

STEFAN ZEPPENFELD

Teilhabe, Sicherheit – Rechtsextremismus?

Motive, Akteur*innen und Kontroversen der bundesdeutschen Initiativen »Ausländer in die Polizei« (1979–2013)

Im August 2013 legte der Untersuchungsausschuss des Bundestages seinen Abschlussbericht zum sogenannten Nationalsozialistischen Untergrund (NSU) vor. Die rechtsextreme Terrorzelle hatte bis zu ihrer Selbstenttarnung im Jahr 2011 unerkannt zahlreiche Anschläge und Raubüberfälle verübt. Zwischen 2000 und 2007 töteten die drei Haupttäter aus rassistischen Motiven mindestens neun Menschen mit Einwanderungsgeschichte aus der Türkei und aus Griechenland sowie eine Polizistin. Im Fokus der polizeilichen Ermittlungen hatten über Jahre fälschlicherweise die Opfer und ihr Umfeld gestanden, während rechtsextremistische Motive kaum geprüft wurden. Der Untersuchungsbericht stellte den deutschen Sicherheits- und Ermittlungsbehörden auf mehr als 1.300 Seiten ein verheerendes Zeugnis aus. Die Fraktion der FDP sprach »von einem flächendeckenden Totalversagen der Polizei und Nachrichtendienste«. ¹ Bundestagspräsident Norbert Lammert bekundete in seinem Geleitwort »Scham und Fassungslosigkeit«. ²

Der Untersuchungsausschuss entwickelte in seinem Bericht 47 Empfehlungen und Forderungen, durch die die Arbeit von Sicherheitsbehörden verbessert werden sollte. Da »der Umgang mit den Opfern und ihrem Umfeld im Rahmen der Ermittlungen in vielen Fällen nicht angemessen und sachgerecht« gewesen sei, benannte der Bericht als einen zentralen Ansatz, die Vielfalt in der Gesellschaft auch in der Polizei abzubilden: »Bemühungen, junge Menschen unterschiedlicher Herkunft für den Polizeiberuf zu gewinnen, müssen intensiviert werden.« ³

Der Anteil von Polizist*innen mit Einwanderungsgeschichte erhöhte sich in den Folgejahren (sofern erhoben) in vielen Bundesländern deutlich. ⁴ Bei der Berliner Polizei, der statistischen Spitzenreiterin unter den Ländern, betrug ihr Anteil im Jahr 2022 bei den Einstellungen – wie auch in der Berliner Bevölkerung – rund 37 %. ⁵ Zwischen 2012 und 2014 hatten die Anteile noch bei rund 20 % gelegen, 2010 bei 8,5 %.

Debatten um Diversität, genauer: um als »fremd« Gelesene in deutschen Polizeistrukturen, verfügen über eine eigene, bislang wenig beachtete Geschichte. Während polizeiwissenschaftliche Studien vornehmlich die Gegenwart zum Ausgangspunkt für Vermessungen polizeilicher Personalstrukturen nahmen, widmet sich

1 Beschlussempfehlung und Bericht des 2. Untersuchungsausschusses nach Artikel 44 des Grundgesetzes, Drucksache des Deutschen Bundestages 17/14600, 22.8.2013, S. 903.

2 Ebd., S. III.

3 Ebd., S. 862. Gleichfalls für die Verfassungsschutzbehörden ebd., S. 865.

4 Die uneinheitliche Verwendung der Kategorien »mit Einwanderungsgeschichte«, »mit Migrationshintergrund« und »nichtdeutsche Staatsangehörigkeit« durch die Bundesländer verwässert die Vergleichbarkeit der Daten.

5 Hier und im Folgenden: Mediendienst Integration (Hrsg.), Polizist*innen mit Migrationshintergrund, Juni 2022, URL: <https://mediendienst-integration.de/fileadmin/Vielfalt_bei_der_Polizei_2022.pdf> [11.5.2023], o. S.

dieser Beitrag den »Fremden« in deutschen Polizeistrukturen in einer doppelten historischen Perspektive. Zum einen stehen die ambivalenten Beziehungen von (Arbeits-)Migrant*innen, Behörden des Innern und der Polizei im faktischen Einwanderungsland im Fokus, zu dem die Bundesrepublik spätestens mit der »Gastarbeit« (1955–1973) geworden war. Die umfassenden gesellschaftlichen Veränderungen in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts spiegelten sich, wie zu zeigen sein wird, auch im Umgang dieser Parteien untereinander wider. Zum anderen trugen die gesellschaftlichen Konjunkturen von Rassismus und Rechtsextremismus zu den Entwicklungen bei; immerhin gilt das Jahr 1993 als (offizieller) Ausgangspunkt der interkulturellen Öffnung in Polizeistrukturen.⁶ Grundlage dessen war ein Beschluss der »Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder« (IMK), die sich im Mai 1993 – in einer Hochphase rechtsextremer Gewalt im vereinten Deutschland – für eine Beschäftigung von nichtdeutschen Staatsangehörigen ausgesprochen hatte. Die IMK bezog sich dabei auf eine Ausnahmeregelung, die eine Beamtenlaufbahn nichtdeutscher Staatsangehöriger ermöglichte, wenn ein »dringendes dienstliches Bedürfnis« vorlag. Diese Option war bereits in der alten Bundesrepublik kontrovers diskutiert worden.

All diese Entwicklungen führt dieser Beitrag zusammen. Der Zugriff eröffnet sowohl eine Betroffenen- als auch eine Gegenperspektive auf den Rechtsextremismus nach 1945: sowohl mit Blick auf die migrantischen, oftmals spezifisch türkischen Forderungen nach Teilhabe und Sicherheit als auch auf staatlich-institutionelle Aushandlungsprozesse bei der Berücksichtigung von Migrant*innen in den Sicherheitsorganen. Dabei zeigt sich, wie sehr das Phänomen und die Gefahren des Rechtsextremismus in der alten und neuen Bundesrepublik, migrantische Perspektiven und Ansprüche sowie (vermeintlich zwingende) politische Reaktionen aneinander vorbeiliefen. Damit akzentuiert diese Untersuchung nicht zuletzt Ambivalenzen und vertrackte Entwicklungen und trägt so zum Verständnis Deutschlands und seiner komplexen Geschichte als »Einwanderungsland wider Willen« bei.

I. Zwischen Angst und Aufstieg. »Gastarbeiter« und die Polizei in der alten Bundesrepublik

Das Verhältnis von Migrant*innen zur Polizei in der alten Bundesrepublik war seit Beginn der Arbeitsmigration ambivalent. Vor allem den Migrant*innen aus Nicht-EG-Ländern wie der Türkei galt die Polizei keineswegs uneingeschränkt als Sicherheitsgarant, sondern auch und vor allem als Bedrohung eines ungestörten Aufenthalts in der Bundesrepublik. Das restriktive Aufenthaltsrecht setzte mit der Aufenthaltsgenehmigung und der Arbeitserlaubnis gleich zwei Papiere voraus, die es regelmäßig zu verlängern galt. Nachlässigkeiten bei deren Erneuerung genügten,

6 Beispielhaft: Einleitung, in: *Daniela Hunold/Daniela Klimke/Rafael Behr* u. a., *Fremde als Ordnungshüter? Die Polizei in der Zuwanderungsgesellschaft Deutschland*, Wiesbaden 2010, S. 9; migrantische Polizist*innen ab 1979 bei *Heike Wüller*, *Presseschau. Die Haltung der polizeilichen Berufsvertretungen zur Diversität in den eigenen Reihen*, in: *Hunold/Klimke/Behr* u. a., *Fremde als Ordnungshüter?*, S. 157–176, hier: S. 165 f.

um den gewählten Lebensmittelpunkt mit einer gesetzmäßigen Beschäftigung – im Falle einer (polizeilichen) Kontrolle – von einer Ausweisung bedroht zu sehen.

Umgekehrt sah sich die Polizei, »deren uniformiertes Personal den Bürger*innen als sichtbare Repräsentanz des staatlichen Gewaltmonopols unmittelbar gegenübertritt«⁷, mit einer sich verändernden und diversifizierenden Gesellschaft konfrontiert.⁸ In ihrem Selbstanspruch als »Spiegel der Gesellschaft« stand sie damit vor grundlegenden und langfristigen Herausforderungen, denn damals wie heute galt und gilt die Polizei in Deutschland als »männlicher, weißer, deutscher, konservativer als der Durchschnitt«.⁹ Gemessen an den in diesem Beitrag nachvollzogenen historischen Diskussionen um eine Anpassung an die gesellschaftliche Realität des faktischen Einwanderungslandes lässt sich die Polizei als eine »sich zaghaft diversifizierende[] Organisation« beschreiben.¹⁰ Der Begriff »Diversifizierung« ist dabei nicht der zeitgenössischen Quellsprache entlehnt, sondern fungiert als moderner Analysebegriff, um die schrittweise Abkehr der männlich-weißen Personaltradition zu benennen. Damit soll dem Wandel sowohl nach innen, in institutioneller Hinsicht, als auch nach außen, in gesellschaftlicher Hinsicht, Rechnung getragen werden. Denn bis heute, so der Historiker Marcel Schmeer, gelte die Polizei der »Mehrheit der Gesellschaft« in den meisten Fällen als »Freund und Helfer«, während Minderheiten und marginalisierten Gruppen »die Polizei im alltäglichen Leben oft präsenter« sei, da sie sie verstärkt »als bedrohliche Willkürinstanz« wahrnahmen.¹¹

Die Polizei in ihrer Funktion als Sicherheitsproduzent kontrollierte bereits zur Zeit der Arbeitsmigration den rechtmäßigen Aufenthalt von »Gastarbeitern« und rassifizierten Personen. Entsprechende Personenkontrollen stellten für nichtdeutsche Staatsangehörige mit befristetem und unsicherem Aufenthaltsstatus deshalb eine Bedrohung der Existenzgrundlage dar. Das Schüren von Unsicherheit und Angst (mindestens unter »Illegalen«) zählte ausdrücklich zu den Zielen von Polizeieinsätzen. Die Polizei Westberlin führte zur Bekämpfung der »Schwarzarbeit« seit dem Frühjahr 1970 Razzien »in bestimmten Gegenden« Westberlins durch. Bereits in den ersten Monaten, so die Senatskanzlei im Herbst 1970 in einem Schreiben an die Innenminister von Bund und Ländern, hätten die Razzien »in den Kreis der sich hier illegal aufhaltenden Ausländer eine heilsame Unruhe getragen«.¹² 1971 gründete die Berliner Polizei zudem die Sondereinheit »Arbeitsgebiet Gezielte Aus-

7 Marcel Schmeer, (Un-)Sicherheitsproduzent und Differenzmaschine? Erweiterte Perspektiven auf die Geschichte der bundesdeutschen Polizei nach 1945, in: *Sigrid Ruby/Anja Krause* (Hrsg.), *Sicherheit und Differenz in historischer Perspektive / Security and Difference in Historical Perspective*, Baden-Baden 2022, S. 289–316, hier: S. 290.

8 Zur Selbstverortung der bundesdeutschen Schutzpolizei in der Nachkriegszeit *Klaus Weinhauser*, *Zwischen Tradition und Umbruch. Schutzpolizei in den 1950er bis 1970er Jahren* (Personal, Ausbildung, Revierdienst, Großeinsätze), in: *Peter Leßmann-Faust* (Hrsg.), *Polizei und Politische Bildung*, Wiesbaden 2008, S. 21–43, hier: S. 21–23.

9 *Benjamin Derin/Tobias Singelstein*, *Die Polizei. Helfer, Gegner, Staatsgewalt. Inspektion einer mächtigen Organisation*, Berlin 2022, S. 107.

10 Schmeer, (Un-)Sicherheitsproduzent und Differenzmaschine?, S. 292.

11 Ebd., S. 290. Dazu auch *Daniel Loick*, Was ist Polizeikritik?, in: *ders.* (Hrsg.), *Kritik der Polizei*, Frankfurt am Main 2018, S. 9–35, hier: S. 20–23.

12 Der Senator für Inneres an den Bundesminister des Innern und die Innenminister der Länder: *Ausländerangelegenheiten, hier: Illegaler Aufenthalt in die Bundesrepublik Deutschland eingereister türkischer Arbeitnehmer*, 29.9.1970, Landesarchiv Berlin (LAB), B Rep. 004, Nr. 4182.

länderüberwachung« (AGA), die mit Polizeihauptmeister Hans-Joachim Jankus in der Polizeiinspektion Wedding ein Experte für die »Sitten und Gebräuche der Muselmanen« leitete, wie die Zeitschrift der Berliner Polizei »Polizeischau« meldete.¹³ Die AGA, später unter demselben Akronym als »Arbeitsgruppe Ausländer« tätig, hatte die »Doppelfunktion« von Vertrauenswerbung und Repression inne.¹⁴ Gerade mit Blick auf erstgenanntes Ziel stellten Kritiker*innen die Funktionalität der AGA immer wieder infrage, denn ihre Aufgabe sei vor allem, »illegal in der Stadt aufhältige Personen zu ermitteln und die entsprechenden aufenthaltsbeendenden Maßnahmen einzuleiten«.¹⁵ Die Gruppe führte regelmäßig Personenkontrollen in der Westberliner U-Bahn durch, um der Fluchtroute über die nicht anerkannte Grenze zur DDR entgegenzuwirken.¹⁶

Wie prägend die migrantische – genauer: die türkische – Furcht vor Polizeikontrollen war, verdeutlicht ihre kulturelle Verarbeitung. In seiner Kurzgeschichte mit dem bezeichnenden Titel »Bitte nix Polizei« erzählt der türkeistämmige Schriftsteller Aras Ören die Geschichte des mit einem Touristenvisum eingereisten und nun »illegal« in der Bundesrepublik lebenden Protagonisten Ali Itir: »Kaum ging ihm das Wort *Polizei* durch den Kopf, sah er sich schon festgenommen. [...] Wenn sich nur das Wort *Polizei*, dieses Zeichen, dieses Symbol, das ihm jedesmal Angst, eine ganz bestimmte Angst einjagte, abschütteln ließe.«¹⁷ Die Angst vor Polizeikontakt veranlasst Itir im weiteren Verlauf der Geschichte in einer Unfallsituation lebensrettende Hilfeleistung zu unterlassen.¹⁸ Die wachsende Angst unter Türkeistämmigen ohne gültige Papiere vor Durchsuchungen durch die Polizei und der Gefahr einer Ausweisung nahm der türkeistämmige Schriftsteller Yüksel Pazarkaya in einer Kurzgeschichte ebenfalls auf: Hamza, der Protagonist, versteckt sich bei einer Polizeikontrolle aufgrund fehlender Papiere im Mülleimer des Sechs-Betten-Zimmers, das er mit fünf Landsleuten bewohnt.¹⁹ Pazarkaya lässt Hamza metaphorisch mit dem Abfall verschmelzen. Nur durch diesen herabwürdigenden Schritt wird er für die Augen der Polizist*innen regelrecht unsichtbar, während sein sich unter dem Bett versteckender Kollege und Freund Ahmet gefasst und abgeschoben wird.

Die Angst vor der Polizei beschränkte sich jedoch nicht auf »illegal« in Deutschland lebende Migrant*innen. Der langjährige IG-Metall-Funktionär Nihat Öztürk²⁰

13 Zit. nach: *Schmeer*, (Un-)Sicherheitsproduzent und Differenzmaschine?, S. 299.

14 *Otto Diederichs*, Die »Arbeitsgruppe Ausländer« der Berliner Polizei – eine Sondereinheit mit Doppelfunktion, in: *Bürgerrechte & Polizei/CILIP* 45, 1993, H. 2, S. 46–49; *Schmeer*, (Un-)Sicherheitsproduzent und Differenzmaschine?, S. 300.

15 *Eberhard Seidel-Pielen*, Die Angst vor dem »anatolischen Schutzmann«, in: *taz.die tageszeitung*, 2.6.1994.

16 *Lauren Stokes*, Racial Profiling on the U-Bahn. Policing the Berlin Gap in the Schönefeld Airport Refugee Crisis, in: *Central European History* 56, 2023, S. 236–254.

17 *Aras Ören*, *Bitte nix Polizei*. Kriminalroman, Düsseldorf 1981, S. 36 f.

18 *Ebd.*, S. 50 f.

19 *Yüksel Pazarkaya*, Müll / Çöp, in: *ders.*, *Heimat in der Fremde? 3 Kurzgeschichten*, Berlin 1981, S. 32–43.

20 Zur Person *Nihat Öztürk*, »Ohne Angst verschieden sein – das wurde mein kategorischer Imperativ«, in: *Özcan Mutlu* (Hrsg.), *Wie Deutschland zur Heimat wurde. 60 Jahre Deutsch-Türkisches Anwerbeabkommen*, Essen 2021, S. 112–121.

argumentierte, die mit der Polizei verknüpfte Angst vor Ausweisungen habe auch nachhaltig das Vokabular von Familien mit Einwanderungsgeschichte geprägt:

»Ich kann mir alles erlauben, nur nicht arbeitslos zu werden in den ersten Jahren, weil ohne Arbeitserlaubnis keine Aufenthaltserlaubnis – und ohne Aufenthaltserlaubnis keine Arbeitserlaubnis. Und wie willkürlich die Ausländerbehörden sind und welche Ermessensspielräume sie haben und weshalb sie nie Ausländerbehörden genannt wurden – und bis heute gibt es keine Angehörigen der ersten, zweiten, wahrscheinlich bis in die dritte Generation, die von Ausländerbüro oder Ausländerbehörde reden, sondern der Begriff in migrantischen Milieus lautet ›Ausländerpolizei‹, weil sie wie eine repressive Polizei in Zivil wahrgenommen wird.«²¹

Die ausgemachten Verknüpfungen des befristeten und damit fragilen Aufenthaltsstatus' mit der Polizei als Bedrohung manifestierten sich zudem auch räumlich, da die zuständigen Behörden vielerorts lange Zeit in den örtlichen Polizeipräsidien angesiedelt waren.²² 1984 argumentierte hingegen ein Bericht der Kölnischen Rundschau, die spezifisch türkische Angst vor der Polizei sei (auch) durch die negativen Erfahrungen von jüngst geflüchteten politisch Verfolgten aus der Zeit des türkischen Militärputsches von 1980 in die Bundesrepublik importiert worden.²³

Im Laufe der 1970er-Jahre stellten sich Migrant*innen und (zögerlich) auch staatliche Strukturen wie die Polizei auf eine dauerhafte Einwanderung ein. Der Polizeidienst als Beruf und das mit ihm verbundene soziale Renommee weckten das Interesse erster Arbeitsmigrant*innen. Im Frühjahr 1975 nutzte ein Türkeistämmiger seine Tätigkeit im öffentlichen Dienst und »bei der Polizei« als Verlässlichkeitsnachweis bei unternehmerischen Angelegenheiten: »Ich bin seit 12 Jahren in Deutschland, 11 Jahre davon im öffentlichen Dienst und seit 5 Jahren freiwilliger Polizei-Reservist [...]. Dass ich einen völlig einwandfreien Lebenswandel führe, ergibt sich wohl allein aus der vorgenannten Tatsache, dass ich bei der Polizei bin.«²⁴ Die Freiwillige Polizei-Reserve hatte 1960 mit Blick auf die bedrohte »Insellage« Westberlins ihre Tätigkeit aufgenommen.²⁵ Die Mitgliedschaft setzte lediglich eine Art Schnellausbildung voraus, weshalb ihr ein Ruf als Sammelbecken für ehemalige Wehrmachtssoldaten und Rechtsextreme anheftete.²⁶ Die hier vorgenommene Stili-

21 Lebensgeschichtliches Interview mit Nihat Öztürk, 18.5.2022 in Düsseldorf-Benrath, Archiv der sozialen Demokratie, ab Minute 0:17:57.

22 *Maria Alexopoulou*, Deutschland und die Migration. Geschichte einer Einwanderungsgesellschaft wider Willen, Ditzingen 2020, S. 122.

23 *Cordula v. Wysocki*, Angst vor Polizisten aus der Heimat mitgebracht, in: Kölnische Rundschau, 7.12.1984.

24 M.A.K. an den Polizeipräsident [sic] von Berlin, Abteilung Ausländerpolizei: Änderung zur Gewerbe genehmigung, 26.2.1975, LAB, B Rep. 206, Nr. 6969.

25 *Martin Kutscha*, Die Freiwillige Polizei-Reserve in Berlin, in: *Gisbert van Elsbergen* (Hrsg.), Wachen, kontrollieren, patrouillieren. Kustodialisierung der Inneren Sicherheit, Wiesbaden 2004, S. 225–234.

26 *Norbert Steinborn/Hilmar Krüger*, Die Berliner Polizei 1945 bis 1992. Von der Militärreserve im Kalten Krieg auf dem Weg zur bürgernahen Polizei?, Berlin 1993, S. 153–155; *Wolfgang Wieland*, Reserve hat niemals Ruh. Die unendliche Geschichte der Freiwilligen Polizei-Reserve Berlin, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 66, 2000, H. 2, S. 31–38, hier: S. 36–38.

sierung der Polizeireserve zum Dienst »bei der Polizei« zeugt von der Bedeutung, die auch Migrant*innen mit hoheitlichen Befugnissen in der Exekutive verbanden.

Im Herbst 1979 ebnete SPD-Innensenator Peter Ulrich den Karriereweg für Eingewanderte in der Westberliner Schutzpolizei. Er sprach sich für eine Beschäftigung von »zwei oder drei« Polizeidienstanwärtern aus der Türkei aus und begründete den Schritt als Angebot vor allem an die jüngeren der rund 100.000 Türkeistämmigen in Westberlin: »Ihnen müssen wir Signale geben, daß sie voll gleichberechtigt sind und die gleichen Chancen haben wie ihre deutschen Mitschüler.«²⁷ Weiterhin verwies er auf »spezifische Sicherheitsprobleme« und sein Ziel, »Intoleranz abzugraben«. Ulrich nutzte hierfür eine Ausnahmeregelung, die eine Einstellung von Nichtdeutschen ermöglichte, »wenn für die Gewinnung des Beamten ein dringendes dienstliches Bedürfnis besteht.«²⁸

Mit Nihat Dođru nahm bereits im September 1979 tatsächlich der erste Türkeistämmige die Ausbildung für den mittleren Polizeidienst auf. Neben Dođru hatten sich lediglich zwei weitere Türkeistämmige um einen Ausbildungsplatz beworben, hatten jedoch die Aufnahmebedingungen nicht erfüllt.²⁹ Die Anwendung der genannten beamtenrechtlichen Ausnahmeregelung kam in Dođrus Fall nicht zum Tragen, da er seit 1976 die deutsche Staatsbürgerschaft besaß. Dennoch zielte das (am bloßen Ausbildungsbeginn eines 19-jährigen gemessene) enorme gesellschaftliche und mediale Interesse immer wieder auf Fragen des »Deutschseins« beziehungsweise *race* und *ethnicity* im Einwanderungsland Deutschland. Die Berliner Zeitung »Der Abend« übertitelte ein Porträtfoto Dođrus in seiner Uniform mit der Frage »Wie kann ein Ausländer Deutscher werden?«³⁰, während das ZEIT-Magazin fragte: »Wie deutsch macht eine Uniform?«³¹ Die über ihn und seine Berufswahl entladene nationale Grundsatzdebatte brach Dođru selbst: »Wenn die Berliner nicht wissen, daß ein Türke in der Uniform steckt, würden sie es vermutlich gar nicht merken.«

Nach Ansicht Ulrichs verbarg sich hinter dem Aufruhr eine Frage gesellschaftlicher Toleranz: »Es geht – das muß man nun auch mal ganz öffentlich benennen – um das Problem: Dürfen Schwarze Weiße verhaften.«³² Die Medienberichte und die Reaktionen in großen Teilen der Gesellschaft bezeichneten Eberhard Seidel-Pielen und Klaus Farin als »mittleres Erdbeben«.³³ Heftige Kritik an den Vorhaben übten auch und vor allem die Polizeigewerkschaften.³⁴ Nach einigen ersten emotionalen

27 »Wir müssen Signale geben«, in: Der SPIEGEL, 9.9.1979. Zu den vorangegangenen internen Diskussionen Stefan Zeppenfeld, Vom Gast zum Gastwirt? Türkische Arbeitswelten in West-Berlin, Göttingen 2021, S. 192–194.

28 Seidel-Pielen, Die Angst vor dem »anatolischen Schutzmann«.

29 Nicat Dogru [sic], in: Frankfurter Rundschau, 17.9.1979.

30 Brigitte Grunert, Wie kann ein Ausländer Deutscher werden?, in: Der Abend, 24.9.1979.

31 Hier und im Folgenden: Jens Priewe, Wie deutsch macht eine Uniform?, in: ZEIT-Magazin, 26.10.1979.

32 »Wir müssen Signale geben«, in: Der SPIEGEL, 9.9.1979; Nicat Dogru [sic], in: Frankfurter Rundschau, 17.9.1979.

33 Eberhard Seidel-Pielen/Klaus Farin, Die Scharfmacher. Schauplatz Innere Sicherheit, Berlin 1994, S. 110. Vgl. auch Rainer Guski, Leserbriefe zum »türkischen Polizisten«. Über Schwierigkeiten beim Erstellen eines inhaltsanalytischen Kategoriensystems zum Thema »Vorurteile«, Bochum 1985, S. 5.

34 Beispielhaft: Türkenpolizei?, in: der kriminalist 11, 1979, S. 504; Seidel-Pielen/Farin: Die Scharfmacher, S. 110 f.

Reaktionen verwies die Gewerkschaft der Polizei (GdP) Berlin in der weiteren Debatte auf die nötige beamtenrechtliche Unterscheidung: Während Nihat Dođru zwar als vermeintlicher »Türke bei der Polizei« öffentlich im Rampenlicht stand, hegte die GdP, wie sie in der Folge mehrfach erklärte, gegen seine Beschäftigung als eingebürgerten Deutschen explizit keine Einwände.³⁵ Im Frühjahr 1980 schaltete sich mit Heinz Kühn (SPD) kurzfristig auch der Ausländerbeauftragte der Bundesregierung in die Debatte ein. Kühn hatte, nachdem sein Amt 1978 geschaffen worden war, im September 1979 das sogenannte Kühn-Memorandum veröffentlicht, in dem er als erster ranghoher Politiker die Bundesrepublik als faktisches Einwanderungsland anerkannte. Nun aber warnte Kühn davor, Menschen aus der Türkei oder Italien in eine »doppelte Loyalität zu versetzen«, und pochte auf die Voraussetzung der deutschen Staatsangehörigkeit.³⁶ Damit brachte er seine Sorge zum Ausdruck, dass Migrant*innen im Polizeidienst von Entwicklungen in der Türkei sowie im Iran nach der Islamischen Revolution 1979 beeinflusst oder gar gesteuert werden könnten. Dabei benannte er explizit die potenzielle Gefahr durch die »rechtsextremen ›Grauen Wölfe‹«.³⁷ Der konkret benannte Rechtsextremismus bezog sich in diesem Kontext demnach vor allem auf Problemlagen im Ausland beziehungsweise ließe sich in diesem Fall gar als vermeintliche Begleiterscheinung der Einwanderung deuten. Diese Debatte wurde offenbar nicht weiter vertieft.

1981 nahm mit Tülin Ünal eine türkeistämmige Frau ihre Ausbildung zur Kriminalkommissarin bei der Berliner Polizei auf, für die sie eigens die deutsche Staatsbürgerschaft beantragte.³⁸ Zu diesem Zeitpunkt hatte Dođru bereits den Rang des Polizeioberwachtmeisters erreicht.³⁹ Die beiden blieben bundesweit vorerst die einzigen (bekannten) Polizist*innen mit Einwanderungsgeschichte und hoheitlichen Aufgaben. Wenige Wochen nach Ünals Ausbildungsbeginn übernahm eine Minderheitsregierung der CDU die Regierungsgeschäfte in Westberlin. Zwar erklärte der neue CDU-Innensenator Heinrich Lummer gegenüber der Berliner GdP, die bestehende Regelung zur Einstellung von ausländischen Polizeidienststanwärter*innen beibehalten zu wollen.⁴⁰ Zu weiteren Einstellungen kam es bis zum Ende seiner Amtszeit 1986, die für eine besonders restriktive Phase der Berliner »Ausländerpolitik« steht, jedoch nicht.⁴¹

35 Vgl. *Günter Brosius*, Können Ausländer bei uns Polizeibeamte werden?, in: Deutsche Polizei. Landesbezirk Berlin, 1979, H. 10, S. 1 B; Arbeitstagung '80 des Landesbezirks Berlin, in: Deutsche Polizei. Landesbezirk Berlin, 1980, H. 6, S. 1 B–B 2, hier: S. B 2.

36 *Jutta Roitsch*, Kühn warnt vor türkischen Polizisten auf deutschen Straßen, in: Frankfurter Rundschau, 16.4.1980.

37 Vgl. zu den »Grauen Wölfen« den Beitrag von Caner Tekin in diesem Band.

38 Zur Ausländerproblematik: Berlin gibt ihnen eine Chance, in: Deutsche Polizei, 1981, H. 5, Landesbezirk Berlin, S. 4; *Beatrice Bielert*, Spaß am Strafrecht, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 24.8.2011; Gefährliche Komplimente, in: Der SPIEGEL, 25.2.1985; *Zeppenfeld*, Vom Gast zum Gastwirt?, S. 199.

39 *Martin Bohr*, Beste Noten für Tülin Ünal. Erste türkische Polizistin will in Berlin Kriminalkommissarin werden, in: epd Landesdienst 90, 12.5.1981.

40 GdP-Vorstand bei Innensenator Lummer, in: Deutsche Polizei, 1981, H. 8, Landesbezirk Berlin, S. 3.

41 *Malte Borgmann*, Von der Anwerbung zur Anerkennung. Migration, Politik und Teilhabe in West-Berlin 1970–1984, in: *Hanno Hochmuth/Paul Nolte* (Hrsg.), Stadtgeschichte als Zeitgeschichte. Berlin im 20. Jahrhundert, Göttingen 2019, S. 271–297, hier: S. 289 f.

Mit der Aufnahme der »türkischen« Polizist*innen stand letztlich die Frage im Raum, wer das staatliche Gewaltmonopol (nicht) ausüben dürfe.⁴² Dabei ging es jedoch nicht um eine grundsätzliche Beschäftigung von »Ausländern« bei der Polizei, sondern um vermeintlich »Fremde« als Exekutivorgan. Nur Tage nach Doğrus Dienstantritt hatte der Tagesspiegel von rund 30 Nichtdeutschen im Dienst der Berliner Polizei berichtet, darunter auch Angestellte aus der Türkei. Sie seien jedoch hauptsächlich als Dolmetscher und »in keinem Fall als Angehörige des Vollzugs- oder Ermittlungsdienstes beschäftigt«.⁴³

Erst 1988 erhielten die Berliner Bestrebungen neuen Aufschwung, als CDU-Innensenator Wilhelm Kewenig die Kriterien für die Ausbildung bei der Polizei anpasste. Der reguläre Ausbildungsbeginn war nun nicht mehr an die deutsche Staatsbürgerschaft gebunden. Allerdings verpflichteten sich die künftigen Polizist*innen, diese bis zum Ausbildungsabschluss vorzuweisen.⁴⁴ Die Bezeichnung der Auszubildenden änderte sich von »Beamten auf Widerruf« zu »Polizeischülern«. Kewenig erklärte die neuerliche Initiative als Beitrag zur grundsätzlichen Verbesserung der Polizeiarbeit und vor allem – wie sein Amtsvorgänger Ulrich – »als wichtigen Beitrag zur Integrationspolitik« und als »Angebot [...] an jugendliche Ausländer«.⁴⁵ Kewenigs Motive dürften jedoch auch strukturell auf eine »Pensionierungswelle« bei der Westberliner Polizei und einen akuten Personalmangel zurückzuführen sein.⁴⁶ 1989 nahmen vier Türkeistämmige die Ausbildung auf, 1990 fünf.⁴⁷

Die beamtenrechtliche Ausnahmeregelung, im Falle eines »dringenden dienstlichen Bedürfnisses« auch Nichtdeutsche zu Beamt*innen ernennen zu können, war allen erhitzten Debatten zum Trotz in den Polizeistrukturen der alten Bundesrepublik (soweit bekannt) gar nicht zum Einsatz gekommen.⁴⁸

42 In diesem Sinne auch *Schmeer*, (Un-)Sicherheitsproduzent und Differenzmaschine?, S. 291.

43 Bei der Polizei arbeiten 30 Ausländer, in: *Der Tagesspiegel*, 22.9.1979.

44 Hier und im Folgenden: *Albrecht Maurer*, AusländerInnen im Polizeidienst, in: *Bürgerrechte & Polizei/CILIP* 46, 1993, H. 3, S. 24–29.

45 Antwort auf die Kleine Anfrage Nr. 4273 der Abgeordneten Sevim Çelebi-Gottschlich (AL) über Polizeiausbildung für jugendliche Immigranten, 11.2.1988, Abgeordnetenhaus von Berlin, 10. Wahlperiode, Drucksache 10/2081, S. 39 f.

46 *Eberhard Seidel-Pielen*, Deutscher werden und Türke bleiben, in: *Der Tagesspiegel*, 20.5.1990, sowie *ders./Farin*, *Die Scharfmacher*, S. 114.

47 *Bettina Franzke*, Menschen ausländischer Herkunft im Polizeivollzugsdienst. Zur Situation in der Bundesrepublik Deutschland, in: *Polizei und ethnische Minderheiten – ethnische Minderheiten in der Polizei*, Schriftenreihe der Polizei-Führungsakademie 2/95, Lübeck 1995, S. 9–45, hier: S. 15; Ausländer bei der deutschen Polizei, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 30.3.1993; *Jakob Augstein*, Polizei öffnet sich ausländischen Mitbürgern, in: *Süddeutsche Zeitung*, 25.9.1993.

48 Aufmerksamkeit erlangten zwei Türkeistämmige, die 1979 als Angestellte Dolmetscher- und Aufklärungsarbeit ohne hoheitliche Befugnisse bei der Polizei Hamburg aufnahmen, vgl. *Karsen Plog*, Ein Mann aus Ankara soll Brücken schlagen, in: *Frankfurter Rundschau*, 24.9.1979. Abweichende Datierung auf 1983 bei *Maurer*, *AusländerInnen im Polizeidienst*, S. 25.

II. Gewalt, Sicherheit – und Partizipation? Die Öffnung der Polizei in der Transformationszeit

Am Ende der 1980er- und zu Beginn der 1990er-Jahre verzeichneten zwei Themen Konjunktur in der Aufmerksamkeit der bundesdeutschen Behörden für Inneres: »Gewalt« und »Sicherheit«.

1987 geriet das Stichwort »Gewalt« in den Fokus, als die Bundesregierung aus Union und FDP mit Blick auf eine mögliche Verschärfung des Demonstrationsstrafrechts eine »Gewaltkommission« ins Leben rief.⁴⁹ Wissenschaftler*innen, Richter*innen, Staatsanwält*innen, Polizeibeamt*innen und andere Expert*innen beleuchteten in den folgenden Jahren das Phänomen Gewalt in zahlreichen Lebensbereichen – in Familien und Schulen, im Straßenverkehr, in Fußballstadien, auf Demonstrationen und in den Massenmedien. Die »Gewaltkommission« schlug in ihrem 1990 vorgestellten Gutachten mit Blick auf »die Kommunikationsfähigkeit der Polizei in Konflikten mit ethnischen Minderheiten« vor, »sich in den entsprechenden Problemgebieten frühzeitig um eine Rekrutierung von jungen Polizeibeamten aus den ethnischen Gruppen und der Bevölkerung des Problemgebiets [zu] bemühen«.⁵⁰ In dieser Empfehlung zeichnet sich die Stoßrichtung ab, nach der die Öffnung der Polizei für »Ausländer« in der Transformationszeit diskutiert werden sollte: Die nun nicht mehr lokal, sondern auf Bundesebene angestellten Überlegungen zu diversen Polizeistrukturen fanden ihre Begründung nicht als Angebot an die zur Gesellschaft gehörenden Minderheiten, sondern durch Sorge um die Handlungsmacht in »Problemgebieten«. Die Arbeitsergebnisse der Kommission sahen sich heftiger Kritik aus migrantischer Perspektive ausgesetzt. Denn über »Gewalt gegenüber Ausländern«, klagte eine noch im selben Jahr erschienene Gegenpublikation, wurde »in diesem wichtigen, sehr ausführlichen Gutachten nicht gesprochen, Fremdenhaß und/oder Ausländerfeindlichkeit als Phänomen nicht untersucht«.⁵¹

Das Thema »Sicherheit« machte die Innenministerkonferenz 1989 mit ihren Bestrebungen zum Schwerpunkt, das »Programm Innere Sicherheit« von 1974 fortzuschreiben. Damit plante die IMK, »ein zukunftsorientiertes Bild von polizeilicher Arbeit und Aufgabenwahrnehmung zu entwerfen« und Schwerpunktthemen zu berücksichtigen, zu denen etwa die »Stellung der Polizei in der Gesellschaft« ebenso zählte wie »veränderte und neue Erscheinungsformen der Kriminalität, insbesondere Rauschgiftkriminalität, Umweltkriminalität, Organisierte Kriminalität, Wirt-

49 Roland Eckert/Anette Schumacher/Helmut Willems, Im Schatten der Geschichte. Die (vergesene) »Gewaltkommission« der Bundesregierung (1987–1990), in: Zeithistorische Forschungen/Studies in Contemporary History 15, 2018, H. 2, S. 369–382.

50 Unabhängige Regierungskommission zur Verhinderung und Bekämpfung von Gewalt (Hrsg.), Ursachen, Prävention und Kontrolle von Gewalt. Analysen und Vorschläge der Unabhängigen Regierungskommission zur Verhinderung und Bekämpfung von Gewalt (Gewaltkommission), Bd. 2: Erstgutachten der Unterkommissionen, Berlin 1990, S. 389.

51 Isabel Bastera, »Fremdenhaß« als Ursache von Gewalt? Staatliche (Des-)Information nährt Feindbilder, in: Peter-Alexis Albrecht/Otto Backes (Hrsg.), Verdeckte Gewalt. Plädoyers für eine »Innere Abrüstung«, Frankfurt am Main 1990, S. 100–107, hier: S. 104.

schaftskriminalität (einschl. Computerkriminalität)«. ⁵² Vor allem die »Organisierte Kriminalität« stand in der gesellschaftlichen Debatte in Verbindung mit international agierenden Banden, Mafia-Ringen und Drogenkartellen. ⁵³ Die Überlegungen bezogen sich hier konkret auf Schutz *vor* ausgemachten Bedrohungslagen und entsprechende infrastrukturelle Anforderungen, nicht aber auf Sicherheit und Schutz *von* gefährdeten Personen oder Strukturen. Und so galt die Aufmerksamkeit auch nicht der Gewalt *gegen* Ausländer*innen oder der Sicherheit *von* Ausländer*innen. Sie fand ihre Begründung stets in der potenziell bedrohten öffentlichen Ordnung aus der Perspektive der sogenannten Mehrheitsgesellschaft. ⁵⁴

Auf dem Zusammenspiel der zwar anders gelagerten, aber dennoch verhandelten Themen »Gewalt« und »Sicherheit« fußte die Aussprache der IMK für diversere Polizeistrukturen vom Mai 1993. Zu deren Genese hatte im Frühjahr 1992 das Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen unter SPD-Minister Herbert Schnoor beigetragen, indem es »Ausgewählte Eckpunkte der künftigen Polizeiarbeit« auf die Tagesordnung der IMK-Sitzung in Bonn setzte. Das dort verhandelte Spektrum zu reflektierender Angelegenheiten reichte von den Aufgaben des Bundesgrenzschutzes über »Frauen in der Polizei« bis hin zur Bürgernähe und dem Verhältnis zur Presse. Der Punkt »Personal« führte neben Nachwuchs- und Besoldungsfragen als ein Thema unter vielen die »Beschäftigung von Ausländern« auf. ⁵⁵ Die IMK berief eine Arbeitsgruppe der Staatssekretäre ein, die sich mit den nordrhein-westfälischen Vorschlägen und – »soweit dieser nicht deckungsgleich ist« – dem Beschluss über die Fortschreibung des »Programms Innere Sicherheit« von 1989 befassen sollte. Den Vorsitz dieser Arbeitsgruppe übernahm im August 1992 das Land Baden-Württemberg mit dem frisch vereidigten SPD-Innenminister Frieder Birzele. ⁵⁶

Anfang Februar 1993 kündigte Birzele für sein Bundesland das Reformprogramm »Polizei 2000« an, den nach seinen Worten »größten Umbruch seit Jahrzehnten«. ⁵⁷ Im Zuge dessen plante er, in einem Modellprojekt 20 bis 30 »Ausländer« zu baden-württembergischen Polizeibeamten zu ernennen. ⁵⁸ Diese sollten nach ersten Überlegungen vor allem als »Kontaktbereichsbeamte« in Städten und Vierteln mit hohem »Ausländeranteil« eingesetzt werden. Birzele meinte damit explizit

52 Beschlußniederschrift über die Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder am 3. November 1989 in Bühl, TOP 15: Fortschreibung des Programms Innere Sicherheit, o. D., Landesarchiv Nordrhein-Westfalen (LAV NRW), NW 1227, Nr. 152.

53 Beispielhaft: *Hans Haibach*, Das organisierte Verbrechen wird mächtiger, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10.11.1990.

54 *Maurer*, AusländerInnen im Polizeidienst, S. 26.

55 Innenministerium Nordrhein-Westfalen: Anmeldung zur Innenministerkonferenz, TOP: Ausgewählte Eckpunkte der künftigen Polizeiarbeit, o. D., LAV NRW, NW 1227, Nr. 167/1.

56 Der Vorsitzende der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder: Eckpunkte der künftigen Polizeiarbeit, Anlage: Umlaufbeschuß vom 18.8.1992, o. D., LAV NRW, NW 1227, Nr. 167/2.

57 Pressemitteilung Innenministerium Baden-Württemberg. Innenminister Birzele: Die Polizei steht vor dem größten Umbruch seit Jahrzehnten, 2.2.1993, Hauptstaatsarchiv Stuttgart (HStA Stuttgart), Q 1/70 Bü 539; Ausländer sollen Polizeibeamte werden können, in: Stuttgarter Zeitung, 3.2.1993.

58 Hier und im Folgenden: Ausländer bei der deutschen Polizei, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 30.3.1993.

Beamte mit ausländischem Pass; Eingebürgerte mit deutscher Staatsangehörigkeit hatten in der Zwischenzeit auch in Baden-Württemberg den Polizeidienst aufgenommen.⁵⁹ Bundesinnenminister Rudolf Seiters (CDU) hatte wenige Tage zuvor ebenfalls eine Beschäftigung von »Ausländern« bei der Polizei in Aussicht gestellt.⁶⁰ Das für die Verbeamtung nichtdeutscher Staatsangehöriger nach wie vor nötige dringende dienstliche Bedürfnis ergebe sich, so Birzele, »bei der täglichen Polizeiarbeit in Städten mit hohem Ausländeranteil.«⁶¹ Ein Integrationsangebot zählte, anders als zuvor in Westberlin, nicht zu den genannten Motiven. Bedingung für die Beschäftigung in Baden-Württemberg war neben der perfekten Beherrschung der eigenen Mutter- sowie der deutschen Sprache ein bereits mindestens zehnjähriger Aufenthalt in Deutschland. Die Einführung als »Modellprojekt« sicherte das Vorhaben als reine Ressortangelegenheit rechtlich ab. Damit vermied Birzele die Notwendigkeit eines Kabinettsbeschlusses und einer Unterstützung durch die Koalitionspartnerin CDU.⁶²

Überregionale Aufmerksamkeit fand das baden-württembergische Reformpaket durch eben den Aspekt migrantischer Polizist*innen. Tatsächlich folgten binnen weniger Wochen ähnliche Ankündigungen aus anderen Bundesländern. Ende März 1993 erklärte der bayerische Innenminister Edmund Stoiber (CSU), ab 1994 werde die Polizei »erstmal in Bayern auch Ausländer als Polizeibeamte« einstellen; er denke dabei »auch an türkische Staatsbürger.«⁶³ Sie sollten »dämpfend und deeskalierend« bei Konflikten »im Ausländermilieu« und zur Bekämpfung ausländischer Krimineller eingesetzt werden.⁶⁴ Weshalb Stoiber – anders als die baden-württembergische CDU⁶⁵ – die Pläne nicht nur befürwortete, sondern sich ihnen gleich anschloss, bleibt unklar.⁶⁶ Birzele bewertete die Einlassung Stoibers rückblickend als entscheidend für die weiteren Entwicklungen: Nachdem sich sein Amtskollege Stoiber seinem Plan angeschlossen hatte, habe die CDU nicht mehr dagegen stimmen können.⁶⁷

59 Polizei stellt acht Ausländer ein, in: Nordwest-Zeitung, 9.9.1993.

60 »Ausländer in die Polizei«, in: Die Welt, 26.1.1993. Das Redemanuskript ist im Bestand von Rudolf Seiters im Archiv für Christlich-Demokratische Politik der Konrad-Adenauer-Stiftung nicht überliefert.

61 Ausländische Polizisten?, in: Mitteldeutsche Zeitung, 8.2.1993.

62 Einstellung von Ausländern als Polizeibeamte, 19.1.1993, HStA Stuttgart, Q 1/70 Bü 539; 66. Plenarsitzung des Landtags Baden-Württemberg, TOP 10: Antrag der Fraktion Die Republikaner und Stellungnahme des Innenministeriums – Modell »Ausländer bei der Polizei«, 27.4.1995, HStA Stuttgart, Audiovisuelles Archiv, R 10/004 DO L950044/101.

63 Bei der bayerischen Polizei kommt eine Beförderungswelle, in: Nürnberger Nachrichten, 23.3.1993.

64 Ausländer bei der deutschen Polizei, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 30.3.1993. Ähnlich sein CSU-Amtsnachfolger Günther Beckstein, vgl. Bayerische Polizei stellt Ausländer ein, in: Süddeutsche Zeitung, 1.7.1993.

65 Ausländer bei der deutschen Polizei, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 30.3.1993.

66 Weder das Archiv für Christlich-Soziale Politik der Hanns-Seidel-Stiftung noch das Bayerische Hauptstaatsarchiv verfügen über Unterlagen zu diesem Vorgang. Edmund Stoiber ließ auf eine Anfrage für diesen Beitrag ausrichten, zu diesen Sachverhalten keine Auskunft geben zu können.

67 Telefonat mit Frieder Birzele am 25.8.2022.

Als sich in den Folgewochen auch Rheinland-Pfalz sowie Bremen und Hamburg den Plänen anschlossen, verfolgten bereits sechs der alten Bundesländer eine Beschäftigung von »Ausländern« in ihren Polizeien. Im April 1993 setzte das Innenministerium Baden-Württemberg dann eine generelle Absichtserklärung für die Aufnahme von Nichtdeutschen in den Polizeidienst auf die Tagesordnung der nächsten IMK-Sitzung im Mai 1993.⁶⁸

Während Behörden des Innern in gleich mehreren westdeutschen Bundesländern mit ihrer eigenen Perspektive auf »Gewalt« und »Sicherheit« eine Diversifizierung der Polizeistrukturen vorbereiteten, gefährdeten rechte Anschläge in zunehmendem Maße das Leben rassifizierter und marginalisierter Menschen in Deutschland. Die Eskalation rechter Gewalt im Zuge des deutschen Einigungsprozesses und der »Asyldebatte«⁶⁹ hatte ihre vorläufigen traurigen Höhepunkte in den Pogromen im sächsischen Hoyerswerda im September 1991 und in Rostock-Lichtenhagen im August 1992 erlebt. Spätestens mit dem tödlichen Brandanschlag auf die Wohnhäuser von türkeistämmigen Familien im schleswig-holsteinischen Mölln am 23. November 1992 war die Gewalt auch zu einer konkreten Gefahr für »Gastarbeiter« und andere rassifizierte Menschen geworden, die bereits seit Jahrzehnten im Westen Deutschlands gelebt hatten.

Der Vorsitzende der »Türkischen Gemeinde zu Berlin« (TGB) Mustafa Turgut Çakmakoğlu sah »eine neue Qualität der Gewalt« erreicht.⁷⁰ Der deutsch-jüdische Schriftsteller und Holocaust-Überlebende Ralph Giordano trat mit einem offenen Brief an Bundeskanzler Helmut Kohl eine kontroverse Debatte um die Selbstbewaffnung von Minderheiten los.⁷¹ Türkeistämmige und andere von der Gewalt bedrohte Gruppen statteten ihre Wohnungen mit Feuerlöschern und Seilen aus, um im Falle eines Anschlags die Familie retten zu können, oder entfernten die Namensschilder von den Klingeln ihrer Häuser. Währenddessen bildeten sich in deutschen Großstädten nach »Mölln« auf Initiative einer zivilgesellschaftlichen Münchner Gruppe »Lichterketten«, mit denen die Teilnehmenden nach Anbruch der Dunkelheit in stiller Protest ihre Anteilnahme zum Ausdruck brachten.

Am 14. und 15. Mai 1993 hielt die Innenministerkonferenz in Potsdam ihre erste Sitzung nach »Mölln« ab. In seiner Begrüßung verwies der gastgebende Innenminister Brandenburgs Alwin Ziel (SPD) auf drängende innenpolitische Themen: »Rassismus und Fremdenfeindlichkeit sind zwei Stichworte, die die Arbeit der Innenminister in den letzten Monaten begleitet haben und – so vermute ich –

68 Innenministerium BW: Anmeldung eines Tagesordnungspunktes für die IMK, Thema: Einstellung von Ausländern in die Polizei, 26.4.1993, Landesarchiv Schleswig-Holstein (LASH), Abt. 611, Nr. 12519.

69 *Patrice G. Poutrus*, *Umkämpftes Asyl. Vom Nachkriegsdeutschland bis in die Gegenwart*, Berlin 2019, S. 83–102 für die Bonner sowie S. 161–177 für die Berliner Republik.

70 *Bettina Markmeyer*, Die deutschen TürkInnen sind entsetzt und zornig, in: *taz*.die tageszeitung, 24.11.1992.

71 Hier und im Folgenden: *Stefan Zeppenfeld*, *Feuerlöscher, Revolver und der Kampf um Anerkennung. Migrantische Reaktionen auf rassistische Gewalt in Westdeutschland*, in: *Till Kössler/Janosch Steuwer* (Hrsg.), *Brandspuren. Das vereinte Deutschland und die rechte Gewalt der frühen 1990er-Jahre*, Bonn 2023, S. 204–224, hier: S. 215 f.

auch noch künftig begleiten werden.«⁷² Die Tagesordnung der Sitzung spiegelte die Dringlichkeit der »Fremdenfeindlichkeit« jedoch verzerrt wider: Von den 50 inhaltlichen Tagesordnungspunkten befassten sich lediglich zwei konkret mit Fragen der Gewalt, jedoch ohne Bezug zum Rechtsextremismus (Sport und Reality-TV).⁷³ Deutlicher zeigte sich hingegen der Einfluss der »Asyldebatte« zwei Wochen vor der Verabschiedung des »Asylkompromisses«.⁷⁴ Knapp die Hälfte der Diskussionspunkte galten den Themen »Ausländer«, Einwanderung, Bleiberecht, Abschiebungen und Visumsangelegenheiten.

In dieser Sitzung sprachen sich die Innenminister auf Grundlage des baden-württembergischen Antrags in einer vagen Handlungsempfehlung für Migrant*innen in der Polizei aus: »Die IMK hält es für einen sinnvollen Ansatz, bei Erfüllung gewisser persönlicher Voraussetzungen Ausländer in den Polizeien des Bundes und der Länder zu verwenden.«⁷⁵ Nach einer Abfrage des Innenministeriums Schleswig-Holstein hatten mindestens sieben Bundesländer zu Beginn des Jahres 1993 ohnehin bereits entweder Nichtdeutsche als Angestellte oder Eingebürgerte als Beamte in ihren Polizeien beschäftigt.⁷⁶ Nun lenkte die IMK mit ihrer Verlautbarung die Aufmerksamkeit auf einen Handlungsspielraum, der durch Nachweis des »dringenden dienstlichen Bedürfnisses« zwar ohnehin seit 1979 diskutiert, aber nie vollumfänglich ausgeschöpft worden war. Eine Reforminitiative des Beamtenrechts, die Teil der Beschlussvorlage Baden-Württembergs gewesen war⁷⁷, hatte offenbar keine Mehrheit unter den Innenministern gefunden und fand sich in der verabschiedeten Erklärung nicht wieder.

Die IMK sprach sich also in ihrer ersten Zusammenkunft nach dem tödlichen Anschlag in Mölln für das Ausschöpfen einer lange bekannten Option aus, in einer Zeit, in der die Beziehung zwischen dem Staat und seinen Minderheiten durch die anhaltende rechtsextreme Gewalt und den politischen Umgang mit Täter*innen und Opfern immer wieder erschüttert wurde. Deshalb erscheint es äußerst verwunderlich, dass die Beteiligten keine Verbindung zwischen der konkreten Bedrohungslage von Minderheiten in Deutschland und ihrer Empfehlung sahen, die sich doch letztlich auch als Partizipationsangebot in Reaktion auf die rechtsextreme Gewalt lesen ließ.⁷⁸ Einer der wenigen ausländischen Polizist*innen in Berlin hatte be-

72 Hier und im Folgenden: Anlage: Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder am 13./14. Mai 1993 in Potsdam, TOP 4: Bericht des Vorsitzenden, Beschlussniederschrift über die Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder am 14. Mai 1993 in Potsdam, o. D., LAV NRW, NW 1227, Nr. 172.

73 Beschlussniederschrift über die Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder am 14. Mai 1993 in Potsdam, o. D., LAV NRW, NW 1227, Nr. 172, S. I–V.

74 *Poutrus*, *Umkämpftes Asyl*, S. 179–185.

75 Beschlussniederschrift über die Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder am 14. Mai 1993 in Potsdam, o. D., LAV NRW, NW 1227, Nr. 172, S. 37.

76 Sieben Innenministerien reagierten auf die Abfrage, alle sieben beschäftigten Eingewanderte, Einstellung ausländischer Staatsangehöriger in den Polizeidienst, 28.1.1993, LASH, Abt. 611, Nr. 12519.

77 Stellungnahme für die Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister/-senatoren der Länder am 13./14. Mai 1993 in Potsdam, TOP 27a, o. D., LASH, Abt. 611, Nr. 12519.

78 Vgl. *Norbert Robers*, *Den Banden ein Bein stellen*, in: *Focus*, 19.12.1994: »Der Sinneswandel, Ausländern auch ohne deutschen Paß eine Ausbildung bei der Polizei zu ermöglichen, kommt nicht von ungefähr. Anfang der 90er Jahre stieg die Zahl der fremdenfeindlichen Straftaten.

reits 1990 explizit als die Motivation seiner Berufswahl genannt, dafür Sorge tragen zu wollen, »daß den Ausländern in Deutschland mehr Gerechtigkeit widerfährt«. ⁷⁹ Zwar argumentierte die Begründung zur IMK-Beschlussvorlage, dass sich »Sicherheitskonzeptionen [...] nicht länger nur an der deutschen Bevölkerungsmehrheit ausrichten [ließen], sondern [...] auch die große Zahl ausländischer Mitbürger einbeziehen« müssten. ⁸⁰ Doch auch diese Formulierung zielte auf die Interessen der sogenannten Mehrheitsgesellschaft, denn als Grundlage galt hier wiederum das Zusammenspiel einer »angespannten Sicherheitslage, veränderter Aufgaben mit gestiegenen Anforderungen an die Polizei sowie begrenzter finanzieller und personeller Ressourcen«.

Auch das impulsgebende Innenministerium Baden-Württemberg zählte die rechtsextreme Gefahr nicht zu den »Argumente[n] für die Einstellung und Verwendung ausländischer Mitbürger bei der Polizei«. Auf einer eigens angefertigten Liste der »Vorteile für die Gesellschaft/Bevölkerung« fanden migrantische Perspektiven auf Gewalt und Sicherheit keine Berücksichtigung. Allerdings verbuchte diese Liste unter »Vorteile für die Polizei« einen Imagegewinn, da durch die Beschäftigung von Nichtdeutschen in den Polizeistrukturen »der Vorwurf der Ausländerfeindlichkeit, der Ausgrenzung oder der Einseitigkeit [...] kaum mehr aufkommen bzw. eindrucksvoll widerlegt werden« könne. ⁸¹ Birzele, der sich immer wieder gegen Rechtsextremismus positioniert hatte, verneinte auch im Rückblick eine Verbindung zwischen der rechten Gewalt und seinem Modellprojekt. Dabei hatte er nur wenige Tage vor dessen Ankündigung angesichts der drastisch gestiegenen »fremdenfeindlichen« Straftaten in Baden-Württemberg eingeräumt, »Mölln hätte auch hier passieren können«. ⁸² Erst 1996, als Beobachtungen verstärkter »Fremdenfeindlichkeit in der Polizei« hitzig diskutiert wurden ⁸³, entgegnete Birzele in einem ARD-Format auf die Frage, wie er »diese Entwicklungen im Polizeidienst stoppen« wolle, »in dieser Hinsicht [sei] schon einiges unternommen«, denn Baden-Württemberg habe »als erstes Land damit begonnen, Ausländer bei der Polizei als Beamte einzustellen«. ⁸⁴ Das hier zugrunde liegende Phänomen des Tokenismus (englisch: *tokenism* nach Rosabeth Moss Kanter, im Deutschen auch das metaphorische »Feigenblatt«) beschreibt das (ungewollte) Einnehmen einer Alibifunktion von einzelnen Marginalisierten innerhalb einer sozialen Gruppe. Dieser kritische Erklärungsan-

Außerdem ist Deutschland nach der Wende zum beliebten Tatort ausländischer Verbrechersyndikate avanciert.«

79 Seidel-Pielen, Deutscher werden und Türke bleiben.

80 Hier und im Folgenden: Innenministerium BW: Anmeldung eines Tagesordnungspunktes für die IMK, Thema: Einstellung von Ausländern in die Polizei, Anlage: Begründung, 26.4.1993, LASH, Abt. 611, Nr. 12519.

81 Hier und im Folgenden: Argumente für die Einstellung und Verwendung ausländischer Mitbürger bei der Polizei, o. D., HStA Stuttgart, Q 1/70 Bü 539.

82 Telefonat mit Frieder Birzele am 25.8.2022; Zitat: Die Täter werden immer gewalttätiger, in: Stuttgarter Zeitung, 21.1.1993.

83 Fremdenfeindlichkeit in der Polizei? Ergebnisse einer wissenschaftlichen Studie, Schriftenreihe der Polizei-Führungsakademie 1/2/96, Lübeck 1996; beispielhaft für polizeiinterne Reaktionen *Manfred Murck*, Tabubruch, Nestbeschmutzung oder Persilschein?, in: Streife, 1996, H. 3, S. 6–9.

84 Interview mit Report (ARD), 15.1.1996, HStA Stuttgart, Q 1/70 Bü 539.

satz für Diversifizierungsbestrebungen innerhalb der Polizei wird am Ende dieses Beitrags noch eine Rolle spielen.⁸⁵

Während sich die innen- und sicherheitspolitischen Überlegungen zu diversen Polizeistrukturen im Jahr 1993 – gemäß dem Gebot eines »dringenden dienstlichen Bedürfnisses«, das jedoch keine explizite Erwähnung fand – allein an der als bedroht angesehenen Funktionsfähigkeit der Exekutivmacht orientierte, traten migrantische Stimmen immer deutlicher für die Sicherheit und Anerkennung von Minderheiten ein. Sie waren es auch, die nach der IMK-Erklärung und in Anbetracht der weiteren rechtsextremen Gewalttaten eine gedankliche Verbindung zwischen der Bedrohungslage rassifizierter Minderheiten und einer Öffnung der Polizeistrukturen als staatliches Partizipationsangebot herstellten.

III. Sicherheit für wen? Der Anschlag von Solingen und neue Forderungen nach Teilhabe

Am 29. Mai 1993, nur Tage nach der Potsdamer IMK-Sitzung, ermordeten jugendliche Skinheads im nordrhein-westfälischen Solingen fünf türkeistämmige Menschen durch einen weiteren Brandanschlag, unter ihnen drei minderjährige Kinder. Dieser Mordanschlag folgte auf den am 26. Mai vom Bundestag verabschiedeten »Asylkompromiss«, der das Grundrecht auf Asyl weitgehend aushöhlte.⁸⁶ In vielen Großstädten reagierten vor allem Menschen mit Einwanderungsgeschichte mit Protesten auf »Solingen«, in vielen Fällen mündeten sie in Ausschreitungen.⁸⁷ Das ohnmächtige Entsetzen, das die vorrangige Reaktion auf »Mölln« gewesen war, schlug um in Wut und Verzweiflung. »Wir müssen uns alle fragen, ob wir denn genug getan haben, als wir uns nach Mölln vornahmen, ein solches Verbrechen sich nicht wiederholen zu lassen«, räumte der frühere Bundespräsident und gebürtige Solinger Walter Scheel in seinem Kondolenzschreiben an den Solinger Bürgermeister ein.⁸⁸ Migrant*innen übten heftige Kritik an der symbolischen Anteilnahme nach »Mölln«. Die taz zitierte eine Unterstützerin des Türkischen Volkshauses in Hamburg: »Wenn die Deutschen jetzt nochmal auf die Idee kommen, Lichterketten zu machen, ist das die größte Verarschung.«⁸⁹

Das nicht eingelöste staatliche Sicherheitsversprechen setzte Politik und Polizei unter Druck. Die Morde verliehen den Forderungen nach Teilhabe und Sicherheit für Menschen mit Einwanderungsgeschichte oder ohne deutsche Staatsangehörigkeit neue Dringlichkeit. Diese Entwicklung führte die Rede von Bundespräsident Richard von Weizsäcker (CDU) bei der Trauerfeier für die Todesopfer von Solingen in der Kölner DITIB-Moschee vor Augen. Er fragte – in Abwesenheit von Bundeskanzler Helmut Kohl, der wie zuvor in Mölln auch dieser Trauerfeier ferngeblieben war – eindrücklich, ob es »immer so bleiben solle«, dass Türkeistämmige »unter den Regeln des deutschen Staates [stünden], aber ohne darauf, wie andere Bürger, Einfluß

85 Daniela Hunold, Polizisten mit Migrationshintergrund. Integration und Exklusion im Berufsalltag, in: *dies./Klimke/Behr* u. a., *Fremde als Ordnungshüter?*, S. 61–98, hier insb. S. 77–87.

86 *Poutrus*, *Umkämpftes Asyl*, S. 173 f.

87 *Zeppenfeld*, *Feuerlöscher, Revolver und der Kampf um Anerkennung*, S. 212 f.

88 Erschüttert, daß es so etwas immer noch gibt ..., in: *Solinger Tageblatt*, 12.6.1993.

89 »Hört uns bloß auf mit Lichterketten ...«, in: *taz.die tageszeitung*, 1.6.1993.

zu haben«. ⁹⁰ Auch die Debatte um migrantische Selbstbewaffnung und Gegengewalt fand unter neuerlicher Beteiligung ihres Initiators Giordano in den Wochen nach ›Solingen‹ eine verschärfte Neuauflage. ⁹¹

Im Zuge der nun immer lauter werdenden Forderungen nach Anerkennung rückten migrantische Organisationen die von der IMK goutierte Öffnung der Polizeistrukturen als Partizipationsmöglichkeit für Nichtdeutsche als Argument einer unterschlagenen Betroffenenperspektive ins Zentrum. Faruk Şen, Leiter des Zentrums für Türkei-Studien in Essen, sprach mit der GdP-Zeitschrift »Deutsche Polizei« über die Befindlichkeiten der Türkeistämmigen angesichts der rechtsextremen Anschläge. Dabei stellte er konkrete Forderungen nach migrantischer beziehungsweise türkischer Repräsentanz im Staatsapparat:

»Ich warte darauf, daß die Minister jetzt nicht mehr zögern, die ersten Türkinnen und Türken in ihren Ministerien einzustellen. Ich warte darauf, daß die ersten Türken bei der deutschen Polizei arbeiten, auch mit türkischer Staatsangehörigkeit. Und ich warte darauf, daß die ersten Staatsanwälte mit türkischem Paß hier ihre Tätigkeit ausüben.« ⁹²

Auch Mustafa Turgut Çakmakoglu von der TGB forderte »deutliche Zeichen, daß das Sicherheitsbedürfnis der Minderheiten ernst genommen wird«. ⁹³ Dabei hob er explizit auf die Entwicklungen bei der Berliner Polizei ab, mit denen »ein guter Anfang gemacht [sei] für eine Polizei, die der Bevölkerung dieser Stadt entspricht«. Die TGB drängte außerdem auf die Ernennung eines »Ausländerbeauftragten« bei der Polizei. ⁹⁴ Eine vergleichbare Institution hatte die Bremer Polizei unmittelbar nach ›Solingen‹ durch »einen ständigen Gesprächskreis« mit ausländischen Interessenvertreter*innen ins Leben gerufen, um »Mißverständnissen und Fehleinschätzungen auf beiden Seiten vorzubeugen«. ⁹⁵

Missverständnisse und zu attestierende fehlende Empathie für die Sicherheitsbedürfnisse von Minderheiten belasteten deren Verhältnis zur Polizei nachweislich. Ermittlungsspannen in Mölln und Solingen schürten immer wieder Zweifel, ob die Polizei auch für Migrant*innen als Sicherheitsgarantin gelten könne. Auch ein offenbar in guter Absicht vorangetriebenes Kommunikationsangebot der Polizei im Sommer 1993 verfehlte seinen Zweck. Mehrere westdeutsche Landeskriminalämter verbreiteten ein deutsch- und türkischsprachiges Informationsblatt, das Türkeistämmigen zehn Tipps zum Schutz vor Angriffen und Maßnahmen im Fall eines Brandanschlags vermitteln sollte. Zwar belegt der Flyer ein grundsätzliches Problembewusstsein, legte aber gleichzeitig nahe, dass die Adressat*innen in Fragen ihrer Sicherheit und der Anschlagprävention weitgehend auf sich allein gestellt

90 Dokumente zum Zeitgeschehen. Ansprache des Bundespräsidenten bei der Trauerfeier für die Opfer von Solingen in Köln am 3. Juni 1993, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 1993, H. 7, S. 896–897.

91 Zeppenfeld, Feuerlöscher, Revolver und der Kampf um Anerkennung, S. 215 f.

92 Angst vor dem Rassismus, in: Deutsche Polizei, 1993, H. 7, S. 6–8, hier: S. 8.

93 Hier und im Folgenden: Mustafa Turgut Çakmakoglu, Bloße Appelle helfen niemandem, in: taz.die tageszeitung, 12.7.1993.

94 Severin Weiland, Polizei ist gefordert, in: taz.die tageszeitung, 18.6.1993.

95 Gesprächskreis mit der Polizei, in: taz.die tageszeitung, 10.6.1993.

waren: »Sie erwarten zu Recht Schutz und Hilfe von Ihrer Polizei. Wir können aber nicht immer zur Stelle sein, um alle Angriffe zu verhindern. Durch eigenes Handeln und in Nachbarschaftshilfe erreichen Sie jedoch auch selbst viel für Ihre Sicherheit.«⁹⁶ Neben allgemeinen Ratschlägen wie das aufmerksame Beobachten der Nachbarschaft und das Verriegeln von Haus- und Wohnungstüren riet die Polizei auch: »Lassen Sie sich nicht provozieren!«, und: »Halten Sie einen Feuerlöscher griffbereit und machen Sie sich mit seiner Handhabung vertraut.« Für einen Sprecher des Düsseldorfer Polizeipräsidiums war der Verweis auf den Feuerlöscher »vielleicht ein wenig deplatziert«. Das Landeskriminalamt NRW hingegen bekräftigte, dass die häufige Forderung, nun »vor jedes ausländische Haus einen Polizisten zu stellen«, vollkommen utopisch sei.⁹⁷

Nach ›Mölln‹ und ›Solingen‹ sahen sich Migrant*innen im ganzen Bundesgebiet von Folgetaten bedroht. Eine migrantisch getragene Nachbarschaftsinitiative im Gallusviertel in Frankfurt am Main etwa beklagte im Juni 1993 nach einem Bericht der taz die mangelnde Unterstützung der Polizei, als ihr Wohnkomplex mit den Worten »Alle Türken sollen verbrennen, auch in diesem Haus« bedroht wurde. Die Beamten seien erst tätig geworden, so die Initiative, als sie die aus Selbstschutz organisierte Nachtwache der Bewohner*innen wegen Ruhestörung einkesselten: »Wir erwarten nichts mehr von der Polizei und von der Politik – auch nicht von den Roten und Grünen im Römer«, so der türkeistämmige Hausmeister der Mietanlage.⁹⁸ In Anbetracht solcher Berichte scheint wenig verwunderlich, dass Migrant*innen immer öfter bekannten, der Polizei nicht mehr zu trauen, weil, wie es ein 12-jähriger Türkeistämmiger von seinem Onkel hörte, »alle Polizisten« Nazis beschützten.⁹⁹ Polizeifreundliche Positionen unter (jungen) politischen Migrant*innen beschrieb die Stuttgarter Zeitung als Ausnahme.¹⁰⁰ Unterdessen erwarteten Mitglieder von migrantischen Jugendgangs teils heftige Reaktionen und Prügelstrafen ihrer Eltern, als diese vom »Ärger mit der Polizei« erfuhren.¹⁰¹

Die Ambivalenz migrantischer Perspektiven im Zwiespalt zwischen einem Mitgestaltungsanspruch und der Skepsis, mit der viele Migrant*innen die Polizei betrachteten, verarbeitet der türkeistämmige Heidelberger Rapper »Boulevard Bou« in seiner Single »Geh zur Polizei« von 1995. Er überführte das migrantische Befremden angesichts der rechtsextremen Gewalt und des in der Zwischenzeit immer wieder artikulierten Vorwurfs institutionellen Rassismus' unter Polizist*innen¹⁰² in einen konstruktiven Appell:

96 Hessisches Landeskriminalamt: Polis Teşkilatından Bilgiler, o. D., Dokumentationszentrum und Museum über die Migration in Deutschland (DOMiD), BR 0094; für NRW: DOMiD, BR 1005.

97 Jürgen Zurheide, »Halten Sie den Feuerlöscher griffbereit ...«, in: Stuttgarter Zeitung, 17.8.1993; Andrea Schlotterbeck, »Halten Sie einen Feuerlöscher bereit«, in: taz.die tageszeitung, 5.8.1993.

98 Klaus-Peter Klingelschmitt, »Die Polizei kann uns nicht schützen«, in: taz.die tageszeitung, 17.6.1993.

99 »Hört uns bloß auf mit Lichterketten ...«, in: taz.die tageszeitung, 1.6.1993.

100 Klaus Wagner, Ein tiefer Graben zwischen jungen Ausländern und der Polizei, in: Stuttgarter Zeitung, 9.7.1993.

101 »Ich muß blöd gewesen sein«, in: Der SPIEGEL, 14.4.1997.

102 Beispielhaft »Geringe Sensibilität«, in: Der SPIEGEL, 22.5.1994: »Wenn Rechtsradikale randalieren, haben Polizisten, im Osten wie im Westen der Republik, in den letzten Jahren immer wieder nach dem Motto reagiert: Nichts sehen, nichts hören, nicht eingreifen.«

»Neonazi-Morde werden Einzeltaten genannt /
 Die wahren Hintergründe werden absichtlich verkannt /
 Wie soll ich mich auf den Schutz derer verlassen /
 Die mich und alles nicht-deutsche von vornherein hassen /
 Drum wird es Zeit, dass Ausländer aller Bundesländer /
 Ausgestattet werden mit Polizeigewändern /
 Um zu ändern, was geändert werden muss /
 Damit auch ich und meine Leute in den Genuss /
 Von Polizeischutz gelangen können /
 Gesetze sich ändern, die uns dieses Recht nicht gönnen /
 Denn wir sind hier und bleiben auch hier /
 Also brauchen wir den Schutz vom Polizeirevier /
 Doch solange dort nur Deutsche drin sind /
 Bleibt die Polizei auf dem rechten Auge blind /
 Brüder aus Italien, Afrika und der Türkei /
 Wenn ihr nicht wisst, was ihr tun sollt /
 Geht zur Polizei!«¹⁰³

Auch Stimmen aus der Polizei sollen nach ›Solingen‹ und den gewaltvollen Reaktionen auf den Anschlag die Forderungen nach Diversifizierung unterstützt haben, jedoch aus einsatzstrategischen Überlegungen. Die Ausschreitungen hatten ihnen offenbar eine Notwendigkeit aufgezeigt: »Wir verstehen nichts! Wir wissen nicht, welche Parolen die rufen, ob das Linke, Rechte oder sonst etwas sind.«¹⁰⁴

Der Partizipationsanspruch von migrantischen Vertreter*innen fand Unterstützung von Sicherheitsexperten. Der Direktor des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen Christian Pfeiffer attestierte nach dem Solinger Anschlag und den gewaltvollen Protesten in der ZEIT, Migrant*innen und *Black and People of Color* stünden »in großer Distanz zur deutschen Polizei und mißtrauen ihr häufig«. ¹⁰⁵ Um dem entgegenzuwirken, sei eine Aufnahme von nichtdeutschen Staatsangehörigen in den Polizeidienst dringend geboten, da sich Eingewanderte »sicherer fühlen, wenn sie davon ausgehen könnten, daß ihre Landsleute bei der Polizei Dienst tun«. Nachdem er seine Forderung nach diverseren Polizeistrukturen noch im April 1993 mit der Bekämpfung der »angeblich wachsende[n] Kriminalität von Zuwanderern« begründet hatte¹⁰⁶, rückte er nach ›Solingen‹ die Perspektive von Migrant*innen in den Vordergrund und nannte als weitere Gründe Prävention bei Selbstbewaffnungstendenzen, eine symbolische Anerkennung migrantischer »Sorgen und Ängste« sowie eine Sensibilisierung der Polizei »für die Probleme, Ängste und Sichtweisen« und eine gesteigerte Effizienz der Ermittlungsarbeit. Den IMK-Beschluss aufgreifend forderte er, Ausländer*innen nun »in allen Städten und Landkreisen in dem Ausmaß in die Polizei [zu] integrieren, wie es ihrem jeweiligen Bevölkerungsanteil entspricht«. Beispielhaft nannte er für Solingen einen anzustrebenden »Anteil von 13 Prozent Polizeibeamte ausländischer Herkunft«, für Frankfurt am Main 25 %.

103 *Boulevard Bou*, Geh zur Polizei, 1995.

104 *Seidel-Pielen/Farin*, Die Scharfmacher, S. 116.

105 Hier und im Folgenden: *Christian Pfeiffer*, Ausländer in die Polizei, in: Die ZEIT, 4.6.1993.

106 Polizei I. Ausländer, in: taz.die tageszeitung Hamburg, 30.4.1993.

Trotz weitreichender Vorbehalte gegenüber der Polizei zeigten im Sommer 1993 zahlreiche Migrant*innen Interesse an einer Polizeiaufbahn. In Bayern beispielsweise hatten bereits nach der Absichtserklärung Stoibers rund 20 Männer unterschiedlicher Staatsangehörigkeit »mit einer Zeitung unter dem Arm vor dem Münchner Polizeipräsidium [gestanden] und wollten sich um eine Stelle bewerben«. ¹⁰⁷

IV. Eine Polizei für ein Einwanderungsland. Der lange Weg ins 21. Jahrhundert

Im September 1993 begann in den meisten Bundesländern das neue Ausbildungsjahr der Polizei. »Ganz allmählich macht das Berliner Beispiel Schule«, berichtete der SPIEGEL. ¹⁰⁸ Der baden-württembergische Initiator Frieder Birzele ging noch weiter und äußerte die Überlegung, dass einmal »ein Vorgesetzter nicht die deutsche Staatsbürgerschaft besitzt«. Man müsse damit leben, wenn dann »[m]anche glauben, das Abendland bricht auseinander«.

Die Ergebnisse der Rekrutierungsaktion blieben weit hinter den Erwartungen zurück. Eine Abfrage bei den Landespolizeien 1994, nach Beginn des zweiten Ausbildungsjahres seit Ankündigung der Initiative, ergab eine Beschäftigung von bundesweit 141 ausländischen Staatsangehörigen als Polizeibeamt*innen (in Ausbildung) bei mehr als 1.600 entsprechenden Bewerbungen. ¹⁰⁹ Das impulsgebende Baden-Württemberg etwa hatte allen optimistischen Prognosen zum Trotz 1993 das Ziel von 20 bis 30 nichtdeutschen Einstellungen deutlich verfehlt: Von 83 ausländischen Bewerber*innen bestanden nur acht die Zulassungsprüfung – fünf Männer mit türkischem Pass, dazu zwei Männer und eine Frau aus dem ehemaligen Jugoslawien. ¹¹⁰

Ohnehin kaum Interesse an den Bemühungen hatten die ostdeutschen Bundesländer gezeigt. ¹¹¹ Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern sahen kein »Bedürfnis nach innovativen Schritten«. ¹¹² Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen beschäftigten sich nach dem IMK-Ansatz nicht weiter mit Öffnungsperspektiven. ¹¹³ Das Innenministerium Sachsen unter CDU-Minister Heinz Eggert sah »im Hinblick auf Ausländeranteile in der Bevölkerung derzeit noch keine zwingende Notwendigkeit [...], Ausländer als Polizeibeamte auszubilden«. Hier manifestiert sich erneut eine Hegemonie von Nützlichkeitsüberlegungen, die allein die Interessen des Staatsapparats »notwendig« werden lassen können, aber die Öffnung als mindestens symbolisches Partizipationsangebot für in Deutschland lebende Minderheiten au-

107 Ausländer interessiert, in: Nürnberger Nachrichten, 25.3.1993.

108 Hier und im Folgenden: »Dringendes dienstliches Bedürfnis«, in: Der SPIEGEL, 5.9.1993.

109 Hier und im Folgenden: *Franzke*, Menschen ausländischer Herkunft im Polizeivollzugsdienst, S. 24. Berlin: 66, Baden-Württemberg: 25, Rheinland-Pfalz: 13, NRW: 10, Brandenburg: 9, Bayern: 5, Niedersachsen: 4, Hessen: 3, Bremen und Schleswig-Holstein: je 2, Hamburg und Saarland: je 1.

110 Polizei plötzlich ohne Nachwuchssorgen, in: Stuttgarter Zeitung, 9.9.1993.

111 Ausländer bei der deutschen Polizei, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 30.3.1993.

112 *Maurer*, AusländerInnen im Polizeidienst, S. 28.

113 Hier und im Folgenden: *Franzke*, Menschen ausländischer Herkunft im Polizeivollzugsdienst, S. 15 f.

ßer Acht lassen. Das Ministerium vermutete zudem Unverständnis in der Bevölkerung, »wenn bei fehlenden Ausbildungsplätzen, hoher Arbeitslosigkeit und derzeit genügend geeigneter Bewerber [sic] für den Polizeidienst Ausländer in die Polizei eingestellt würden«. Mit Verweis auf das Leistungsprinzip im Beamtenystem gab das Ministerium weiterhin zu bedenken, dass auch »[e]ingestellte Ausländer« in der Folgezeit »hinsichtlich ihrer Verwendung nicht beschränkt werden« und letztlich auch Vorgesetztenfunktionen erreichen könnten, wodurch ein ursächliches dringendes dienstliches Bedürfnis nicht mehr gegeben sei.

Zwar blieben die Zahlen der neuen Einstellungspolitik überschaubar, dennoch nahm die Polizei eine Vorreiterrolle für die »interkulturelle Öffnung« staatlicher Dienste und Behörden ein, die die Ausländerbeauftragte der Bundesregierung Cornelia Schmalz-Jacobsen (FDP) dann Ende 1994 zum übergreifenden Ziel staatlichen Verwaltungshandelns erklärte.¹¹⁴ »Ausländer« sollten nicht nur bei der Polizei, sondern insgesamt leichteren Zugang zu sozialen Versorgungsleistungen und staatlichen Diensten erhalten und damit auch Vertrauen in die Bundesrepublik gewinnen. Gleichzeitig zählte zu den Projektzielen, dass Behörden neue Kompetenzen für den Umgang mit einer multikulturellen Bevölkerung erlernen.

In der Bevölkerung und in den Polizeistrukturen löste die tatsächliche Beschäftigung von ausländischen Polizist*innen unterschiedliche Reaktionen aus. Während große Teile der Bevölkerung die Öffnung positiv betrachteten¹¹⁵, äußerten sich speziell Menschen mit Einwanderungsgeschichte in Befragungen verhalten.¹¹⁶ Eine deutliche Polarisierung legen Einblicke in die Innenperspektive der Polizei offen. Migrantische Polizist*innen selbst betonten ein Gefühl des Stolzes und das Prestige eines »ehrenwerten Berufs«.¹¹⁷ In drei empirischen Umfragen unter insgesamt 1.155 (deutschen) Polizist*innen bei der Schutzpolizei in Frankfurt am Main, in Rheinland-Pfalz und in den neuen Bundesländern sprachen sich etwa zwei Drittel gegen »ausländische« Kolleg*innen aus.¹¹⁸ Die Umfrage in Rheinland-Pfalz erregte ohnehin Aufmerksamkeit, da sie rechtsextreme und »fremdenfeindliche« Positionen in der Polizeistruktur offengelegt hatte.¹¹⁹

Eine grundsätzliche Diversifizierung der Polizeistrukturen erreichte die Initiative der frühen 1990er-Jahre nicht.¹²⁰ Erst um 2010 belebten politische Entscheidungsträger*innen die Bestrebungen erneut, als mehrere Bundesländer gezielt Auszubildende mit Einwanderungsgeschichte für ihre Polizeien anzusprechen be-

114 Beauftragte der Bundesregierung für die Belange der Ausländer (Hrsg.), Empfehlungen zur interkulturellen Öffnung sozialer Dienste, Bonn 1994.

115 »Dringendes dienstliches Bedürfnis«, in: Der SPIEGEL, 5.9.1993.

116 Franzke, Menschen ausländischer Herkunft im Polizeivollzugsdienst, S. 21; Ausländerausschuss debattiert über »Freund und Helfer«, in: Stuttgarter Zeitung, 4.2.1993.

117 Murat Topal, Der Bülle von Kreuzberg. Aus dem Leben eines deutsch-türkischen Polizisten, Berlin 2010, S. 57 und 60; »Meine Eltern sind stolz auf mich«, in: Streife, 1997, H. 9, S. 4–5.

118 Zusammenfassend und mit weiteren Quellenangaben Franzke, Menschen ausländischer Herkunft im Polizeivollzugsdienst, S. 19 f. Die Ablehnung war in den neuen Bundesländern mit etwa 70 % stärker ausgeprägt als in Frankfurt am Main (62,2 %) und Rheinland-Pfalz (62,0 %).

119 Warnung vor Rechtstendenzen, in: Saarbrücker Zeitung, 20.9.1994.

120 Die Polizei in Berlin verzeichnete 2005 etwa 200 nichtdeutsche Polizeibeamte in ihren Reihen, Otto Diederichs, Migranten meiden Ordnungshüterkarrieren, in: taz.die tageszeitung, 22.8.2005.

gannen.¹²¹ In Baden-Württemberg plante Kultusminister Helmut Rau (CDU) 2009 gemeinsam mit dem türkischen Generalkonsul in Stuttgart Ümit Yardım entsprechende Werbemaßnahmen.¹²² Innenminister Heribert Rech unterstrich im Frühjahr 2010 die »gute[n] Erfahrungen mit Ausländern im Polizeidienst«.¹²³ Als eine entsprechende Kampagne 2013 schließlich Umsetzung fand, stieg der Anteil von »Polizist*innen mit Migrationshintergrund« in Baden-Württemberg schlagartig von 17,5 % im Vorjahr auf 24,8 %.¹²⁴ In Berlin warben 2010 die Polizeianwärter*innen »Frau Onuroglu und Herr Sönmez« in der Kampagne »Berlin braucht dich!« um migrantische Jugendliche.¹²⁵ Der »Migrationshintergrund« bei Neueinstellungen erhöhte sich im Folgejahr offenbar deutlich und lag bei rund 10 %.¹²⁶

In den 2010er-Jahren hat sich die Diversität der Polizei sichtlich erhöht, zumindest in Metropolen wie Berlin oder Frankfurt am Main kann eine migrantische Polizeistreife mittlerweile als weitgehender Normalfall gelten. Der »Mediendienst Integration« erhebt die Beschäftigung von »Polizist*innen mit Migrationshintergrund« wiederkehrend. In den meisten Bundesländern, die in den vergangenen Jahren Daten für die Recherche beisteuerten, hatte sich die Quote von Bewerber*innen und Eingestellten mit Migrationshintergrund zwischen 2010 und 2022 erhöht; in einigen Fällen mit nahezu stetigem Anstieg (Hessen und Rheinland-Pfalz), in anderen mit schwachem Zuwachs (Niedersachsen) und in wieder anderen mit einigen Konjunkturen (Berlin und Nordrhein-Westfalen).¹²⁷ 2022 verfügten etwa 43 % der Bewerber*innen in Berlin über eine eigene oder familiäre Einwanderungsgeschichte, damit führte die Berliner Polizei diese Statistik an. Unter den Eingestellten lag die Quote bei 37 %, was in etwa mit dem migrantischen Bevölkerungsanteil korreliert. Als einziges Bundesland außer Berlin entsprach in Sachsen-Anhalt die Einstellungsquote mit knapp 7 % näherungsweise dem migrantischen Bevölkerungsanteil.¹²⁸

Diese Entwicklungen stehen in enger Verbindung zu neuerlichen rechtsterroristischen Anschlägen und Morden, allen voran den Taten des NSU. Die eingangs erwähnten Handlungsempfehlungen des NSU-Untersuchungsausschusses des Bun-

121 Vgl. dazu auch *Derin/Singelstein*, Die Polizei, S. 104.

122 *Hilmar Pfister*, Ausländer in der Polizei bleiben die Ausnahme, in: *Stuttgarter Nachrichten*, 30.1.2009.

123 *Arnold Rieger*, Für Migranten ist der Staatsdienst Niemandland, in: *Stuttgarter Nachrichten*, 30.4.2010.

124 Mediendienst Integration, Polizist*innen mit Migrationshintergrund.

125 Workshop im Rahmen der Kampagne »Berlin braucht dich!« 2009. Betriebliche Praxis als Ressource für die Berufsorientierung – neue Chancen für Schüler/innen mit Migrationshintergrund (Broschüre), o. D., URL: <https://www.bqn-berlin.de/site/assets/files/1149/dokumentation_workshop.pdf> [11.5.2023].

126 Multikulti bei Berliner Polizei, in: *B.Z.*, 28.7.2011. Die Quote unter allen Polizist*innen der Stadt lag laut Schätzungen bei 1 bis 2 %, *Daniela Hunold*, Vom Promille zum Prozent. Der Bestand an Polizeibeamten mit migrantischem Hintergrund in den Bundesländern, in: *dies./Klimke/Behr* u. a., *Fremde als Ordnungshüter?*, S. 137–143, hier: S. 138; ähnliche Daten näherungsweise in Hamburg, Bremen, Niedersachsen und NRW.

127 Hier und im Folgenden: Mediendienst Integration, Polizist*innen mit Migrationshintergrund.

128 Ostdeutsche Polizeien bemühten sich gezielt um Bewerber*innen polnischer und tschechischer Herkunft. Sachsen-Anhalt steuerte als einziges ostdeutsches Bundesland Statistiken zur Umfrage bei.

destages von 2013 sahen mit Blick auf den viel kritisierten »Umgang mit den Opfern und ihrem Umfeld im Rahmen der Ermittlungen« eine Diversifizierung der Strukturen in Polizei und Verfassungsschutz vor. Angesichts der unbestimmten Formulierung des Passus' ließe sich jedoch infrage stellen, ob der Ausschuss vorrangig die Befindlichkeiten der fälschlich verdächtigten Angehörigen der NSU-Opfer im Blick hatte. Denn eine folgende Handlungsempfehlung benannte die Kommunikation mit Hinterbliebenen und Zeug*innen durch darauf spezialisierte Beamte »für die Opfer und ihre Angehörigen, für den Erfolg der Ermittlungen und das Vertrauen der Bevölkerung in den Rechtsstaat« als eine »wichtige Aufgabe«. ¹²⁹ Von daher scheint sich auch dieser Schritt, der vielfach als zuvor lang verwehrt, nun aber realisiertes Partizipationsangebot gepriesen wurde, in die historische Argumentationslinie einzureihen, die dieser Beitrag verfolgt hat: Diese berief sich stets auf die Funktionalität der Exekutive als Hauptgrund für eine der Bevölkerungsstruktur angemessene Diversifizierung der Polizeien. Ohnehin gelten die Handlungsempfehlungen als »unterschiedlich intensiv umgesetzt«, eine erhoffte »Kulturrevolution« blieb nach Ansicht des Historikers und Politikwissenschaftlers Christoph Kopke aus. ¹³⁰

Der Wirkungsgrad der Handlungsempfehlungen auf die steigenden Beschäftigungszahlen von Menschen mit Einwanderungsgeschichte bei der Polizei lässt sich kaum konkret quantifizieren. Umgekehrt gewendet haben der NSU-Komplex und Ermittlungsfehler bei weiteren seitdem erfolgten rechtsextremen Anschlägen wie in Halle am 9. Oktober 2019 oder in Hanau am 19. Februar 2020, so scheint es, die migrantischen Wahrnehmungen der Polizei weiter polarisiert. Während sich die Polizei inmitten der Gesellschaft seit den 2010er-Jahren immer »migrantischer« präsentierte, prangerten migrantische Gegenpositionen verstärkt und teils polemisch Praktiken, Ermittlungsfehler oder institutionellen und strukturellen Rassismus der Polizei an. ¹³¹ Einschlägige wissenschaftliche und publizistische Beiträge machten direkte Kontinuitäten zwischen der rechtsextremen Gewalt der frühen 1990er-Jahre, dem NSU-Terrorismus und »Hanau« aus. ¹³² Auch andere Einflüsse auf ein (kritisches) Polizeibild in der heutigen Einwanderungsgesellschaft, etwa durch

129 Beschlussempfehlung und Bericht des 2. Untersuchungsausschusses nach Artikel 44 des Grundgesetzes, Drucksache des Deutschen Bundestages 17/14600, 22.8.2013, S. 862.

130 *Christoph Kopke*, Polizei und Rechtsextremismus, in: APuZ 69, 2019, H. 21–23, S. 36–42, hier: S. 41.

131 Beispielhaft *Hengameh Yaghoobifarah*, ACAB. All cops are berufsunfähig, in: taz.die tageszeitung, 15.6.2020, und die hitzige Folgedebatte.

132 Dostluk Sineması (Hrsg.), Von Mauerfall bis Nagelbombe. Der NSU-Anschlag auf die Kölner Keupstraße im Kontext der Pogrome und Anschläge der neunziger Jahre. Interviews, Statements, Filme, Berlin 2014; *Çağrı Kahveci/Özge Pınar Sarp*, Von Solingen zum NSU. Rassistische Gewalt im kollektiven Gedächtnis von Migrant*innen türkischer Herkunft, in: *Juliane Karakayalı/Çağrı Kahveci/Doris Liebscher* u. a. (Hrsg.), Den NSU-Komplex analysieren. Aktuelle Perspektiven aus der Wissenschaft, Bielefeld 2017, S. 37–56; *Kemal Bozay*, Die Wunden liegen tief. »Unser« Solingen 1993, in: *ders./Serpil Güner/Orhan Mangitay* u. a. (Hrsg.), Damit wir atmen können. Migrantische Stimmen zu Rassismus, rassistischer Gewalt und Gegenwehr, Köln 2021, S. 60–71, hier: S. 63.

sowohl kommerziell erfolgreiche¹³³ als auch explizit rassismuskritische¹³⁴ Rap-Musik, sollten in nötige weitere Forschungen einbezogen werden.¹³⁵

Erklärungsansätze für die ambivalenten Entwicklungen der 2010er-Jahre zwischen steigenden Zahlen migrantischer Polizist*innen bei gleichzeitig zunehmender Distanzierung von der Polizei bietet die kritische Polizeiforschung. Einerseits sieht der Kriminologe Tobias Singelstein in Polizeistrukturen »rechte Positionen stärker verankert als im Rest der Gesellschaft«. Nach seiner Einschätzung wählten »eher ordnungspophile Personen« den Weg in den Polizeidienst, während »[l]inke Positionen« bei der Polizei kaum existierten.¹³⁶ Andererseits gilt dies auch und vor allem für Polizist*innen mit Einwanderungsgeschichte, wie die Polizeiforscherinnen Daniela Hunold und Daniela Klimke beschreiben. Demnach seien migrantische Polizist*innen bemüht, sich der hegemonialen Kultur bei der Polizei (über-)anzupassen, um ihre Anwesenheit und Karrieren im Polizeidienst durch ihr Verhalten zu legitimieren.¹³⁷ Vielmehr fungiere die Organisationshomogenität der Polizei als Gatekeeper, durch die »(e)thnische) Unauffälligkeit [...] zu einem Qualitätskriterium für Zugehörigkeit« bei der Polizei erhoben werde.¹³⁸ Vor allem für Tokens bestehe »die Gefahr eines überhöhten Anpassungsdruckes und tatsächlicher Überanpassungsleistungen«. ¹³⁹ Diese Erklärungsansätze dienen dem Verständnis von Beobachtungen, nach denen rechte Weltanschauungen mittlerweile auch bei Polizist*innen mit eigener oder familiärer Einwanderungsgeschichte durchschimmern oder gar offen zutage treten.¹⁴⁰ Polizeiwissenschaftler*innen wie Rafael Behr dämpfen daher (zu) hohe Erwartungshaltungen an die Aufnahme von Polizist*innen mit Einwanderungsgeschichte in den Polizeidienst: »Beamte mit Migrationshintergrund sind

133 Christian Wickert, »Ich hab' Polizei«. Die Darstellung der Polizei in deutschsprachigen Rapliedern, in: Anja Mensching/Astrid Jacobsen (Hrsg.), Empirische Polizeiforschung XXI. Polizei im Spannungsfeld von Autorität, Legitimität und Kompetenz, Frankfurt am Main 2018, S. 163–183.

134 Zeitgenössisch bereits *Advanced Chemistry*, Fremd im eigenen Land, 1992, dazu auch der Abschnitt »Tod« des Dokumentarfilms von Cem Kaya, Aşk, Mark ve Ölüm [Liebe, D-Mark und Tod], 2022. Beispielhaft für jüngere Veröffentlichungen *Nura*, Niemals Stress mit Bullen, 2021, oder *OG Keemo*, 216, 2019.

135 Beispielhaft Frank Gesemann, »Ist egal ob man Ausländer ist oder so – jeder Mensch braucht die Polizei.« Die Polizei in der Wahrnehmung junger Migranten, in: Axel Groenemeyer/Jürgen Mansel (Hrsg.), Die Ethnisierung von Alltagskonflikten, Opladen 2003, S. 203–228.

136 Nina Monecke, Kriminologe: »Rassismus in der Polizei ist ein strukturelles Problem«, in: ze.tt, 15.1.2019, URL: <<https://www.zeit.de/zett/politik/2019-01/kriminologe-rassismus-in-der-polizei-ist-ein-strukturelles-problem>> [11.5.2023].

137 Hunold, Polizisten mit Migrationshintergrund; dies., Migranten bei der Polizei. Zwischen politischer Programmatik und Organisationswirklichkeit, Frankfurt am Main 2008; Daniela Klimke, Die Polizeiorganisation und ihre Migranten, in: Hunold/Klimke/Behr u. a., Fremde als Ordnungshüter?, S. 27–59.

138 Daniela Klimke, Die Geschichte in der Einwanderungsgesellschaft, Dossier Migration und Sicherheit, 13.1.2020, URL: <<https://www.bpb.de/themen/migration-integration/kurz-dossiers/migration-und-sicherheit/303141/die-polizei-in-der-einwanderungsgesellschaft/>> [11.5.2023]; vgl. auch dies., Aus europäischen Einwanderungsgesellschaften, in: Hunold/Klimke/Behr u. a., Fremde als Ordnungshüter?, S. 177–185, hier: S. 183.

139 Hunold, Polizisten mit Migrationshintergrund, S. 97. Zeitgenössisch dazu auch Guido Göksel Terim, »Einstellungen ausländischer Mitbürger in den Polizeidienst«, in: Polizei und ethnische Minderheiten – ethnische Minderheiten in der Polizei, S. 61–66.

140 Gareth Joswig, Schmale Linie zu den Rechten, in: taz.die tageszeitung Berlin, 26.2.2021.

kein Bollwerk gegen Rechtsextremismus.«¹⁴¹ Zu diesem Schluss kommen auch Forschungen, die sich etwa mit Problemlagen der Polizei in den USA beschäftigten.¹⁴² Damit bieten sich gleichsam weitere und vergleichend angelegte Forschungsvorhaben an.¹⁴³

Schluss

Die ambivalente Dreiecksbeziehung von Polizei, den Behörden des Innern und Eingewanderten ist als integraler Teil einer Sozialgeschichte des Einwanderungslandes Deutschland zu verstehen. Rassismus und Rechtsextremismus als gesellschaftliche Phänomene standen stets im Wechselspiel zu den (ausgebliebenen) Überlegungen hinsichtlich einer Pluralisierung staatlicher Strukturen. Dieser Beitrag hat gezeigt, dass die aufgeworfenen und durchaus verflochtenen Entwicklungen angesichts der kontinuierlichen Gefahr durch den Rechtsextremismus nach 1945 allzu oft unbeachtet blieben, ja die im Rückblick logisch erscheinenden Zusammenhänge parallel aneinander vorbeigelaufen zu sein scheinen. Damit liefert dieser Beitrag ein Deutungsangebot aus einer Gegenperspektive auf eine zu entwerfende Gesellschaftsgeschichte des Rechtsextremismus: die einer Trägheit von staatlich-institutionellen und politischen Akteur*innen sowie ungehörter Partizipationsansprüche marginalisierter Betroffenengruppen.

Die in Konjunkturen diskutierte Berücksichtigung von »Ausländern« im Polizeidienst scheint geradezu paradigmatisch für den Umgang mit Minderheiten und »Fremden« im Einwanderungsland Deutschland. Zu Beginn der Arbeitsmigration zählte zu den die öffentliche Ordnung betreffenden Aufgaben der Polizei, die aufenthaltsrechtliche Legitimität von Migration zu kontrollieren. Dann beginnende berufliche Integrationsbemühungen von lediglich zwei eingebürgerten Türkeistämmigen verfolgten die Presse und die breite Öffentlichkeit aufmerksam und begleitet von rassistischen Einwüfen. In Zeiten exzessiver rechtsextremer Gewalt, in den frühen 1990er-Jahren, fanden Menschen mit ausländischem Pass punktuell den Weg in den Polizeiberuf. Allzu leicht lässt sich dies als Partizipationsangebot an von

141 Jennifer Pross, Kann Vielfalt vor Rassismus schützen?, in: Mediendienst Integration, 22.2.2019, URL: <<https://mediendienst-integration.de/artikel/kann-vielfalt-vor-rassismus-schuetzen.html>> [11.5.2023]; vgl. auch: Polizei setzt auf Mitarbeiter mit Migrationshintergrund, in: FAZ.net, 12.2.2019, URL: <<https://www.faz.net/aktuell/rhein-main/immer-mehr-polizisten-mit-migrationshintergrund16037226.html>> [11.5.2023].

142 Jennifer Cobbina/Alex Vitale, Why Police Diversity Won't Fix the Problems of Policing, in: The Crime Report, 18.1.2021, URL: <<https://thecrimereport.org/2021/01/18/1196218/>> [11.5.2023]; Jacinta M. Gau/Rod K. Brunson, Why More Diverse Police Forces May Not Solve the Problems which Exist between Police and Disadvantaged Communities of Color, in: LSE Blog United States Politics and Policy, 18.5.2015, URL: <<https://blogs.lse.ac.uk/usappblog/2015/05/18/whymore-diverse-police-forces-may-not-solve-the-problems-which-exist-between-police-and-disadvantaged-communities-of-color/>> [11.5.2023].

143 Als zeitgenössische Zugriffe weiterhin Shelley Collins, Ethnische Minderheiten in der britischen Polizei, in: Polizei und ethnische Minderheiten – ethnische Minderheiten in der Polizei, S. 47–50, sowie A. H. P. von Gils, Polizeibeamtinnen und -beamte aus ethnischen Minoritäten. Erfahrungen und Perspektiven in den Niederlanden, in: ebd., S. 51–60.

Gewalt Betroffene (fehl-)interpretieren, allerdings lag dieser Schritt allein in innen- und sicherheitspolitischen Nützlichkeitsüberlegungen des Staats begründet.

Erst 2013 erhob die deutsche Innenpolitik in Konsequenz aus einem attestierten Staatsversagen in der Aufklärungsarbeit im NSU-Komplex eine Diversifizierung von Sicherheitsstrukturen zur Maxime. Auch hier erfolgte der Impuls aus dem Interesse, die Funktionstüchtigkeit der Staatsgewalt aufrechtzuerhalten (oder wiederherzustellen) und nicht die Sicherheit (oder zumindest symbolhaft das Sicherheitsgefühl) derer zu steigern, die konkret von rechter Gewalt betroffen waren.

Die Motivation der Prävention war nun anders gelagert: Anders als noch in den 1990er-Jahren war das Hauptziel nun nicht mehr die Verhütung und Aufklärung von »Ausländerkriminalität«, sondern die Bestärkung der durch Rassismus und Rechtsextremismus zutage getretenen geminderten Handlungsfähigkeit des Staats. Damit verankerten die 2010er-Jahre endgültig institutionalisierte Partizipationsmöglichkeiten von Menschen mit Einwanderungsgeschichte bei der Polizei. Ihre späte Durchschlagskraft dürfte die Öffnung der Polizeien in den 2010er-Jahren vor allem durch eine Überführung der vorherigen Initiativen einzelner Länder in eine bundesweite Top-down-Struktur erhalten haben.

Deutschland hatte in der Zwischenzeit die eigene Realität als Einwanderungsland auch auf staatlich-politischer Ebene anerkannt und ging mit aktiver Werbung um Nichtdeutsche deutlich über das bestehende Öffnungsangebot hinaus. Deshalb ist dem Umstand besondere Aufmerksamkeit zu widmen, dass das Motiv eines »Integrationsangebotes« nach der Westberliner Initiative 1979 bei allen weiteren Bemühungen deutlich in den Hintergrund trat. Entsprechend reaktionär, nahezu reumütig fand das Projekt »Ausländer in die Polizei« 2013 seine Neuauflage, als im Angesicht rechtsextremer Anschläge deutlich geworden war, dass die Sicherheitsgarantie des staatlichen Gewaltmonopols eines Einwanderungslandes nicht für alle eingelöst worden war. Damit einher ging die Hoffnung, durch die Einhegung der Bedrohten in die Strukturen ein Strukturversagen in Zukunft verhindern zu können.

Migrantische Stimmen hatten bereits in den 1990er-Jahren im Angesicht der rechtsextremen Mordanschläge von Mölln und Solingen aus einer Betroffenenperspektive Partizipationsmöglichkeiten im Polizeidienst gefordert. Dafür nutzten sie den als Steilvorlage wahrgenommenen IMK-Beschluss, in dessen Beweggründen ein Angebot an Eingewanderte unter den Vorzeichen ihrer politischen Anerkennung keine Berücksichtigung gefunden hatte.

Dabei wäre es für Innen- und Sicherheitsbehörden spätestens nach »Solingen« ein Leichtes gewesen, die gerade erst befürwortete Aufnahme von Nichtdeutschen in den Polizeidienst auch als Zugeständnis sowohl an die Realität der Einwanderungsgesellschaft als auch an die omnipräsente Gefahr des Rechtsextremismus zu framen und zu vermitteln. Zum einen beschäftigten die meisten (westdeutschen) Bundesländer ohnehin Eingebürgerte und Nichtdeutsche in ihren Polizeien. Zum anderen handelte es sich bei der Initiative um eine »Bestenauslese«: Während durch den »Asylkompromiss« weiterer Zuwanderung von neuen »Fremden« ein Riegel vorgeschoben wurde, machte der Staat denjenigen »Ausländern« ein Angebot, die seit Jahren in Deutschland lebten, fließend Deutsch und die Sprache ih-

res Herkunftslandes sprachen und nicht zuletzt bereit waren, im deutschen Staatsdienst tätig zu werden.

Die Geschichte von Eingewanderten im Polizeidienst ging äußerst langsam voran. Sie wirkt bis in die Gegenwart fort. Denn obwohl entsprechende Einstellungen punktuell bereits 1979 erfolgten, sollte es mehr als 40 Jahre dauern, bis die Einstellungsquoten von Menschen mit Einwanderungsgeschichte 2022 in den ersten Bundesländern ihren Bevölkerungsanteilen entsprachen. Bezeichnenderweise trugen rechtsextremistische Anschläge und gesellschaftlicher Rassismus dazu bei, dass Innen- und Sicherheitsbehörden die Notwendigkeit von Diversität in staatlichen Strukturen anerkannten und Diversifizierung zum politischen Ziel erklärten. Allerdings, das hat dieser Beitrag gezeigt, erfolgten die politischen Zugeständnisse in Zeiten rechtsextremer Gewalt nicht als Partizipationsangebote an die bedrohten Minderheiten, sondern unter der Prämisse einer aufrechtzuerhaltenden Funktionsfähigkeit der staatlichen Exekutive. Es blieb den marginalisierten migrantischen Stimmen selbst überlassen, diese am Wohl des Staats ausgerichteten politischen Überlegungen, mit wachsender Unterstützung der Zivilgesellschaft, als Mitspracherecht und Beteiligungsmöglichkeit für sich zu reklamieren.