Münster: Westfälisches Dampfboot, S. 75–100.
- Thornberg, Robert/Dunne, Ciarán (2019), »Literature Review in Grounded Theory«, in: Antony Bryant/Kathy C. Charmaz (Hg.), *The SAGE Handbook of Current Developments in Grounded Theory*, London: SAGE, S. 206–221.
- Tilly, Charles (1984), *Big Structures, Large Processes, Huge Comparisons*, New York: Russell Sage Foundation.
- Tomerius, Carolyn (2019), »Gefährliche Orte« im Polizeirecht. Straftatenverhütung als Freibrief für polizeiliche Kontrollen? Eine Beurteilung aus verfassungs- und polizeirechtlicher Perspektive«, in: *Die Polizei*, 9, S. 257–264.
- Torgerson, Douglas (2024), *The Policy Sciences of Harold Lasswell: Contextual Orientation and the Critical Dimension*, Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.
- Trappe, Tobias (2017), »Über einige Probleme der Menschenrechtsbildung für die Polizei«, in: *Polizei und Wissenschaft*, 3, S. 39–49.

- Ulbert, Cornelia (1997), »Ideen, Institutionen und Kultur. Die Konstruktion (inter-) nationaler Klimapolitik in der BRD und in den USA«, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 4 (1), S. 9–40.
- Verger, Antoni/Novelli, Mario/Altinyelken, Hulya Kosar (2012), »Global Education Policy and International Development: An Introductory Framework«, in: Antoni Verger/Mario Novelli/Hulya Kosar Altinyelken (Hg.), *Global Education Policy and International Development: New Agendas, Issues and Policies*. London: Bloomsbury Academic, S. 3–32.
- Verloo, Mieke/Lombardo, Emanuela (2007), »Contested Gender Equality and Policy Variety in Europe: Introducing a Critical Frame Analysis Approach«, in: Mieke Verloo (Hg.), *Multiple Meanings of Gender Equality. A Critical Frame Analysis of Gender Policies in Europe*, Budapest: Central European University Press, S. 21–49.
- Vitale, Alex S. (2022), »Grenzen der Polizeireform«, in: Daniel Loick/Vanessa E. Thompson (Hg.), *Abolitionismus. Ein Reader*, Originalausgabe, Berlin: Suhrkamp, S. 191–251.
- Waal, Kees van der (2009), »Getting Going: Organizing Ethnographic Fieldwork«, in: Sierk Ybema/Dvora Yanow/Harry Wels/Frans Kamsteeg (Hg.), *Organizational Ethnography: Studying the Complexity of Everyday Life*, London: SAGE, S. 23–39.
- Wagner, Ulrich/Suppmann, Antje/Siebert, Ralf/Friebs, Maria-Therese/Kotzur, Patrick (2019), »Das Image der deutschen Polizei bei jungen Geflüchteten«, in: *Polizei & Wissenschaft*, 1, S. 10–13.
- Weaver, Timothy (2017), »Urban Crisis: The Genealogy of a Concept«, in: *Urban Studies*, 54 (9), S. 2039–2055.
- Wegner, Maren/Ellrich, Karoline (2022), »Rassistische Einstellungen von Polizeibeamt:innen«, in: Daniela Hunold/Tobias Singelstein (Hg.), *Rassismus in der Polizei. Eine wissenschaftliche Bestandsaufnahme*. Wiesbaden: Springer VS, S. 107–126.
- Wenke, Christoph/Kron, Stefanie (Hg.) (2019), *Solidarische Städte in Europa. Urbane Politik zwischen Charity und Citizenship*, Berlin: Rosa-Luxemburg-Stiftung.
- Wenzelburger, Georg/Staff, Helge (2019), »Im Zweifel für mehr Sicherheit. Law-and-Order-Politik zwischen Terror und Flüchtlingskrise«, in: Reimut Zohnhöfer/Thomas Saalfeld (Hg.), *Zwischen Stillstand, Politikwandel und Krisenmanagement. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2013–2017*, Wiesbaden, Springer Fachmedien, S. 549–568.
- Westermeier, Carola/Carl, Horst (2018), »Einleitung: ›Sicherheitsakteure‹«, in: Carola Westermeier/Carl Horst (Hg.), *Sicherheitsakteure. Epochenübergreifende Perspektiven zu Praxisformen und Versicherheitlichung*. Baden-Baden: Nomos, S. 11–27.
- Wetz, Franz Josef (Hg.) (2011), *Texte zur Menschenwürde*, Stuttgart: Reclam.
- Will, Anne-Kathrin (2019), »Die ›Guten‹ in den Arbeitsmarkt, die ›Schlechten‹ ins Abschiebezentrum: Selektionsgrundlagen der neuen symbolischen Ordnung der (Nicht) Aufnahme von Geflüchteten«, in: Emre Arslan/Kemal Bozay (Hg.), *Symbolische Ordnung und Flüchtlingsbewegungen in der Einwanderungsgesellschaft*. Wiesbaden: Springer Fachmedien; Springer VS, S. 95–122.
- Wilson, James Q. (1968), *Varieties of Police Behavior: The Management of Law and Order in eight Communities*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

- Wimmer, Andreas/Glick Schiller, Nina (2002), »Methodological Nationalism and beyond: Nation-state Building, Migration and the Social Sciences«, in: *Global Networks*, 2 (4), S. 301–334.
- Wollmann, Hellmut (1983), »Implementation durch Gegenimplementation von unten? Zur sozialen und räumlichen Selektivität der Wohnungspolitik und ihrer Implementations«, in: Renate Mayntz (Hg.), *Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung*. Opladen: VS Verlag, S. 168–196.
- Wukovitsch, Florian (2011), »Europäische Städte zwischen staatlich vermittelter Integration und neoliberaler Spaltung: Wandel der Wohnungs- und Quartierspolitiken«, in: Oliver Frey/Florian Koch (Hg.), *Die Zukunft der Europäischen Stadt*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 86–100.
- Woude, Maartje van der/Leun, Joanne van der (2017), »Crimmigration Checks in the Inter-national Border Areas of the EU: Finding the Discretion that Matters«, in: *European Journal of Criminology*, 14 (1), S. 27–45.
- Yanow, Dvora (2003), »Interpretive Empirical Political Science: What Makes this not a Sub-field of Qualitative Methods«, in: *Qualitative Methods*, 1 (2), S. 9–13.
- Yanow, Dvora (2007), »Qualitative-interpretive Methods in Policy Research, in: Frank Fischer/Gerald Miller; Mara S. Sidney (Hg.): *Handbook of Public Policy Analysis*, Boca Raton: Taylor & Francis, S. 405–416.
- Yanow, Dvora (2009), »What's Political About Political Ethnography? Abducting Our Way Toward Reason And Meaning«, in: *Qualitative & Multi-Method Research*, 7 (2), S. 33–37.
- Yanow, Dvora/Schwartz-Shea, Peregrine (2014), »Wherefore ,Interpretive«. An Introduction«, in: dies. (Hg.), *Interpretation and Method. Empirical Research Methods and the Interpretive Turn*, Armonk: M. E. Sharpe, S. xiii–xxxi.
- Zimmermann, Karsten/Barbehön, Marlon/Münch, Sybille (2014), »Eigenlogik der Städte: ein fachdisziplinärer Beitrag zur Diskussion«, in: *Leviathan. Berliner Zeitschrift für Sozialwissenschaft*, 42 (2), S. 157–162.
- Zohlhüofer, Reimut/Saalfeld, Thomas (Hg.) (2019), *Zwischen Stillstand, Politikwandel und Krisenmanagement*. Wiesbaden: Springer.
- Zurawski, Nils (2023), »Unter Polizist:innen. Reflexionen über ein Forschungsfeld«, in: Nadja Maurer; Annabelle Möhnle; Nils Zurawski (Hg.), *Kritische Polizeiforschung, Reflexionen, Dilemmata und Erfahrungen aus der Praxis*, Bielefeld: transcript, S. 11–22.