

# Polizeivertrauen in diversitätsgeprägten Stadtquartieren

## Entwicklung eines quartiersbezogenen Austausch- und Lernprogramms zur Förderung des wechselseitigen Verständnisses von Polizei, Ordnungsdienst und Stadtgesellschaft (EQAL)

**Josua Schneider & Tim Lukas**

*Polizeiliche Arbeit ist in maßgeblicher Weise auf die Kooperation mit den Bürgerinnen und Bürgern angewiesen. Voraussetzung für eine konstruktive Zusammenarbeit mit der Bevölkerung ist ein ausreichendes Maß an Vertrauen in die Institution Polizei und das staatliche Gewaltmonopol. Das Ziel des Projekts EQAL ist die Verbesserung der Beziehungen zwischen Polizei und Bevölkerung und die Erhöhung der polizeilichen Legitimitätswahrnehmung in diversitätsgeprägten Stadtquartieren. Neben der praktischen Umsetzung im Düsseldorfer Stadtbezirk Oberbilk soll damit ein Beitrag zur wissenschaftlichen Erklärung des Polizeivertrauens und zum Verständnis des Vertrauens in kommunale Ordnungsdienste geleistet werden, deren Arbeit in vergleichbarer Weise auf vertrauensvollen Beziehungen zur Bevölkerung beruht.*

### Projekthintergrund

Bereits seit Ende der 1980er Jahre gilt bürgernahes Polizieren als Schlüsselkonzept einer auf Prävention ausgerichteten Verbesserung der Beziehungen von Polizei und Gesellschaft (EUCPN & CEPOL 2019), in dessen Rahmen sich die polizeiliche Praxis in maßgeblicher Weise auf die Kooperation mit den Bürgerinnen und Bürgern stützen kann. Das Vertrauen in die Polizei(arbeit) stellt dabei die zentrale Grundlage für das Funktionieren des demokratischen Rechtsstaats als auch die Basis für die wahrgenommene Legitimität der Polizei und für kooperatives Verhalten dar.

Zwar gilt die deutsche Polizei prinzipiell als eine Institution, die in der Bevölkerung großes öffentliches Vertrauen genießt (Europäische Kommission 2020), vorangegangene Forschungsarbeiten wie etwa die Ergebnisse des jüngsten bundesweiten Viktimisierungssurvey zeigen aber auch, dass das Vertrauen in die Polizei je nach ethnisch-sozialer Gruppenzugehörigkeit sehr unterschiedlich ausgeprägt sein kann. Insbesondere bei jüngeren Menschen und bei Personen mit Migrationsgeschichte ist das Vertrauen in die polizeiliche Effektivität und Fairness signifikant eingeschränkt (Birkel et al. 2022). Zugleich stellen rechtsextreme

Vorfälle in einzelnen Dienst- und Chatgruppen, Diskussionen um Racial Profiling in der Polizei und die Thematisierung von Polizeigewalt im Kontext der Black Lives Matter-Bewegung Problemata dar, die sich nachteilig auf das Vertrauen zwischen Polizei und migrantisierten Communities auswirken können.

### Polizeiliche Raumordnungen und Wissensbestände

Da die Polizei im Dienst insbesondere in diversitätsgeprägten Quartieren vermehrt mit Menschen in Kontakt kommt, die den staatlichen Sicherheitsbehörden weniger vertrauen, besteht die Gefahr, dass sich negative Erfahrungen in Vorurteilen gegenüber Gruppen in spezifischen städtischen Räumen manifestieren. Polizeiarbeit zeigt sich vor diesem Hintergrund als eine Praxis der Verräumlichung (Belina 2022). Polizeiliches Handlungs- und Erfahrungswissen stellt sich vornehmlich in direktem Zusammenhang mit städtischen Raumwissen dar, das mit den sozialen Kategorien Geschlecht, Klasse und Ethnie in Wechselwirkung steht und bei Polizistinnen und Polizisten zu Schlussfolgerungen über Straftaten und Tatverdächtige führen kann (Hunold et al. 2020). Derarti-

ge Wissensbestände helfen nicht nur bei der Einordnung von diensttäglichen Erlebnissen, sondern geben auch Handlungsorientierung im Rahmen von Kontrollpraktiken sowie bei spezifischen Verdachts- und Raumkonstruktionen. Aus polizeilichen Wissensordnungen und den ihnen inhärenten Logiken können aber auch Handlungsprämisse resultieren, die bisweilen zur Ungleichbehandlung von Personengruppen oder Bewohnerinnen und Bewohnern von Stadtteilen führen (Dangelmaier & Brauer 2020). Dies kann einerseits eine Kriminalisierung durch verstetigte Wahrnehmungs- und Deutungsmuster zur Folge haben, andererseits einen starken Vertrauensverlust in die Polizei evozieren. Wenn jedoch das Vertrauen in das staatliche Gewaltmonopol erodiert, können alternative Formen der Sicherheitsgewährleistung an Attraktivität gewinnen.



Logo des Projekts EQAL

### Projektziele

Das seit dem 01.01.2023 durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge im „Kooperationsnetzwerk Sicher Zusammenleben“ (Boer 2021), die Landeshauptstadt Düsseldorf und das Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen geförderte Projekt EQAL will mit der Einrichtung eines quartiersbezogenen Austausch- und Lernprogramms für Polizei, kommunalen Ordnungsdienst und Stadtgesellschaft ein bürgernahes Format für den konstruktiven Austausch zwischen Polizei, Ordnungsbehörden und Bürgerinnen und Bürgern schaffen. Neben der Vertrauensarbeit wird mit

dem Vorhaben auch eine Verbesserung des wechselseitigen Verständnisses zwischen Polizei und kommunalem Außendienst angestrebt, das zu einer weiteren Professionalisierung der alltäglichen Praxis beitragen soll. Die Einrichtung erfolgt im Bereich der Polizeiinspektion Düsseldorf-Mitte mit einem räumlichen Fokus auf den diversitätsgeprägten Stadtbezirk Düsseldorf-Oberbilk. Die Projektzielsetzungen lassen sich grundsätzlich in drei konkrete Ziele unterteilen:

1. Verbesserung der Beziehungen zwischen Polizei, kommunalem Ordnungsdienst und Bevölkerung in migrantisierten Communities
2. Abbau von Vorurteilen und Barrieren und Förderung des wechselseitigen Vertrauens und Verständnisses zwischen Bürgerinnen und Bürgern, Polizei und Ordnungsbehörden
3. Transfer der Ergebnisse und Formulierung sozialwissenschaftlich fundierter Rahmenempfehlungen für die polizeiliche und kommunale Praxis anderer Polizei- und Ordnungsbehörden in Nordrhein-Westfalen

Die Ermöglichung von Einblicken in die Arbeit von Polizei und kommunalem Außendienst, ihre Aufgaben und Strukturen ebenso wie in ihre Rechte und Pflichten soll Begegnungen zwischen Bürgerinnen und Bürgern und den Sicherheits- und Ordnungsbehörden in einer Umgebung begünstigen, die – anders als im polizeilichen und behördlichen Alltag – nicht durch die Bearbeitung von Konfliktsituationen geprägt ist. Durch den Austausch und die Begegnung von behördlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren sollen Vorurteile und Barrieren abgebaut und das wechselseitige Verständnis für die Perspektiven des jeweils anderen niedrigschwellig gefördert werden. Die Teilnehmenden werden dabei als Multiplikatorinnen und Multiplikatoren verstanden, die in ihre Organisationen bzw. Communities hineinwirken. Die erwartete Wirkrichtung ist dabei zweiseitig: Einerseits soll die Sensibilität für das Verhalten des jeweils anderen gefördert werden, andererseits sollen gesellschaftliche Entwicklungen hin zu politischem oder religiös motiviertem Extremismus in staatlichen Organisationen und Communities eingegrenzt werden. Die mit dem Vorhaben ausgesprochene Einladung zur Beteiligung am Austausch- und Lernprogramm wird als ein wertschätzendes

Angebot an die Bewohnerinnen und Bewohner diversitätsgeprägter Stadtquartiere verstanden, in dem sich die Akzeptanz sozialer und ethnisch-kultureller Vielfalt ausdrückt und das die gesellschaftliche Auseinandersetzung mit struktureller Diskriminierung und Rassismus, aber auch mit interreligiösen Gruppenkonflikten befördern soll. Das Austausch- und Lernprogramm bezieht sich damit auf die im Abschlussbericht der Stabsstelle „Rechtsextremistische Tendenzen in der Polizei NRW“ empfohlene örtliche Vernetzung der Polizeibehörden in ihren Quartieren und die Entwicklung von Veranstaltungsformaten zur Sensibilisierung für lokale Sozialstrukturen und Kulturen (Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen 2021).

## Das Untersuchungsgebiet

Das Projektgebiet Oberbilk ist ein innenstadtnaher, an die Rückseite des Düsseldorfer Hauptbahnhofs angrenzender Stadtteil, der seit Ende der 1970er Jahre einen gravierenden Strukturwandel durchläuft, der zum nahezu vollständigen Verschwinden der Industrie und zum Aufstieg eines neuen Dienstleistungssektors geführt hat (Schneider 2020). In der medialen Be-

richterstattung und in der städtischen Öffentlichkeit polarisiert der Stadtteil wie kaum ein anderer: Während Teile der Stadtgesellschaft Oberbilk als ein buntes Mosaik unterschiedlicher Milieus rahmen, nehmen andere den Stadtteil gerade aufgrund seiner Heterogenität aus verschiedenen sozialen und ethnisch-kulturellen Milieus als ein Problemquartier mit erheblichen Defiziten wahr (Berding 2016). Gekennzeichnet durch einen überdurchschnittlichen Anteil armer und erwerbsloser Menschen sowie durch eine im stadtweiten Vergleich signifikant erhöhte Migrationsprägung, wird insbesondere die Diversitätsdichte Oberbilks immer wieder als Auslöser für Konflikte und stadtgesellschaftliche Spannungen verantwortlich gemacht. Besonders deutlich wurde dies in der medialen Berichterstattung über die Ereignisse der Kölner Silvesternacht 2015/16, in deren Folge der Stadtteil Oberbilk als „Klein-Marokko“ (Westdeutsche Zeitung 2016) oder „Maghreb-Viertel“ und als „Rückzugsort für Banden“ beschrieben wurde (Süddeutsche Zeitung 2016).

## Die Umsetzung

Die Realisierung des Projekts ist auf zwei Jahre ausgelegt und bis Ende De-



Zweisprachige Straßenschilder in Düsseldorf-Oberbilk als Ausdruck gesellschaftlicher Inklusion (Foto: Tim Lukas)

zember 2024 vorgesehen. Im ersten Projektjahr stehen die Konzeptualisierung und Systematisierung im Vordergrund, im zweiten Projektjahr die Implementation und Evaluation. Über die gesamte Laufzeit erfolgt die Projektarbeit in vier Arbeitspaketen (AP):

- AP 1: Entwicklung eines Programm-Curriculums und einer strukturierter Arbeitshilfe für Polizei und Kommunen
- AP 2: Rekrutierung von Teilnehmenden und Durchführung des Austausch- und Lernprogramms
- AP 3: Wissenschaftliche Begleitforschung
- AP 4: Öffentlichkeitswirksame Kommunikation und Verbreitung der Projekteinhalte

Nach dem bereits vorangeschrittenen Netzwerkaufbau zu bundesweiten behördlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren der Integrations- und Präventionsarbeit soll die Durchführung von zielgruppenspezifischen Workshops der Themenfindung und Problemdefinition dienen, und für die Aufstellung des nachfolgenden Programm-Curriculums herangezogen werden. Im Nachgang der daran anschließenden Rekrutierungsphase sollen niedrigschwellige Begegnungsformate zwischen Teilnehmenden aus Polizei, kommunalem Ordnungsdienst und ziviler Stadtteilgesellschaft initiiert werden, in denen die Teilnehmenden vor dem Hintergrund persönlicher Erfahrungswerte proaktiv in Diskussion und Austausch gehen können, um vorurteilsbelasteten Wissensbeständen im gegenseitigen Austausch zu begegnen.

Die Umsetzung des Programms wird prozessbegleitend evaluiert und auf der Grundlage von Interviews, teilnehmenden Beobachtungen und einer schriftlich bzw. online umgesetzten Befragung von Teilnehmenden hinsichtlich seiner Wirkungen auf das Verhältnis von Polizei, kommunalem Ordnungsdienst und Bevölkerung bewertet. Die Projektergebnisse sollen in eine strukturierte Arbeitshilfe überführt werden, welche die Polizei auf kommunaler Ebene in die Lage versetzen soll, innovative Formate bürgernaher Polizeiarbeit gezielt und problemorientiert einzusetzen. Auf diese Weise soll die Umsetzung des Austausch- und Lernprogramms auf eine breitere Anwendungsbasis gestellt und der Transfer in die alltägliche Praxis anderer Polizeibehörden in Nordrhein-Westfalen ermöglicht werden. Dabei profitiert das Projekt EQAL vom transatlantischen Wissenstransfer mit US-amerikanischen Partnerorganisationen, die

über viele Jahrzehnte Erfahrungen im Rahmen sogenannter „Citizen Police Academies“ sammeln konnten. Evaluationsstudien haben gezeigt, dass mit der Einrichtung eines solchen Programms nicht nur aufgeklärte Kenntnisse über die Polizei in die Öffentlichkeit vermittelt werden, sondern dass das Wissen um die Erwartungen und Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger darüber hinaus auch die polizeiliche Organisation sinnvoll bereichert und zu einer Erhöhung des wechselseitigen Vertrauens beitragen kann (Bässmann & Vogt 1997; Breen & Johnson 2007; Perez et al. 2020; Pope et al. 2007). Darüber hinaus wird das Projekt über die gesamte Laufzeit von einem Beirat aus Vertreterinnen und Vertretern aus Wissenschaft und Praxis als beratendem Gremium unterstützt, das die wissenschaftliche Arbeit kritisch begleitet und den Transfer in polizeiliche und kommunale Netzwerke gewährleisten soll.

## Ausblick

Das Austausch- und Lernprogramm für Düsseldorf-Oberbilk will durch gezielte Begegnungen eine Verbesserung der Beziehungen zwischen Polizei, kommunalem Ordnungsdienst und Gesellschaft erreichen, um so einem Vertrauens- und Legitimitätsverlust in staatliche Sicherheits- und kommunale Ordnungsbehörden präventiv zu begegnen. Hierzu soll in einem neutralen Umfeld eine positive und konstruktive Interaktion von zivilen Teilnehmenden mit Beamtinnen und Beamten von Polizei und Ordnungsamt stattfinden. Die Begegnungsformate wollen den Teilnehmenden dabei helfen, vorhandene Barrieren, mögliche Missverständnisse und vorurteilsbehaftete Vermutungen auszuräumen, indem beispielsweise irrtümliche Auffassungen oder Vorstellungen der Bürgerinnen und Bürger von der Polizei thematisiert und diskutiert werden. Durch den direkten Austausch erlangen alle Beteiligten nicht nur die Gelegenheit, kontroverse Problemlagen innerhalb ihres Quartiers direkt zu adressieren, sondern können darüber hinaus als Multiplikatorinnen und Multiplikatoren im eigenen Stadtbezirk und in ihren Behörden an der Verbesserung des gegenseitigen Verständnisses mitwirken.

Dr. Josua Schneider ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Fachgebiet Bevölkerungsschutz, Katastrophenhilfe und Objektsicherheit an der Bergischen Universität Wuppertal.

Dr. Tim Lukas leitet dort die Forschungsgruppe Räumliche Kontexte von Risiko und Sicherheit.  
Kontakt: jschneider@uni-wuppertal.de;  
lukas@uni-wuppertal.de

## Literatur

Bässmann, J. & Vogt, S. (1997). Community Policing. Projektbericht des Bundeskriminalamtes zu den Erfahrungen in den USA. Wiesbaden: Bundeskriminalamt.

Belina, B. (2022). Verräumlichte Wahrnehmung. In: D. Hunold & T. Singelstein (Hrsg.), Rassismus in der Polizei. Eine wissenschaftliche Bestandsaufnahme. Wiesbaden: Springer VS, S. 323-335.

Berding, N. (2016). Zum Umgang mit Vielfalt im öffentlichen Raum. Eine ethnografische Sozialraumanalyse zum Lessingplatz in Düsseldorf-Oberbilk. In: Sozialraum, 8(1), <https://www.sozialraum.de/zum-umgang-mit-vielfalt-im-oeffentlichen-raum.php> (Zugriff: 13.04.2023).

Birkel, C., Church, D., Erdmann, A., Hager, A. & Leitgöb-Guzy, N. (2022). Sicherheit und Kriminalität in Deutschland – SKID 2020. Bundesweite Kernbefunde des Viktimisierungssurvey des Bundeskriminalamtes und der Polizeien der Länder. Wiesbaden: Bundeskriminalamt.

Boer, L. (2021). Das Kooperationsnetzwerk – Sicher Zusammenleben. Die Ansprechstelle für den bundesweiten Dialog zwischen Polizei und muslimischen Organisationen im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF). In: Forum Kriminalprävention, 4, S. 21-24.

Breen, M. E. & Johnson, B. R. (2007). Citizen Police Academies: An Analysis of Enhanced Police-Community Relations among Citizen Attendees. In: The Police Journal, 80(3), S. 246-266.

Dangelmaier, T. & Brauer, E. (2020). Selektive Polizeiarbeit – Raumordnung und deren Einfluss auf das polizeiliche Handeln. In: D. Hunold & A. Ruch (Hrsg.), Polizeiarbeit zwischen Praxishandeln und Rechtsordnung. Empirische Polizeiforschungen zur polizeipraktischen Ausgestaltung des Rechts. Wiesbaden: Springer, S. 213-33.

EUCPN & CEPOL (2019). Bürgernahe Polizeiarbeit in der Europäischen Union heute. URL: [https://eucpn.org/sites/default/files/document/files/Toolbox%2014\\_DE\\_LR.pdf](https://eucpn.org/sites/default/files/document/files/Toolbox%2014_DE_LR.pdf) (13.04.2023).

Europäische Kommission (2020). Standard-Eurobarometer 93 Sommer 2020. Anlage.

Hunold, D., Dangelmaier, T. & Brauer, E. (2020). Soziale Ordnung und Raum – Aspekte polizeilicher Raumkonstruktion. In: Soziale Probleme, 32(1), S. 19-44.

Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2021). Stabsstelle „Rechtsextremistische Tendenzen in der Polizei NRW“. Abschlussbericht. Band 1 - Auftrag, Lagebild, Datenerhebungen und Handlungsempfehlungen. Düsseldorf: Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen.

Perez, N. M., Nguyen, T. & Vogel, B. (2020). Community Police Academies: Assessing the Effect of Education on Public Perceptions of Police. In: The Police Journal, 94(2), <https://doi.org/10.1177/0032258X20926939>.

Pope, J., Jones, T. & Cook, S. (2007). Citizen's Police Academies: Beliefs and Perceptions regarding the Program. In: Applied Psychology in Criminal Justice, 3(1), S. 42-53.

Schneider, H. (2020). Oberbilk – eine Welt aus vielen Kulturen. In: 40zwozwo7, 4, S. 40-41.

Süddeutsche Zeitung (2016). 40 Festnahmen bei GroBrazzia im Düsseldorf-Maghreb-Viertel, 17.01.2016. <https://www.sueddeutsche.de/panorama/nrw-grossrazzia-im-maghreb-viertel-in-duesseldorf-1.2821254> (13.04.2023).

Westdeutsche Zeitung (2016). GroBrazzia in Klein-Marokko, 17.01.2016. [https://www.wz.de/nrw/duesseldorf/grossrazzia-in-klein-marokko\\_aid-28288187](https://www.wz.de/nrw/duesseldorf/grossrazzia-in-klein-marokko_aid-28288187) (13.04.2023).