ZIVILE SICHERHEIT 23

Ina Hennen

Der kommunale Ordnungsdienst

Handlungslogiken und Selbstverständnis eines lokalen Sicherheitsakteurs im Spannungsfeld von Prävention und Repression

LIT

Ina Hennen

Der kommunale Ordnungsdienst

Zivile Sicherheit

Schriften zum
Fachdialog Sicherheitsforschung

herausgegeben von

Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Hans-Jörg Albrecht
Max-Planck-Institut
für ausländisches und internationales Strafrecht, Freiburg

Prof. Dr. Rita Haverkamp
Eberhard Karls Universität Tübingen

Prof. Dr. Stefan Kaufmann
Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

Peter Zoche M. A.
Freiburger Institut für angewandte Sozialwissenschaft FIFAS e.V.

Band 23

LIT

Ina Hennen

Der kommunale Ordnungsdienst

Handlungslogiken und Selbstverständnis eines lokalen Sicherheitsakteurs im Spannungsfeld von Prävention und Repression

LIT

Gedruckt auf alterungsbeständigem Werkdruckpapier entsprechend
ANSI Z3948 DIN ISO 9706

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über https://dnb.dnb.de abrufbar.

ISBN 978-3-643-15876-5 (br.)
ISBN 978-3-643-35876-9 (PDF)
ISBN 978-3-643-35877-6 (Open Access)
DOI: https://doi.org/10.52038/9783643158765
Zugl.: Freiburg, Univ., Diss., 2025

© LIT VERLAG Dr. W. Hopf Berlin 2026

Verlagskontakt:
Fresnostr. 2 D-48159 Münster
Tel. +49 (0) 2 51-62 03 20
E-Mail: lit@lit-verlag.de https://www.lit-verlag.de

Auslieferung:
Deutschland: LIT Verlag, Fresnostr. 2, D-48159 Münster
Tel. +49 (0) 2 51-620 32 22, E-Mail: vertrieb@lit-verlag.de

VORWORT

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2024/2025 von der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg als Dissertation angenommen.

Mein besonderer Dank gilt Prof. Dr. Stefan Kaufmann für die Betreuung dieser Arbeit, die wertvolle fachliche Unterstützung sowie die gewährten Freiräume, die wesentlich zum Gelingen des Projekts beigetragen haben. Ebenso danke ich Prof. Dr. Rita Haverkamp für die langjährige Zusammenarbeit und die kontinuierliche Unterstützung von den frühen Phasen bis zum Abschluss der Promotion. Die Möglichkeit, in dieser Zeit an unterschiedlichen Forschungsprojekten mitzuwirken, internationale Erfahrungen im Rahmen eines Auslandsaufenthalts zu sammeln sowie eigene Publikationen und Vorträge zu erarbeiten, hat meine wissenschaftliche wie persönliche Entwicklung nachhaltig geprägt.

Für den kollegialen Austausch und die gemeinsame Zeit danke ich besonders meinen ehemaligen Kolleginnen Dr. Meike Hecker und Dr. Ines Hohendorf. Dankbar bin ich zudem für die vielen inspirierenden Frauen in meinem Leben, die mich begleitet, motiviert und immer wieder daran erinnert haben, neben dem Schreiben auch dem Leben und seinen leichteren Seiten Raum zu geben: Andra, Bernadette, Carolin, Diana, Isabel, Isabell, Johanna, Katharina, Karoline, Laura, Lena, Monja, Nadja, Sabrina und Zarah.

Meiner Familie danke ich für ihre fortwährende Unterstützung und ihren Rückhalt. Sie hat meine mitunter eigenwilligen Entscheidungen stets mitgetragen und auch die damit verbundenen Phasen räumlicher Distanz geduldig ertragen. Ihr Vertrauen in das Gelingen dieser Arbeit war dabei nicht selten größer als mein eigenes.

Abschließend möchte ich allen Mitarbeitenden und Führungskräften der kommunalen Ordnungsdienste danken, die sich an dieser Studie beteiligt haben. Ihre Offenheit, ihre Zeit und die Bereitschaft, ihre Erfahrungen zu teilen, bilden die Grundlage dieser Arbeit. Die zahlreichen Gespräche und unterschiedlichen Perspektiven haben die Studie nicht nur inhaltlich bereichert, sondern sie auch für mich zu einem besonders spannenden Projekt gemacht.

Essen, im Mai 2026

Ina Hennen

INHALT

Tabellenverzeichnis ..... **vii**

Abbildungsverzeichnis ..... **viii**

1 Einleitung **1**

Teil I: Gegenstand, Forschungsdiskurs und theoretische Bezugskonzepte **9**

2 A new sheriff in town!? Kommunale Ordnungsdienste als Untersuchungsgegenstand **11**

2.1 Entstehung und Entwicklung 12

2.1.1 Historische Grundlagen 12

2.1.2 Pluralisierung der Sicherheitsproduktion 14

2.1.3 Internationaler Vergleich 18

2.1.4 Trends und Transformationsprozesse 22

2.2 Ausgestaltung der KOD 28

2.2.1 Rechtliche Grundlagen 29

2.2.2 Bezeichnung 33

2.2.3 Aufgabenzuschnitt 34

2.2.4 Ausstattung & Uniform 36

2.2.5 Einsatzgebiete und -zeiten 38

2.2.6 Personalstärke und Organisation 39

3 Forschung und Diskurse **41**

3.1 Empirische Erkenntnisse 43

3.2 Rechtlich-theoretische Erkenntnisse 49

3.3 Problemhorizont und Forschungsdefizite 54

4 Konzeptioneller Hintergrund **55**

4.1 Street-Level Bureaucracy 56

4.1.1 Bürgerkontakt 58

4.1.2 Politischer Akteur & Entscheidungsbefugnis 61

4.1.3 Ressourcenknappheit 69
4.1.4 Weiterentwicklung der Theorie 73
4.1.5 Implikationen der Betrachtung von KOD als SLB 77
4.2 Grenzstellen und Grenzrollen 79

5 Zwischenfazit und zentrale Forschungsfragen 83

Teil II: Empirische Untersuchung 87

6 Methodisches Vorgehen 89
6.1 Fallauswahl 89
6.1.1 Bundesland 89
6.1.2 Einwohnerzahl 90
6.1.3 Personalstärke 90
6.1.4 Etablierung 91
6.2 Datengewinnung 92
6.2.1 Experteninterviews 92
6.2.2 Teilnehmende Beobachtungen 97
6.3 Datenanalyse 103
6.3.1 Kombination zweier qualitativer Methoden 103
6.3.2 Erschließen und Strukturieren: Ethnografische Semantik 105
6.3.3 Interpretieren: Dokumentarische Methode 109

7 Der KOD im Spannungsfeld der Akteure 115
7.1 Polizei 117
7.1.1 Handlungsorientierungen 118
7.1.2 Distinktion & Mimikry 130
7.2 „Problemklientel“ 151
7.2.1 Menschen mit Lebensmittelpunkt Straße 153
7.2.2 Suchtabhängige Menschen 166
7.2.3 Störer 170
7.3 „Otto Normalbürger“ 180

7.3.1 Kontakt mit „Otto Normalbürgern“ 183

7.4 Kolleg:innen und Vorgesetzte 192

7.4.1 Hierarchie 195

7.4.2 Aushandlungsprozesse 202

7.4.3 Abgrenzung und Silodenken 207

7.5 Zwischenfazit: Der KOD im Spannungsfeld der Akteure 226

8 Von Ninja Turtles und Teletubbies: Der KOD zwischen Selbstverständnis und Fremderwartung 231

8.1 Selbstverständnis 232

8.1.1 Abgrenzung als Mechanismus zur Herstellung und zum Erhalt eines Selbstverständnisses 232

8.1.2 Divergierende Strömungen des Selbstverständnisses und die Herausbildung zweier „Idealtypen“ 244

8.2 Fremderwartungen 254

8.3 Zwischenfazit: Der KOD im Spannungsfeld von Selbstverständnis und Fremderwartung 265

9 Unsicherheiten des kommunalen Ordnungsdienstes 269

9.1 Dissonanzen zwischen Fremderwartung und Selbstverständnis 270

9.1.1 Selbstwirksamkeit und ihre Grenzen 275

9.2 Der KOD als „zahnloser Tiger“? Konsequenzen politischer Abhängigkeiten 282

9.3 Strategien zur Bewältigung von Herausforderungen 290

9.3.1 Humor 293

9.3.2 Retrospektive Rationalisierung 295

9.3.3 Resilienz 299

9.3.4 Compliance unter Vorbehalt 303

9.3.5 Verantwortungsdelegation 305

9.3.6 Non-Compliance 307

9.4 Zwischenfazit: Der KOD im Spannungsfeld von Selbstwirksamkeit und Pflichtgefühl 314

Teil III: Diskussion 319

10 Rückbindung an theoretische Konzepte und empirische Befunde 321

10.1 Die KOD als Street-Level Bureaucrats und Grenzakteure 323

10.1.1 Entscheidungsprozesse zwischen Autonomie und Erwartungserwartungen 325

10.1.2 Respekt als wechselseitige soziale Praxis 330

10.1.3 Teamarbeit in der Street-Level Bureaucracy als theoretische Erweiterung 332

10.2 Politik- und Aufgabenentfremdung als Ausgangspunkt nicht-kooperativer Praktiken 334

11 Praktische Implikationen und Schlussbetrachtung 338

11.1 Implikationen für organisationale Strukturen und Prozesse 339

11.2 Implikationen für die strategische Ausrichtung 343

11.3 Schlussbetrachtung & Ausblick 352

12 Literaturverzeichnis 359

Anhang 380

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1: Akteure der polizierenden Präsenz am Beispiel Deutschland, Niederlande, Großbritannien und Slowenien 22

Tabelle 2: Menschen im Alltag der KOD: Domänen, Subsets und Sub-Subsets..... 116

Tabelle 3: Taxonomie der Domäne Sicherheitsakteure, Subset Polizei 118

Tabelle 4: Taxonomie der Domäne „Problemklientel“, Subsets Menschen mit Lebensmittelpunkt Straße, suchtabhängige Menschen und Störer, Sub-Subsets Bettler, Drogenkranke, Alkoholkranke und Sonstige 152

Tabelle 5: Taxonomie der Domäne „Otto Normalbürger“, Subset Der Bürger und Gewerbetreibende, Sub-Subsets Anwohner und Beschwerdeführer..... 181

Tabelle 6: Taxonomie der Domäne Verwaltung, Subset Personal, Sub-Subsets Kollegen und Vorgesetzte 193

Tabelle 7: Copingstrategien der KOD-Mitarbeitenden für den Umgang mit Unsicherheiten und Herausforderungen 292

Tabelle 8: Orientierung und Wirksamkeit der Copingstrategien der KOD 316

Tabelle 9: Entscheidungsmatrix für den Umgang mit auffälligen Personen anhand der Einschätzung verschiedener Handlungsoptionen..... 331

Tabelle 10: Gesetzliche Grundlagen in den Bundesländern..... 380

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abb. i: Verortung der kommunalen Sicherheitsakteure im System der polizierenden Präsenz 19

Abb. ii: Modelle der Polizeiarbeit in Deutschland 30

Abb. iii: Typisches Organigramm in personalstarken KOD 40

Abb. iv: Typische Entscheidungshierarchien in der Kommunalverwaltung 197

Abb. v: Der KOD im Spannungsfeld der Fremderwartungen 258

Abb. vi: Kontinuum der Erwartungshaltungen an den KOD 264

Abb. vii: Der KOD im Spannungsfeld von Selbstverständnis und Fremderwartung 268

Abb. viii: Exemplarischer Prozess der Identifikation, Interpretation und Intervention von Bewältigungsstrategien 349

„Und ich glaube die *Sehnsucht*, wenn das überhaupt der richtige Begriff ist, der Bürger ist ja immer- oder ist ja eher in Richtung des klassischen Dorfpolizisten. Das Dorf ist immer so das Bild der heilen Welt, man hat so seine dörfliche Infrastruktur, die Gemeinschaft. Natürlich funktioniert die Stadt so nicht. Die Stadt funktioniert über Anonymität, über Differenzen. Hat ja eine ganz andere Funktionalität, eine Großstadt. Aber ich glaube beim Dorfpolizisten ändert sich das. So die Sehnsucht nach einem Dorfpolizisten, also sprich nach einem sichtbaren Polizisten, der einfach präsent ist, der ansprechbar ist, die gibt es in der Stadt schon."

(Akteur der Kommunalen Kriminalprävention)

1 EINLEITUNG

„*Der Ordnungs- und Servicedienst ist da in einer undankbaren Position. Einerseits fordern Anwohner mehr Präsenz, andererseits werden die repressiven Maßnahmen von Sozialarbeitern als kontraproduktiv erachtet. Wie findet man die richtige Balance?*“ Diese Frage stellt eine Journalistin dem Ordnungsdezernenten einer Großstadt im Interview (Kensbock, 2024) und touchiert damit eine zentrale Thematik in der Kommunalen Kriminalprävention: Wie lässt sich eine ausgewogene Balance zwischen Prävention und Repression erreichen? Dieser Aushandlungsprozess ist ein wiederkehrender Bestandteil der wissenschaftlichen und praktischen Diskussion. Darüber hinaus stellt sich die Frage, wer den öffentlichen Raum in welcher Weise nutzen darf, wer die entsprechenden Rahmenbedingungen definiert und wer schließlich für deren Kontrolle verantwortlich ist. Diese Aspekte beschäftigen eine Vielzahl von Akteuren – darunter kriminalpräventive Gremien, Kommunalverwaltungen sowie Wissenschaftler:innen –, deren Antworten und Lösungsansätze aufgrund unterschiedlicher Ausgangsbedingungen variieren. Dabei spielen rechtliche Möglichkeiten, gesellschaftliche Vorstellungen und lokale Bedarfe eine zentrale Rolle. Eine einheitliche oder allgemeingültige Lösung für den Umgang mit öffentlichen Räumen und deren Nutzung lässt sich vor diesem Hintergrund nicht bestimmen. Vielmehr müssen Entscheidungen über die Gestaltung und Kontrolle dieser Räume individuell und im Dialog mit den relevanten Interessengruppen getroffen werden. Das resultiert für Kommunen regelmäßig in der als „undankbar“ beschriebenen Position, in der es herausfordernd ist, den unterschiedlichen Bedürfnissen und Erwartungen gerecht zu werden. Während ein nachlässiger Umgang mit Ordnung und Sauberkeit im öffentlichen Raum bei Personen mit hohem Sicherheits- und Sauberkeitsbedürfnis auf Unverständnis stößt, können restriktive Kontrollen zugleich das Bedürfnis anderer nach freier Nutzung und Aufenthalt im öffentlichen Raum beeinträchtigen. Das Spannungsfeld zwischen diesen beiden Extremen manifestiert sich besonders deutlich bei den kommunalen Ordnungsdiensten (KOD). Sie sollen in ihrer Arbeit sowohl Repression als auch Prävention, Kontrolle als auch soziale Unterstützung vereinen. Die Interviewfrage greift daher einen zentralen Punkt auf: Die Notwendigkeit, eine Balance zwischen diesen teils widersprüchlichen Anforderungen zu finden.

Doch von vorne: Zunächst stellt sich die Frage, wer oder was unter kommunalen Ordnungsdiensten zu verstehen ist. Was wissen wir bereits über diese kommunalen Sicherheitskräfte, die in ihrem Erscheinungsbild der Polizei so ähnlich sind? Welche Aufgaben kommen ihnen zu, und über welche Befugnisse verfügen sie? Eine erste Sichtung der Literatur zeigt, dass sich die Sozialwissen-

schaften bisher nur unzureichend mit den KOD auseinandergesetzt haben. Abgesehen von Übersichtswerken zu den rechtlichen Grundlagen und Befugnissen der KOD sowie einer rechtswissenschaftlichen Analyse, die den Unterschied von KOD und Polizei thematisiert, stellen die KOD in der sozialwissenschaftlichen (Sicherheits-)Forschung einen blinden Fleck dar. Während die Organisation der Polizei immer stärker in den Fokus organisationssoziologischer, kriminologischer und politikwissenschaftlicher Forschung gerät, werden KOD kaum wahrgenommen. Im Rahmen von Studien zu pluralem Polizieren und der Erweiterung der sogenannten „Polizeifamilien" finden sie Erwähnung, jedoch ohne eine tiefergehende Betrachtung, insbesondere keine empirisch fundierte.

Vor diesem Hintergrund wurde die Konzeption einer Studie zu den KOD entwickelt, die deren Aufgaben, Verhaltensmuster, Wissen und Ziele näher betrachtet. Denn – das wurde schnell klar – die KOD verfügen über teils weitreichende Befugnisse, sind in einigen Kommunen bewaffnet und stehen im täglichen Austausch mit diversen Bevölkerungsgruppen. In Anbetracht dessen drängt sich die Frage auf, wie es möglich ist, dass die Forschung über diesen Sicherheitsakteur, der in zahlreichen Städten vertreten ist, bislang so marginal ist. Dies ist umso erstaunlicher, als sich aus der starken Präsenz der KOD, sowie der Verwechslungsgefahr mit der Polizei eine direkte gesellschaftliche Relevanz des Themas ergibt: Ein Akteur, der über einen nennenswerten Einfluss verfügt, jedoch eine teils deutlich kürzere Ausbildung als andere Sicherheitskräfte durchlaufen hat und täglich im direkten Kontakt mit Bürger:innen steht, besitzt eine erhebliche Deutungshoheit über den öffentlichen Raum. Dieser Faktor übt einen direkten Einfluss auf die Wahrnehmung und Nutzung des Raums und damit auf die Lebenswelten der Bevölkerung aus. Die Auswirkungen können unterschiedlich ausfallen: Menschen, die ihren Lebensmittelpunkt auf der Straße haben, sind anders von der Arbeit kommunaler Sicherheitsakteure betroffen als Gastronom:innen in der Innenstadt, Passant:innen oder Tourist:innen. Zentral ist jedoch: Wir wissen bislang zu wenig über die KOD, um die Konsequenzen ihrer Arbeit auf die Umwelt sowie die Einflüsse der Umwelt auf ihre Tätigkeit vollständig zu verstehen. Das Ziel dieser Arbeit ist es daher, einen tieferen Einblick in die Arbeit der KOD zu gewinnen und einen Zugang zu diesem bislang wenig erforschten Akteur zu finden.

Darüber hinaus leistet eine Untersuchung der KOD einen wissenschaftlichen Beitrag zur Eröffnung eines neuen Forschungsfeldes und ebnet den Weg für weitere Untersuchungen. Die vorliegende Arbeit versteht sich daher als Beitrag zur Grundlagenforschung, der zunächst einen breiten Überblick über die Handlungen, Logiken, Herausforderungen, Charakteristika, Ziele und Wahrnehmungen des Untersuchungsgegenstands bietet. Eine Besonderheit bildet dabei die Innenperspektive: Lokale Sicherheitsbefragungen fokussieren sich

vielfach auf die Frage, ob der Einsatz von zusätzlichen Sicherheitskräften – seien es mehr Polizeikräfte, private oder kommunale Akteure – das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung stärkt. Dabei erfährt man jedoch wenig über die Akteure selbst, ihre Rolle und ihre Motivation. Vor diesem Hintergrund wurde eine Untersuchung der Binnenperspektive ins Auge gefasst. Der Fokus der Studie lag darauf, die Handlungslogiken der KOD-Mitarbeitenden zu beleuchten und das Wissen zu erfassen, an dem sich die KOD orientieren. Die wissenschaftlichen Erkenntnisse können in der Folge auch als Orientierung und Reflexionsrahmen für die Praxis dienen. Die Betrachtung der Ordnungsdienste durch eine theoretische Perspektive sowie eine systematische Analyse liefern Ansatzpunkte für Entscheidungsträger:innen in der kommunalen Verwaltung und Politik im Hinblick auf die Entwicklung der KOD und die Auseinandersetzung mit deren berufsspezifischen Charakteristika. Neben einem wissenschaftlichen Beitrag und einem tieferen Verständnis der Logiken hinter den Praktiken der KOD wird im Rahmen dieser Arbeit auch die Praxisrelevanz der gewonnenen Erkenntnisse herausgestellt.

Das eingangs angeführte Zitat nennt die soziale Arbeit als einen Akteur, mit dem die KOD im Rahmen ihrer Arbeit interagieren. Darüber hinaus ist es naheliegend, dass die Polizei eine wichtige Institution im Umfeld der KOD darstellt, mit der ein Austausch oder zumindest Absprachen stattfinden müssen. Zudem treten die Sicherheitsakteure in den täglichen Kontakt mit der Bevölkerung und den Menschen, die sich im öffentlichen Raum aufhalten, ihn durchqueren oder anderweitig nutzen. Schließlich ist der KOD auch Teil der Kommunalverwaltung und fungiert als Außendienst der öffentlichen Verwaltung. Im Rahmen ihrer Tätigkeit treffen die Mitarbeitenden des KOD potenziell auf eine Vielzahl weiterer Akteure, darunter Gewerbetreibende, Tourist:innen, Passant:innen sowie private Sicherheitskräfte. Die Forschungsfragen dieser Arbeit werden daher im Kontext der Theorie der Street-Level Bureaucracy entwickelt: Die Theorie geht davon aus, dass „Bürokrat:innen auf Straßenebene“ diejenigen sind, die im Arbeitsalltag im direkten Kontakt mit Bürger:innen und Klient:innen stehen und dabei mit ähnlichen Herausforderungen konfrontiert sind. Dazu gehört etwa, dass die Street-Level Bureaucrats (SLB) mit knappen Ressourcen arbeiten, aufgrund ihrer Entscheidungsbefugnisse als politische Akteure wahrgenommen werden und innerhalb ihrer Tätigkeit über eine gewisse Autonomie sowie Ermessensspielräume verfügen. Zu den SLB zählen typischerweise Polizeikräfte, Lehrkräfte oder Sozialarbeitende. Unter der Annahme, dass auch die KOD die klassischen Merkmale von SLB aufweisen, stellt sich die Frage, inwiefern sie ihre Arbeit im Kontakt mit den Bürger:innen bei begrenzten Ressourcen und unter Zuhilfenahme von Ermessen gestalten. Die Erste Forschungsfrage, die in dieser Arbeit beantwortet werden soll, fragt daher nach den **Interaktions-**

mustern der kommunalen Ordnungsdienste als Street-Level Bureaucrats im Umgang mit heterogenen Akteuren im Arbeitsalltag. Ein besonderer Fokus liegt dabei auf dem Orientierungswissen, das für Mitarbeitende kommunaler Ordnungsdienste handlungsleitend im Umgang mit diversen Personengruppen im Streifendienst ist.

Zunächst ist somit die Identifikation der zentralen Akteure und Interaktionspartner sowie der jeweiligen Handlungsorientierungen angezeigt. Im Anschluss daran wird die Eigenperspektive der KOD noch stärker in den Blick genommen. Als Akteure, die Aufgaben zwischen Prävention und Repression übernehmen, befinden sich die KOD in einem ständigen Spannungsfeld der Erwartungen. In der Folge wird der Fokus auf die Erwartungen an die KOD gerichtet, auf ihr eigenes professionelles Selbstverständnis und ihren Umgang mit Diskrepanzen zwischen Fremd- und Selbsterwartungen. Ein zweites Forschungsinteresse gilt daher der Art und Weise der Abgrenzung **kommunaler Ordnungsdienste gegenüber anderen Akteuren, um ein eigenes Selbstverständnis zu etablieren.** In diesem Zusammenhang werden die Muster und Methoden der Abgrenzung zu anderen Akteuren sowie die daraus resultierenden Herausforderungen in den Blick genommen.

Zur Beantwortung dieser Fragen bietet sich ein qualitatives Untersuchungsdesign an. Als Untersuchungsobjekte treten die Mitarbeitenden der KOD in den Fokus. Dies umschließt insbesondere die Außendienstkräfte im Schichtdienst, aber auch Mitarbeitende auf Führungsebene. Ihre Innenperspektive wurde mittels Interviews und teilnehmender Beobachtungen erhoben und niedergeschrieben. Die Kombination beider Erhebungsmethoden erlaubt zum einen die Identifikation von Mustern und Routinen im praktischen Arbeitsalltag und zum anderen eine vertiefte Auseinandersetzung mit Themen und Herausforderungen, die für die Mitarbeitenden von Relevanz sind. Zudem ermöglicht die Teilnahme an Streifendiensten ethnografische Gespräche im Feld. Aufgrund der diversen gesetzlichen Grundlagen und Ausgestaltungen der KOD in den Bundesländern und Kommunen wurden vier verschiedene KOD untersucht. Es ist somit nicht möglich, eine repräsentative Übersicht oder Verallgemeinerung auf alle deutschen KOD vorzunehmen. Allerdings besteht die Möglichkeit, städteübergreifende Charakteristika der KOD zu identifizieren und so „des Pudels Kern“ anzunähern im Hinblick auf das, was die KOD ausmacht und sie von anderen Akteuren im öffentlichen Raum unterscheidet. Die Auswertung der qualitativen Interviews und teilnehmenden Beobachtungen erfolgte schließlich mittels einer Kombination zweier Analysemethoden. Die erste Forschungsfrage wurde insbesondere unter Anwendung der ethnografischen Semantik bearbeitet, wobei eine Taxonomie der Interaktionspartner der KOD erstellt wurde. Über diesen Zugang wurden die verschiedenen Akteure identifiziert und die jeweiligen

Handlungsmaximen der Mitarbeitenden rekonstruiert. In einem zweiten Schritt wurde mithilfe der dokumentarischen Methode eine tiefergehende Analyse der Abgrenzungsmechanismen sowie des beruflichen Selbstverständnisses durchgeführt. Die Kombination beider Methoden ermöglicht es, sich dem Forschungsgegenstand KOD aus verschiedenen Perspektiven zu nähern und damit ein umfassenderes Bild der Charakteristika, Handlungslogiken und Verhaltensmuster zu erhalten. Die ethnografische Semantik ermöglicht es, ein Verständnis für das Umfeld der KOD zu entwickeln und die relevanten Akteure zu identifizieren. Die Interpretation in Anlehnung an die dokumentarische Methode hingegen erlaubt ein vertieftes Verständnis für die Handlungsorientierungen.

In Anbetracht der Tatsache, dass die KOD wenig Aufmerksamkeit in der sozialwissenschaftlichen Forschung erfahren haben, ergeben sich vielfältige Fragenstellungen, die im Rahmen einer Forschungsarbeit untersucht werden können. Da auch die Forschung jedoch mit knappen Ressourcen in Form von Zeit und finanziellen Mitteln konfrontiert ist, können selbstverständlich nicht alle diese Fragestellungen in der vorliegenden Arbeit beantwortet werden. Insbesondere die Frage, inwiefern der Einsatz kommunaler Ordnungsdienste einen Effekt auf das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung ausübt, ist nicht Gegenstand dieser Untersuchung. Hierfür bedarf es eines gänzlich anderen Untersuchungsaufbaus. Stattdessen liegt der Fokus dieser Arbeit auf der Perspektive der Mitarbeitenden, ihren Wahrnehmungen und Relevanzsystemen. Der qualitative Zugang erlaubt keine verallgemeinerbaren Aussagen über jeden KOD, ermöglicht dafür jedoch eine deutlich tiefere Analyse der Routinen und Muster, als es ein quantitativer Fragebogen vermag. Diese Arbeit legt zunächst den Fokus darauf, die KOD als Forschungsgegenstand zu etablieren, und gibt zum anderen einen Überblick über die Tätigkeiten und Rahmenbedingungen. In der bisherigen Forschung werden KOD als Teil der Sicherheitsarchitektur erwähnt, deren Beweggründe und Motivation bleiben jedoch unterbelichtet. Gespräche im Verlauf der Entstehung dieser Arbeit bieten zudem anekdotische Evidenz, dass der Bevölkerung die Existenz eines KOD und dessen genaue Tätigkeit weitgehend unbekannt ist. Der Fokus dieser Arbeit liegt daher darauf, einen umfassenden Einblick in die Arbeit des KOD und dessen Auffassung seiner Tätigkeit zu ermöglichen.

Die Untersuchung gliedert sich in drei Teile. Einleitend findet eine Einordnung des Forschungsgegenstandes in den Forschungsdiskurs sowie eine Einbettung in theoretische Bezugskonzepte statt (Teil I). Darauf folgt die empirische Untersuchung, die sowohl die Beschreibung des methodischen Vorgehens als auch die qualitative Analyse umfasst (Teil II). Den Abschluss bildet eine Diskussion der Ergebnisse vor dem Hintergrund der einführend beschriebenen konzeptionellen Ausgangsbedingungen und eine Erläuterung der praktischen

Implikationen, die sich daraus ableiten lassen. Hieraus ergeben sich weitere Perspektiven für die Forschung zu kommunalen Sicherheitsakteuren (Teil III).

Aufgrund der begrenzten Bekanntheit der KOD und deren Aufgaben, sowohl in der Öffentlichkeit als auch in der wissenschaftlichen Community, beginnt die vorliegende Arbeit mit einer umfassenden Einführung in den Forschungsgegenstand des kommunalen Ordnungsdienstes (Kapitel 2). Dies umfasst sowohl eine kurze Historie kommunaler Sicherheitsakteure als auch aktuelle Entwicklungen und Trends im Rahmen einer zunehmend postulierten Pluralisierung der Sicherheitsproduktion auf lokaler Ebene (2.1). Darauf aufbauend findet eine Beschreibung der Rahmenbedingungen der Ausgestaltung von KOD mit Bezug zu den diversen Ausgangsbedingungen in den verschiedenen Bundesländern statt (2.2). Dabei wird Bezug genommen auf rechtliche Grundlagen, den Aufgabenzuschnitt der KOD sowie die Außendarstellung im Sinne von Uniform, Bezeichnung und der Ausstattung mit Einsatzmitteln. Ergänzend werden die Einsatzmodalitäten und strukturelle Merkmale der Organisation beschrieben, um ein differenziertes Bild der Rahmenbedingungen als Grundlage für die Analyse zu schaffen.

Ein Rückblick auf die bisherige Forschung zu kommunalen Ordnungsdiensten unterstreicht einerseits die Notwendigkeit weiterer Untersuchungen (Kapitel 3). Andererseits ermöglichen die vorhandenen wissenschaftlichen Erkenntnisse theoretischer sowie empirischer Natur einen ersten Einblick in die Welt der KOD. Aus den vorliegenden Studien ergeben sich sowohl Forschungsdefizite als auch weitere Fragen für die vorliegende Arbeit.

Den Abschluss des ersten Teils bildet eine theoretische Rahmung der Untersuchung (Kapitel 4). In diesem Zusammenhang werden die Konzepte der Street-Level Bureaucracy und der Grenzstellen eingeführt und deren Funktion als Perspektive für die anschließende Analyse dargelegt. Im Rahmen der Beschreibung der konzeptionellen Hintergründe wird ein direkter Bezug zum Untersuchungsgegenstand der KOD hergestellt und Fragen aufgeworfen, die sich aus den theoretischen Vorüberlegungen ergeben. Diese münden schließlich in ein Zwischenfazit von Teil I und der expliziten Formulierung der für diese Arbeit grundlegenden Forschungsfragen (Kapitel 5).

Der empirische Part der Studie beginnt mit einer Nachzeichnung des gewählten methodischen Vorgehens (Kapitel 6). Eingangs wird die Auswahl der untersuchten Fälle beschrieben (6.1), bevor auf die Datengewinnung eingegangen wird (6.2). Die Studie stützt sich maßgeblich auf qualitative Erhebungen in Form von Experteninterviews (6.2.1) und teilnehmenden Beobachtungen (6.2.2). Für die Auswertung des Datenmaterials (6.3) wurde ein innovativer Ansatz der Kombination zweier Analysemethoden (6.3.1) gewählt. Mithilfe der ethnografischen Semantik wird zunächst eine Erschließung und Strukturierung

der Umwelt der KOD vorgenommen (6.3.2). In Anlehnung an die dokumentarische Methode findet schließlich eine tiefergehende Interpretation der Herausforderungen und Handlungslogiken der Mitarbeitenden der Ordnungsdienste statt (6.3.3).

Im Ergebnisbericht bauen die Erkenntnisse aus den qualitativen Analysen in drei Kapiteln aufeinander auf. Zunächst werden die Akteure im Umfeld der KOD herausgearbeitet, mit denen die Mitarbeitenden in täglicher Interaktion stehen (Kapitel 7). Vier Gruppen stehen dabei im Fokus: die Polizei (7.1), das sogenannte „Problemklientel“ (7.2), die „Otto Normalbürger“ (7.3) sowie die eigenen Kolleg:innen und Vorgesetzten (7.4). Diese Taxonomie erfolgt anhand der im Feld ermittelten Bezeichnungen für die jeweiligen Akteure und besteht im Sinne der ethnografischen Semantik jeweils aus einer Ermittlung der Relationen zwischen den Termini, deren gemeinsamer Attribute sowie der jeweils zur Verfügung stehenden Handlungsorientierungen.

Daran schließt die interpretative Rekonstruktion des Selbstverständnisses der KOD und der wahrgenommenen Fremderwartungen in Anlehnung an die dokumentarische Methode an (Kapitel 8). Aufbauend auf den identifizierten Abgrenzungsmechanismen zu anderen Akteuren lassen sich ambivalente Tendenzen des Selbstverständnisses der KOD rekonstruieren und zwei schematische Idealtypen identifizieren (8.1). Diesen werden die vielfältigen externen Anforderungen aus der Umwelt gegenübergestellt, mit denen die KOD im Arbeitsalltag unmittelbar konfrontiert werden (8.2).

Aus den teils widersprüchlichen Fremderwartungen und der ambivalenten Selbstwahrnehmung der KOD resultieren Unsicherheiten und Herausforderungen für die Mitarbeitenden (Kapitel 9). Es entstehen einerseits Dissonanzen, die insbesondere die Selbstwirksamkeitserfahrung der Außendienstkräfte negativ beeinflussen (9.1). Darüber hinaus zeigt sich, dass aus der Abhängigkeit von politischen Mehrheitsverhältnissen und Legislaturperioden Unsicherheiten entstehen (9.2). Abschließend geht die empirische Untersuchung daher auf die Bewältigungsstrategien ein, die die Mitarbeitenden für den Umgang mit den vielfältigen Herausforderungen und Stressoren entwickeln (9.3). Dabei lassen sich sechs Copingmechanismen rekonstruieren, die sowohl emotions- als auch problemorientiert wirken und den Mitarbeitenden ermöglichen, ihrer Tätigkeit trotz ambivalenter Anforderungen nachzugehen, die eigene Selbstwirksamkeit zu stärken und ein eigenständiges berufliches Rollenverständnis zu stärken.

Die Erkenntnisse aus der empirischen Untersuchung werden in der abschließenden Diskussion abstrahiert und auf ihre Anschlussfähigkeit an wissenschaftliche wie auch praktische Erkenntnisse hin untersucht. Dazu werden die Analyseergebnisse zunächst im Kontext der theoretischen Konzepte der Street-Level Bureaucracy und der Grenzstellen reflektiert (Kapitel 10). Daran schließt eine

Betrachtung der praktischen Implikationen der wissenschaftlichen Erkenntnisse an (Kapitel 11). Die Analysen bilden dabei die Grundlage für organisatorische sowie strategische Impulse für die Praxis von KOD, Kommunalverwaltung und Sicherheitsbehörden. Der dritte Teil sowie die Arbeit im gesamten finden ihren Abschluss in einer Schlussbetrachtung (11.3), die einen Ausblick auf weiterführende Forschungsperspektiven sowie die Weiterentwicklung des Forschungsfeldes zu kommunalen Ordnungsdiensten liefert.

TEIL I:
GEGENSTAND, FORSCHUNGSDISKURS UND THEORETISCHE BEZUGSKONZEPTE

2 A NEW SHERIFF IN TOWN!? KOMMUNALE ORDNUNGSDIENSTE ALS UNTERSUCHUNGSGEGENSTAND

> „Allerdings ist das Wissen darüber, was Kommunale Ordnungsdienste sind und welche Befugnisse sie haben in weiten Teilen der Bevölkerung und der Politik diffus." (Langenberger, 2020, S. 118)

Ziel dieses Kapitels ist es, den kommunalen Ordnungsdienst (KOD), das heißt den Außen- und Streifendienst kommunaler Ordnungsbehörden, als Untersuchungsgegenstand sozialwissenschaftlicher Forschung zu erschließen. In diesem Rahmen erfolgt ein Überblick über die wesentlichen Merkmale des Forschungsgegenstandes. Da die KOD bislang kaum als (eigenständiges) Subjekt soziologischer und kriminologischer Forschung behandelt wurden, erscheint es notwendig, grundlegende Hintergründe, Entwicklungsphasen und organisatorische Ausgestaltungsformen der KOD darzustellen. Das einleitende Zitat verweist darauf, dass die Tätigkeit der KOD für die Bevölkerung und die Politik oft undurchsichtig bleibt. Wie das folgende Kapitel zur historischen Entwicklung zeigt, ist diese Unklarheit nicht darauf zurückzuführen, dass Ordnungsdienste in deutschen Städten und Gemeinden erst in jüngster Zeit entstanden sind. Im Gegenteil, einige KOD existieren bereits seit vielen Jahren; umso wichtiger erscheint es, zunächst die Organisation „KOD", die rechtlichen Grundlagen sowie das Auftreten im öffentlichen Raum zu beschreiben. Dieses einleitende Kapitel dient somit als Grundlage für die nachfolgenden konzeptionellen Überlegungen und kontextualisiert die Ergebnisse der Untersuchung. Auf diese Weise soll ein strukturiertes Verständnis der Organisation und der Aufgaben kommunaler Ordnungsdienste vermittelt und ein Beitrag zur Klärung bestehender Diffusitäten geleistet werden.

Um einen umfassenden Überblick zu geben, wird zunächst die Entstehungsgeschichte kommunaler Ordnungsdienste skizziert und die verschiedenen Phasen der Entwicklung bis zur Gegenwart zusammenfassend dargestellt. Daran anknüpfend wird der Trend zur Pluralisierung der Sicherheitsproduktion aufgegriffen und ein internationaler Vergleich verdeutlicht, dass der Einsatz kommunaler Sicherheitskräfte kein ausschließlich deutsches Phänomen ist. Vielmehr sind einige der skizzierten Herausforderungen auch in anderen Ländern in ähnlicher Form zu beobachten. Schließlich werden einige spezifische Transformationsprozesse des kommunalen Polizierens sowie aktuelle politische und gesellschaftliche Debatten dargestellt.

Aus der historischen Entwicklung lässt sich auch das gegenwärtige System der Polizeiarbeit in Deutschland ableiten, welches die rechtlichen Grundlagen für den Einsatz und die Ausgestaltung von KOD bestimmt. In den diesbezüglichen Abschnitten werden sowohl die Befugnisse der KOD beschrieben als auch die vielfältigen Ausgestaltungsmöglichkeiten, die sich aus dem föderalen System ergeben. Ergänzend wird ein Einblick in die Aufgaben, die Ausstattung – einschließlich Uniform und Einsatzmittel – sowie typische Einsatzgebiete und -zeiten gegeben. Ein kursorischer Blick auf die mediale Präsenz der KOD bietet eine Perspektive auf die organisationale Selbstdarstellung ihrer Rolle im öffentlichen Raum.

2.1 Entstehung und Entwicklung

Für eine Einordnung der kommunalen Ordnungsdienste in die gegenwärtige Landschaft der Sicherheitsakteure wird im Folgenden die historische Entwicklung dargestellt. Dabei lassen sich verschiedene Phasen der Ver- und Entpolizeilichung sowie in der Gegenwart eine Pluralisierung der Sicherheitsproduktion beobachten. Zudem führen aktuelle Trends und Transformationsprozesse der KOD zu neuen Debatten in der Öffentlichkeit über deren Sinn und Ausgestaltung.

2.1.1 Historische Grundlagen

Der Einsatz kommunaler Sicherheitskräfte ist in Deutschland keine neue Erscheinung. Bereits vor dem Ersten Weltkrieg gab es neben der staatlichen Polizei in einigen Kommunen Gemeindepolizeien (Curilla, 2006). In Sachsen bestanden beispielsweise Ortspolizeibehörden in Form von Schutzmannschaften sowie Gemeindepolizeien. Im Jahr 1913 gab es in Preußen 17.000 kommunale Polizisten sowie 6.000 Gendarmen in ländlichen Gebieten (vgl. Curilla, 2006, S. 50). Obgleich kommunale Polizeiaufgaben in den 1920er Jahren in den meisten Bundesländern verstaatlicht wurden und Landeskriminalämter entstanden (Wilhelm, 1997, S. 24), existierten teilweise weiterhin Gemeindepolizeien, die bereits damals ähnliche Uniformen wie die staatliche Polizei trugen (Curilla, 2006, S. 50). Die nach dem Ersten Weltkrieg geschaffene preußische Sicherheitspolizei wurde 1920 von den Alliierten wieder aufgelöst. An ihre Stelle trat die Ordnungspolizei, die sich ausdrücklich auf den jeweiligen Ortspolizeibezirk beschränken musste (Wilhelm, 1997, S. 25). Etwa zeitgleich wurde der Begriff ‚Schutzpolizei' für die uniformierte Länderpolizei sowie die kommunale Vollzugspolizei eingeführt. Die Aufgaben der Schutzpolizei umfassten bereits zu dieser Zeit „die Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung auf den

öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen“ (Wilhelm, 1997, S. 25–26). Im Jahr 1928 stellten kommunale Polizisten etwa ein Viertel der gesamten deutschen Polizeistärke dar (Curilla, 2006, S. 51). Mit dem Beginn des Dritten Reiches wurden die Länderpolizeien zur Reichspolizei zentralisiert und Heinrich Himmler wurde 1936 zum Chef der Deutschen Polizei ernannt (Tuchscherer, 2017, S. 29–30).[1] Unter seiner Führung entstand neben dem Hauptamt Sicherheitspolizei (Kriminalpolizei, Gestapo, SS) das Hauptamt Ordnungspolizei. Die gesamte uniformierte Vollzugspolizei wurde hierbei vereint (Tuchscherer, 2017, S. 30). Aufgrund der Beteiligung der Ordnungspolizei an den Verbrechen des Zweiten Weltkrieges[2] hat die Bezeichnung ‚Ordnungspolizei‘ bis heute eine negative Konnotation, weshalb die entsprechende Benennung einiger Außendienste von Ordnungsämtern in den letzten Jahren zu öffentlichen Diskussionen geführt hat (Tuchscherer, 2017, S. 32).

Im Anschluss an die Verpolizeilichung im Dritten Reich folgte unter den Alliierten eine Phase der „Entpolizeilichung“ mit dem Ziel der Dezentralisierung und Neuorganisation der Polizei (Knemeyer, 2007, S. 6). Im Zuge dessen wurden die Aufgaben der Vollzugspolizei von den Aufgaben der allgemeinen Gefahrenabwehr getrennt und es erfolgte eine Unterscheidung zwischen Polizei- und Ordnungsbehörden. In dieser Zeit entwickelte sich auch die bis heute bestehende Aufteilung in Trennungs- und Einheitssystem der Polizeien in den Bundesländern (siehe Kapitel 2.2.1). Unter britisch-amerikanischer Besatzung kam es zu einer „Entstaatlichung (Kommunalisierung) der Polizei, zur Beschränkung der polizeilichen Befugnisse (Beseitigung der Erlaubnis zum Erlass von Polizeiverordnungen) und zur Entpolizeilichung der Verwaltungsrechtsbereiche“ (Schmidt, 2020, S. 4). Dies stellte die Grundlage für das Trennungssystem dar. In den französisch regierten Bundesländern und in Bremen existierte weiterhin eine einheitliche Polizeibehörde (Einheitssystem), die jedoch ebenfalls eine funktionale Trennung der Gefahrenabwehraufgaben vorsah. Seither verfügen die Kommunalverwaltungen in allen Bundesländern über die

[1] Zwischen Februar und August 1933 wurde zudem die „Hilfspolizei“ (bestehend aus SA, SS und Stahlhelmen) eingesetzt, die die Machterlangung der Nationalsozialisten beförderte (Curilla, 2006, S. 51–52). Trotz der Vorbelastung des Begriffs wird er heute vielfach verwendet, um diverse ehrenamtliche und freiwillige Polizeihelfer zu umschreiben (Tuchscherer, 2017, S. 50–51). Nicht zu verwechseln ist die Bezeichnung jedoch mit Hilfspolizeibeamten, die die Bundesländer je nach Regelung in den Polizei- und Ordnungsbehördengesetzen einsetzen können (Balzer, 2021; Tuchscherer, 2017, S. 151).

[2] Für eine Zusammenstellung siehe Tuchscherer (2017, S. 29)

Möglichkeit, eigene Ordnungsbehörden (=Ordnungsämter) und eigene Sicherheitskräfte (=Außendienste der Ordnungsämter) einzusetzen. Bis in die 1970er Jahre war es in zahlreichen Kommunen zudem möglich, Stadt- oder Gemeindepolizeien einzurichten. Die Stadtpolizei München wurde 1975 als letzte Gemeindepolizei verstaatlicht. Seitdem sind maßgeblich die Landespolizei sowie die kommunalen Ordnungsbehörden in ihrer unterschiedlichen Ausgestaltung für die Gewährleistung von öffentlicher Sicherheit verantwortlich.

Seit den 1990er Jahren sind sowohl Tendenzen der Verpolizeilichung als auch der Entpolizeilichung zu beobachten. Einerseits werden Aufgaben der Sicherheitsgewährleistung und allgemeinen Gefahrenabwehr vermehrt den Kommunen übertragen und die Ordnungsbehörden nähern sich begrifflich und äußerlich der Organisation Polizei an (Tuchscherer, 2017, S. 40). Die Außendienste der kommunalen Ordnungsämter werden als verstärkte polizeiliche Präsenz wahrgenommen (Verpolizeilichung). Parallel dazu findet andererseits eine zunehmende Übertragung von Sicherheitsaufgaben an private und ehrenamtliche Akteure und damit eine neue Form der Entpolizeilichung statt (Tuchscherer, 2017, S. 37). Die daraus resultierende Pluralisierung der (sub-)polizeilichen Akteure wird im Folgenden skizziert.

2.1.2 Pluralisierung der Sicherheitsproduktion

Unter dem Konzept *Plural Policing* wird im wissenschaftlichen Diskurs die Diversifizierung der polizierenden Kräfte und die Erweiterung der ‚Polizeifamilie' gefasst. Als polizierende Akteure werden neben der Polizei in der Regel kommunale Ordnungsbehörden, gewerbliche Sicherheitsdienstleister und Bürgerinitiativen benannt. Der Befund einer zunehmenden Ausdifferenzierung der Akteure im Sicherheitsbereich wurde auch für Deutschland bereits gestellt (Terizakis et al., 2020; Hirschmann, Kleen & Reichl, 2022; John, 2022). Im Kontext des „*polychrome policing"* (Eick, 2013, S. 99, in Anlehnung an die diversen Uniformfarben der Akteure) kommt es sowohl zu einer *Laisierung* und Deprofessionalisierung, einer *Kommerzialisierung* als auch einer *Kommunalisierung* von Sicherheitsaufgaben und Gefahrenabwehr (vgl. Behr, 2002b, S. 91; Braun, 2010; Hirschmann, 2016, S. 142–143; Lauber & Mühler, 2019, S. 171).

Der Prozess der *Laisierung* beschreibt die „Einbindung von Laien in die Polizeiarbeit" in Form von „Hilfspolizisten, Sicherheitswachten und ähnlichen Formen von ‚Bürgerwehren'" (Braun, 2014, S. 173). Zu den polizeiähnlichen Hilfsdiensten zählen beispielsweise der Freiwillige Polizeidienst in Baden-Württemberg, die Sicherheitswacht in Bayern und Sachsen sowie die Sicherheitspartner in Brandenburg. Darüber hinaus werden Bürger:innen im Rahmen von „kommunalen Hilfsdiensten", wie den Kiezläufern in Hamburg oder den Gelben Engeln in Stuttgart, Sicherheitsaufgaben übertragen (Wurtzbacher,

2005, 69ff). Bürgerwehren sind im Gegensatz dazu keine staatlich beauftragten, sondern autonom agierende Bündnisse auf lokaler Ebene. Die polizierenden Bürgergruppen stellen ebenfalls eine Einbindung der Zivilgesellschaft in die Sicherheitsproduktion dar und werden in Deutschland häufig mit Vigilantismus in Verbindung gebracht (Reichl, 2019). In der Fachliteratur wird die Einbindung von Laien in die Polizeiarbeit kontrovers diskutiert. Dies wird unter anderem daran ersichtlich, dass die entsprechenden Sicherheitsakteure als polizeiliche Unterschicht, Lightversion der Polizei oder als Touristenpolizei tituliert werden (vgl. Lauber & Mühler, 2019, S. 171–172). Braun (2014, S. 173) vertritt gar die Auffassung, dass die Einbindung von Laien in kommunale Sicherheitsstrategien „grundsätzlich abzulehnen" sei. van Elsbergen (2004) fasst die Wachten, Hilfsdienste und Vigilanten unter dem Begriff *Kustodialisierungs*-Dienste zusammen und unterscheidet sie weiterhin nach dem Einfluss der staatlichen Kontrolle. Bürgerwehren und Neighborhood-Watch unterliegen einer geringen Kontrolle, während gewerbliche Sicherheitsdienste und insbesondere polizeiliche Hilfsdienste von staatlicher Seite kontrolliert werden. Der Begriff der *Deprofessionalisierung* von Polizeiarbeit ist ebenfalls eng mit der Laisierung verwandt. Er wird im wissenschaftlichen Diskurs vorwiegend im Hinblick auf die Hessische Wachpolizei angewendet, die als Teil der Landespolizei unterstützende Aufgaben wahrnimmt (vgl. Hirschmann & Groß, 2012, S. 12; Hirschmann, 2016, S. 143). Insgesamt weisen demnach zahlreiche Untersuchungen auf eine Tendenz zur Einbeziehung von Laien in die Gefahrenabwehr hin. Eine parallele Entwicklung stellt der vermehrte Einsatz kommerzieller Sicherheitsdienstleister dar.

Die Strafverfolgung, bei der die Staatsanwaltschaft Herrin des Verfahrens ist und die Polizei als Hilfsorgan fungiert, ist eine staatliche Aufgabe, die nicht privatisiert werden kann. Dagegen können und werden Bereiche der Gefahrenabwehr und der Sicherheitsproduktion an private, gewinnorientierte Dienstleister ausgelagert (Ahlf, 1996, S. 10). Die *Kommerzialisierung* von öffentlicher Sicherheit wird, ähnlich wie die Laisierung und Kommunalisierung, meist mit dem Rückzug des Staates aus der Gefahrenabwehr und einer gleichzeitigen Effizienzsteigerung durch „Outsourcing" (Olschok, 2023, S. 40) begründet. Diese Privatisierung von Sicherheitsaufgaben wird kritisch betrachtet, insbesondere aufgrund der den gewerblichen Dienstleistern zugeschriebenen mangelnden Ausbildung der Mitarbeitenden und der Umwandlung von Sicherheit in eine kaufbare Ware (Beck, 2018, S. 9). Gewerbliche Sicherheitsdienste übernehmen diverse Aufgaben wie den Schutz von Personen und Objekten, Streifentätigkeiten in öffentlichen und halböffentlichen Räumen wie Einkaufszentren und Bahnhöfen sowie die Überwachung des ÖPNV oder von (Groß-)Veranstaltungen (Hof, 2021, S. 1). Sie handeln dabei auf Grundlage von Jedermannsrechten

oder gegebenenfalls dem Hausrecht. Die steigende Anzahl gewerblicher Sicherheitsdienstleister (vgl. Hirschmann, 2016, S. 124) geht unter anderem mit Police-Private-Partnerships, die eine langfristige Kooperation der Sicherheitsakteure zum Ziel haben, einher (Hirschmann & Groß, 2012, S. 31; Eick, 2013, S. 104).

Im Hinblick auf die Übertragung an und Wahrnehmung von Sicherheitsaufgaben durch die Kommunalverwaltungen wird letztlich von einer *(Re-)Kommunalisierung* von Polizeiarbeit gesprochen. Ordnungsämter nehmen sich verstärkt als Sicherheitsdienstleister wahr (Floeting, 2014) und setzen eigene Außendienste – die KOD – ein. Dieser Prozess wird vielfach als *„Kompensation landespolizeilicher Lücken*" (Sell, 2020, S. 46) betrachtet und als Reaktion auf den Rückzug der Polizei aus dem öffentlichen Raum gewertet (Hirschmann & Groß, 2012, S. 9; Tuchscherer, 2017, S. 165; Lauber & Mühler, 2019, S. 174; Lange et al., 2021, S. 21). Während der Status der staatlichen Polizei durch die Konzentration auf strategische, beratende und repressive Aufgaben eine Aufwertung erfährt, entsteht gleichzeitig „ein Vakuum im Bereich der Überwachung des öffentlichen Raumes und dessen Ordnung" (Behr, 2002b, S. 91) Die Funktion des „*Schutzmanns an der Ecke*" (Beck, 2018, S. 1) wird von der Polizei nicht mehr erfüllt. Stattdessen etablieren die Kommunen eigene Kräfte, die die Rolle des nahbaren ‚Bürgerpolizisten' übernehmen sollen. Die KOD sollen Präsenz zeigen und für die Bevölkerung ansprechbar sein. Behr (2002b) fasst unter der Kommunalisierung zudem Sicherheitskooperationen zwischen Polizei und Kommune sowie den Einsatz von Verbänden unter dem Titel „kommunale Kriminalprävention". Gemeint sind damit öffentliche, nicht-polizeiliche Gremien wie kommunale Präventionsräte. Diese Entwicklungen weisen auf die verstärkte Rolle von Kommunalverwaltungen im Rahmen der Gefahrenabwehr und der Gewährleistung von Sicherheit im lokalen Umfeld hin.

2.1.2.1 Die Pluralität pluralen Polizierens

Die Prozesse der Laisierung, Kommerzialisierung und Kommunalisierung lassen sich nicht nur in Deutschland beobachten. Auch Länder wie die Niederlande, Großbritannien oder Slowenien setzen auf ein System des pluralen Polizierens mit einer bundes- oder landesweit organisierten Vollzugspolizei mit (freiwilligen) Hilfspolizeien, kommunalen Ordnungsbehörden sowie wirtschaftlich orientierten Sicherheitsdienstleistern (siehe Kapitel 2.1.3). Die Ausgestaltung der Strukturen ist jedoch vielfältig und wird oft individuell auf Gemeinde- und Kreisebene entschieden. Allein für den deutschen Raum haben John und Hirschmann (2020) in einer Untersuchung vier Modelle des pluralen Polizierens ausmachen können. Die Modelle unterscheiden sich dabei in struktureller Hinsicht anhand der lokalen Akteurs- und Entscheidungskonstellationen

sowie der Beziehungen zwischen öffentlichen und gewerblichen Sicherheitsakteuren (John & Hirschmann, 2020, S. 21). Anhand von Untersuchungen in fünf deutschen Großstädten konnten sie ein *hybrides*, ein *integratives*, ein *öffentliches* und ein *behördliches* Modell pluralen Polizierens identifizieren (John & Hirschmann, 2020, S. 23). Die Anzahl der beteiligten Akteure sowie der in Entscheidungen eingebundenen Parteien nimmt dabei graduell ab.

Im hybriden Modell sind sowohl die Polizei als auch die Kommune und gewerbliche Sicherheitsakteure in die Herstellung von Sicherheit im öffentlichen Raum eingebunden. Gewerbliche Akteure sind im Vergleich zu Behörden und kommunalen Gremien jedoch in geringerem Maße an Entscheidungsprozessen beteiligt. Das integrative Modell ist dem hybriden sehr ähnlich, mit dem Unterschied, dass gewerbliche Akteure kaum eigenständig auftreten, sondern in das kommunale Polizieren als Unterstützung integriert sind. Für die Bürger:innen sind die gewerblichen Sicherheitsdienste daher kaum erkennbar. Im öffentlichen Modell sind nunmehr lediglich die öffentlichen Behörden in Form von Polizei und Kommune für das Polizieren zuständig, gewerbliche Akteure spielen nur eine sehr untergeordnete Rolle. Unterstützt werden die öffentlichen Akteure durch subpolizeiliches Polizieren, das jedoch ebenfalls als Bestandteil der öffentlichen Hand verstanden wird. Entscheidungen werden lediglich von Polizei und kommunalen Gremien getroffen. Das behördliche Modell pluralen Polizierens sieht schließlich lediglich die Polizei und die Streifendienste der Kommunen als relevant für die Praxis an. Nicht-behördlichen Akteuren wird keine Relevanz im Kontext des Polizierens des öffentlichen Raumes sowie in den Entscheidungsstrukturen zugesprochen. Während das behördliche Modell am wenigsten Akteure zählt, fällt es aufgrund der Einbeziehung der KOD neben der Polizei dennoch in die Definition pluralen Polizierens (John & Hirschmann, 2020, 26)

Ehrenamtliches Polizieren erwies sich als kaum relevant für alle Modelle. Gewerbliche Sicherheitsakteure spielen lediglich in den ersten beiden Modellen eine relevante Rolle und sind dort in unterschiedlicher Intensität in die Polizeiarbeit eingebunden. Kommunale Ordnungsdienste sind hingegen in sämtlichen Modellen vertreten und nehmen zudem jeweils eine maßgebliche Rolle hinsichtlich der sicherheitsrelevanten Entscheidungsprozesse der Kommunen ein. In Anbetracht der Tatsache, dass die Autor:innen bei einer Untersuchung von fünf Großstädten bereits vier verschiedene Modelle pluralen Polizierens identifizieren konnten, ist davon auszugehen, dass weitere Untersuchungen in anderen Kommunen zusätzliche Varianten aufzeigen werden. John und Hirschmann machen jedoch deutlich, dass die Außendienste der Kommunen eine zunehmend wichtigere Position in der Sicherheitsproduktion einnehmen und belegen damit einen Prozess der (Re-)Kommunalisierung (John & Hirschmann, 2020, S. 28).

Inzwischen verfügen, mit Ausnahme von Hamburg, alle deutschen Großstädte über 200.000 Einwohnende und zahlreiche weitere Kommunen und Gemeinden über einen kommunalen Ordnungsdienst.[3] Die genaue Anzahl kommunaler Außen- und Vollzugsdienste ist unbekannt, jedoch wurden in den vergangenen zehn Jahren zahlreiche neue KOD etabliert (beispielsweise in München und Freiburg). Dies verdeutlicht ebenfalls, dass die (Re-)Kommunalisierung von Sicherheitsaufgaben bereits weit fortgeschritten ist. Ein Blick über die deutschen Grenzen hinaus zeigt, dass dieses Phänomen auch international mit unterschiedlichem Ergebnis zu beobachten ist.

2.1.3 Internationaler Vergleich

Die vorliegende Studie beziehen sich auf kommunales Polizieren in Deutschland. Dennoch lohnt sich ein Blick „über den Tellerrand“, denn der Einsatz nicht-polizeilicher kommunaler Sicherheitsakteure ist insbesondere im europäischen Raum weit verbreitet. Abgesehen vom Vergleich des organisatorisch-strukturellen Aufbaus haben sich einige internationale Arbeiten im Kontext von *auxiliary policing* und *municipal law enforcement* auch bereits mit dem Selbstverständnis, der Motivation und der Verortung der Municipal Law Enforcement Services (MLES) zwischen anderen Akteuren beschäftigt.

Auf europäischer Ebene lassen sich verschiedene Modelle der Polizeiorganisation unterscheiden. Diese reichen von zentralisierten nationalen Polizeisystemen (z. B. in Frankreich und Italien) über dezentrale und föderale Strukturen (z. B. in Deutschland und der Schweiz) bis hin zu hybriden Systemen, die eine Bundes- oder Landespolizei mit regionalen Divisionen kombinieren (z. B. in Großbritannien, den Niederlanden und Belgien). Zwischen diesen Modellen existieren diverse Variationen, und ein Blick über die Grenzen Europas hinaus offenbart eine noch größere Vielfalt an Polizeisystemen und deren Feinheiten. In nahezu allen Polizeisystemen existiert eine Form des lokalen Polizierens, deren Ausgestaltung jedoch erheblich variiert. Wesentlich ist hierbei, ob diese lokale Polizeiarbeit als Teil der Vollzugspolizei (also „der Polizei“) lediglich dezentral oder kleinräumig organisiert ist oder ob es sich um nicht-polizeiliche Akteure handelt, die beispielsweise durch die Kommunalverwaltung beauftragt werden (siehe Abb. i). Von besonderer Relevanz für den Vergleich mit den KOD sind an dieser Stelle die nicht-polizeilichen kommunalen Ordnungsbehörden und Sicherheitskräfte.

[3] Stand März 2024.

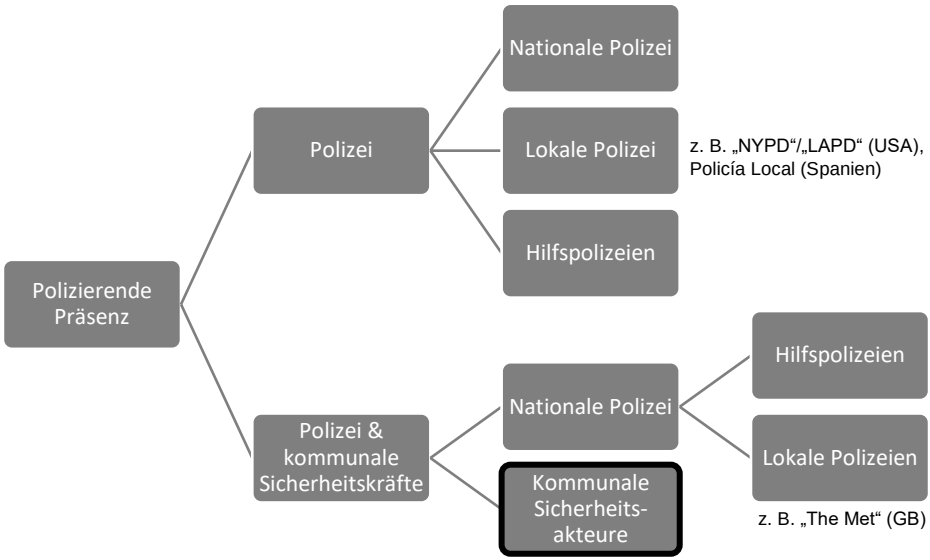

Abb. i: Verortung der kommunalen Sicherheitsakteure im System der polizierenden Präsenz (eigene Darstellung)

Während einige Länder somit ihre staatliche Polizei in eine nationale und/oder mehrere lokale Stadtpolizeien aufgliedern (wie etwa die Municipal Police Departments in den USA oder die Policía Local in Spanien), etablierten sich in zahlreichen europäischen Ländern *neben* der Polizei (und den diversen Hilfspolizeiorganen) von ihr weitestgehend unabhängige, kommunale Sicherheitsakteure. Sie sind nicht der staatlichen Vollzugspolizei oder dem Innenministerium unterstellt, sondern den jeweiligen Bürgermeister:innen oder den Gemeinderäten der Kommunen und Gemeinden. Dementsprechend sind die Bediensteten auch keine Mitglieder der Polizei (auch wenn die Bezeichnung mitunter anderes vermuten lässt) und erhalten nicht dieselbe Ausbildung und dieselben Befugnisse wie Polizeibeamt:innen. Ihre Finanzierung und Regulierung obliegen der Kommune. Donnelly (2013, S. 34) formuliert es folgendermaßen:

> „Municipal police in the modern era normally function as agents of law enforcement, usually funded by local authorities and responsible to the Mayor or other elected member. They do not, as a rule, possess full police powers and their conditions of service are not as comprehensive as the regular police. In most instances their duties include crime prevention, administration, parking and traffic control, commercial and public licensing

> obligations, residential housing responsibilities, control of animals, and much more."

Zu beobachten ist dieser Ansatz neben Deutschland zum Beispiel in den Niederlanden (Handhavers), Slowenien (Mestno redarstvo), Frankreich (Police municipale) und Großbritannien (City Wardens) (vgl. Tabelle 1). Die Akteure, die hier unter dem Titel *Municipal Law Enforcement Services (MLES)*[4] zusammengefasst werden, sind unterschiedlich stark mit der Vollzugspolizei vernetzt und entwickeln sich entsprechend der landesspezifischen Gegebenheiten verschiedentlich. Obgleich der diversen Regelungen und Strukturen in den Ländern (vgl. Donnelly, 2013), lassen sich doch einige einheitliche Tendenzen ausmachen.

Zunächst ist in Europa ein Wachstum der kommunalen Sicherheitsproduktion zu verzeichnen. Auch wenn der Einsatz kommunaler Kräfte heutzutage kein Novum darstellt, zeichnet sich ein „municipal policing 'creep'" (Donnelly, 2013, S. 37) ab. Neue kommunale Sicherheitsakteure werden im Zuge von Re-Organisationen der Polizeiarbeit etabliert, während die bereits vorhandenen sowohl in Bezug auf die Personalstärke als auch die Aufgaben wachsen (van Steden, 2017, S. 43; O'Neill et al., 2022, 9).

In diesem Zusammenhang identifizieren O'Neill et al. (2022) einen „enforcement turn": Am Beispiel von England und Wales, den Niederlanden und Frankreich demonstrieren sie, dass sich die kommunalen Sicherheitsakteure zunehmend zur repressiven Durchsetzung von Recht und Ordnung hin orientieren. Diese Entwicklung lässt sich sowohl anhand der polizeiähnlichen äußeren Erscheinung und der vermehrten Bewaffnung der Sicherheitskräfte festmachen als auch anhand der ihnen übertragenen Aufgaben (O'Neill et al., 2022, S. 13). Des Weiteren erfolgt eine Anpassung interner organisationaler Strukturen an polizeiliche Standards. Seitens der MLES wird der Aspekt der Kriminalitätskontrolle zunehmend betont, während das Selbstverständnis als bürgernahe Ansprechpersonen in den Hintergrund tritt. Ähnlich wie in Deutschland werden auch den untersuchten internationalen kommunalen Sicherheitsakteuren erweiterte Befugnisse übertragen. Dabei ist eine Verschiebung von proaktiven Präventionstätigkeiten hin zu reaktiven Aufgaben erkennbar.

Zudem sind die MLES auch in Frankreich, den Niederlanden und Großbritannien der Polizei optisch sehr ähnlich. Im Unterschied zu den Ordnungs-

---

[4] In der englischsprachigen Literatur wird auch die Abkürzung MLEO für *Municipal Law Enforcement Officer* verwendet. Da es in diesem Abschnitt jedoch um die Ordnungsdienste im Sinne von Organisationseinheiten und nicht um die einzelnen Mitarbeitenden geht, wird die Abkürzung MLES genutzt.

behörden in Deutschland verfügen die kommunalen Akteure in den Niederlanden, Slowenien oder Frankreich jedoch über landesweit einheitliche Uniformen. Die britischen Police Community Support Officer (PCSO) gestalten die Elemente ihrer ohnehin polizeiähnlichen Uniform so, dass eine Unterscheidung von der Polizei kaum möglich ist, um von deren positivem Image zu profitieren (O'Neill et al., 2022, S. 7). In Frankreich wird die Police municipale vermehrt mit (Schuss-)Waffen ausgestattet und sieht sich einer Aufgabenverschiebung hin zur Kriminalitätsbekämpfung ausgesetzt (O'Neill et al., 2022, S. 7; Malochet, 2010, S. 25). Auch die niederländischen Ordnungsdienste durchlaufen eine Entwicklung von Dienstleistern für die Bevölkerung zu repressiveren Akteuren mit einer an die Polizei angelehnten Ausstattung: „MLEOs have a clear police-like appearance and sometimes carry handcuffs, a baton, and a body camera" (O'Neill et al., 2022, S. 11). Ebenso lässt sich eine Ausweitung der Befugnisse der slowenischen Mestno redarstvo konstatieren (Dvojmoč & Tičar, 2022, S. 14).

In den Arbeiten zu internationalen MLES manifestiert sich letztlich ebenso wie für die KOD in Deutschland ein ambivalenter Diskurs: Einerseits werden sie als bürgernahe Ansprechpersonen mit präventiven Aufgaben betraut, andererseits jedoch mit repressiveren Funktionen beauftragt (O'Neill et al., 2022, S. 11). Die divergierenden Erwartungen an die Sicherheitskräfte resultieren in Spannungen und Schwierigkeiten bei der Rollenfindung. Für die niederländischen *Gemeentelijke handhavers* beschreibt van Steden die Situation wie folgt:

> „Given the categorisation above, it will come as no shock that MLEOs embody very different, and potentially conflicting, roles and tasks. On the one hand, they continue to fulfil the City Wardens' role of being a 'friendly face' on the streets, while, on the other hand, MLEOs try to align themselves with harsher police and law enforcement work. Depending on local circumstances, municipalities tailor their policies towards an emphasis on policing, welfare or hospitality roles, and mixtures of these. MLEOs therefore frequently suffer from 'identity crises' (Van Steden and Bron 2012) about who they are and what their existence means for society. This leaves a lingering uncertainty as to what their ambition and mission may be." (van Steden, 2017, S. 46)

Die Herausforderungen, die die KOD in ihrer Funktion zwischen Prävention und Repression sowie in der Grenzrolle zwischen Selbstverständnis und Fremderwartungen prägen, werden hier als „Identitätskrise" beschrieben. Der internationale Vergleich zeigt somit, dass der Einsatz kommunaler Sicherheitsakteure, die vielfältige Aufgaben zwischen Polizei, sozialer Arbeit und Verwaltung wahrnehmen, auch über Ländergrenzen hinweg ähnliche Herausforderungen aufwirft. Der Trend zu „mehr Polizei" in den MLES ist ubiquitär

und wirft die Frage auf, inwieweit die kommunalen Ordnungsbehörden ihrer ursprünglich zugedachten Rolle als bürgernahe „Alternative“ oder „Komplementär“ (O’Neill et al., 2022, S. 16) zur Polizei überhaupt (noch) gerecht werden können. Aktuelle Trends und Herausforderungen in der Entwicklung der KOD werden in den folgenden Abschnitten – zumindest für den deutschsprachigen Kontext – näher beschrieben.

Tabelle 1: Akteure der polizierenden Präsenz am Beispiel Deutschland, Niederlande, Großbritannien und Slowenien (eigene Darstellung angelehnt an Beck (2018) und Hirschmann und Groß (2012))

<table>
<tr><th colspan="3"></th><th>Deutschland</th><th>Niederlande</th><th>Groß-britannien</th><th>Slowenien</th></tr>
<tr><td rowspan="4">Polizeiliche Akteure</td><td rowspan="2">Bundes- und Landes-ebene</td><td></td><td>Polizei (Bundespolizei, Länderpolizeien, BKA)</td><td>Polizei</td><td>Polizei</td><td>Polizei</td></tr>
<tr><td>Laien

Laisierung</td><td>Freiwilliger Polizeidienst, Sicherheitswacht, ehrenamtliche Wachpolizei</td><td>Politie-surveillanten</td><td>PCSO</td><td>Pomožna policija</td></tr>
<tr><td rowspan="3">Kommunale Ebene</td><td rowspan="2"></td><td colspan="4">Bürgerwehren, Vigilanten</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Subpolizeiliche Akteure</td><td>Ordnungs-behörde

Kommu-nalisierung</td><td>KOD</td><td>Gemeen-telijke Hand-havers / Bui-tengewoon opsporings-ambtenaar (BOA)</td><td>City War-dens</td><td>Mestno redarstvo</td></tr>
<tr><td>Privatwirt-schaft

Kommerzia-lisierung</td><td></td><td>Gewerbliche Sicherheits-dienstleister</td><td>Gewerbliche Sicherheits-dienstleister (u.a. einge-setzt als Handhavers)</td><td>Gewerbli-che Si-cherheits-dienstleister (u.a. eingesetzt als PCSO)</td><td>Gewerbli-che Si-cherheits-dienstleister</td></tr>
</table>

2.1.4 Trends und Transformationsprozesse

Die kommunalen Ordnungsdienste entwickeln sich kontinuierlich weiter und verändern sich mit politischen und gesellschaftlichen Strömungen. In den letzten zwei Jahrzehnten lässt sich insbesondere ein Trend zu „mehr“ KOD im quantitativen und qualitativen Sinne feststellen. Die Landschaft der kommuna-

len Ordnungsdienste in Deutschland unterliegt einem Wandel, der sich unter anderem am Einsatz neuer KOD, deren Erweiterung und einem Wandel des Images festmachen lässt. Die Anschaffung von neuem (technischem) Equipment und die Anpassungen in Uniform und Benennung weisen auf eine veränderte Selbstwahrnehmung und -darstellung hin. Dies geht jedoch mit einigen Herausforderungen für die Kommunen und die Mitarbeitenden der KOD einher.

Während zahlreiche KOD bereits seit den 90er-Jahren oder länger (z. B. Stuttgart) bestehen, lässt sich seit der Jahrtausendwende eine Zunahme der Außendienste feststellen. Zahlreiche Kommunen setzen erst in den letzten zehn Jahren erstmalig eigene Sicherheitskräfte ein, beispielsweise Freiburg (2017), München (2018), Bremen (2018), Fellbach (2018), Nürnberg (2018), Kiel (2019), Albstadt (2023), Goch (2023), Bamberg (2024) und Lörrach (2024). Begründet wird der Einsatz durch die Kommunen in erster Linie mit einem Rückzug der Polizei und dem Ziel, das Sicherheitsgefühl der Bürger:innen zu stärken. Eine Ausnahme vom Trend der KOD-Implementierung stellt Hamburg dar: der 2006 eingerichtete Hamburger Bezirkliche Ordnungsdienst (BOD) wurde 2014 nach acht Jahren aufgrund unzureichender Zielerreichung und Wahrnehmung in der Bevölkerung aufgelöst und die Aufgaben in den Bezirksämtern umstrukturiert (Gladiator, 03.12.13).

Die bestehenden KOD wachsen darüber hinaus kontinuierlich. Verlässliche Angaben zur Gesamtzahl der Bediensteten bei den KOD in Deutschland gibt es nicht, jedoch ist zahlreichen Pressemitteilungen und Ratsdokumenten die personelle Aufstockung der KOD zu entnehmen. So erhielt der KOD Gelsenkirchen 2021 zusätzliche neun Mitarbeitende (insg. 50)[5], der Ordnungs- und Servicedienst Düsseldorf wuchs 2022 um dreißig weitere Stellen auf insgesamt 181 Planstellen[6] und der KOD Kiel zählt seit 2022 mit zehn weiteren Kräften nunmehr 30 Mitarbeitende[7]. Einen umfassenden Wandel durchlief auch der Stadtordnungsdienst Leipzig 2018, der unter anderem von vormals 61 auf 96 Stellen anwuchs.[8] Die Ausweitung der Planstellen ist jedoch nicht gleichzusetzen mit einer Besetzung aller verfügbaren Positionen. Die Ordnungsämter klagen mitunter darüber, dass zu wenige oder zu wenig qualifizierte Bewerbungen eingehen und werben mit Kampagnen für die Kommune und das Ordnungsamt als

[5] https://kurzlinks.de/f5mw (letzter Zugriff: 22.01.2025)

[6] https://kurzlinks.de/m3ac (letzter Zugriff: 22.01.2025)

[7] https://kurzlinks.de/bnhg (letzter Zugriff: 22.01.2025)

[8] https://kurzlinks.de/vapg (letzter Zugriff: 22.01.2025)

Arbeitgeber. Neben der personellen Aufstockung ist auch eine Ausweitung der Einsatzzeiten zu beobachten. Der KOD Krefeld führte beispielsweise 2023 ein neues Dienstplanmodell ein, um die Präsenz auch an Sonn- und Feiertagen zu gewährleisten.[9] Im Jahr darauf wurden in Leverkusen die Dienstzeiten des KOD an Wochenendnächten um eine Stunde verlängert.[10]

Ein weiterer Trend ist die Anschaffung umfangreicher Einsatzmittel bei den Ordnungsdiensten. Dabei handelt es sich insbesondere um die Aufrüstung mit stich- oder gar schusssicheren Westen, Schlagstöcken und Reizgas sowie technischen Werkzeugen wie Bodycams oder Drohnen. Begründet wird der Bedarf meist mit der erhöhten Gewaltbereitschaft und Respektlosigkeit gegenüber den Außendienstkräften und der Notwendigkeit, sich verteidigen zu können. Der schleswig-holsteinische Innenstaatssekretär beschreibt, dass die Mitarbeitenden sich „durch die neuen Einsatzmittel sicherer fühlen" (HL-live.de, 2023) sollen. In Leipzig soll dies durch stichsichere Westen und Schlagstöcke gewährleistet werden (Nößler, 2018). In Nordrhein-Westfalen setzen zahlreiche Städte (z. B. Essen, Gelsenkirchen, Dortmund) inzwischen auf den Einsatz von Bodycams „zum Schutz der Mitarbeitenden und zur Deeskalation" (Stadt Essen, 2024). Mit dem zusätzlichen Equipment werden die Mitarbeitenden der Polizei zunehmend ähnlicher, auch optisch. Diese Entwicklung spiegelt sich auch im generellen Imagewandel der Ordnungsdienste wider. Darüber hinaus entschließen sich vermehrt KOD dazu, mit Hunden auf Streife zu gehen und testen die Etablierung von Hundestaffeln.

Besonders deutlich zeigt sich die Entwicklung hin zu einem professionalisierten KOD und der Annäherung an die Polizei am Beispiel des Stadtordnungsdienstes Leipzig. Dieser wurde 2018 einer umfassenden Reform unterzogen, in deren Rahmen neue Uniformen, neue Autolackierungen, die bereits genannten Westen und Schlagstöcke sowie mehr Personal eingesetzt wurden. Zentral für das neue Image war jedoch der Auftritt unter dem Namen „Polizeibehörde", anstelle wie bisher „Stadtordnungsdienst". Der Ordnungsdienst wurde dazu nicht umbenannt, sondern firmiert nun lediglich nach außen hin unter dem formalen Titel, wie in einem Zeitungsartikel erläutert wird:

> „‚Aus Ordnungsamt mach Polizeibehörde', brachte es Helga Kästner auf den Punkt. [,]Polizeibehörde ist die Stadt Leipzig schon seit der Wende. Das wird nun auch nach außen hin sichtbar', so die stellvertretende Leiterin des Ordnungsamts." (Nößler, 2018)

[9] https://kurzlinks.de/puuc (letzter Zugriff: 22.01.2025)

[10] https://kurzlinks.de/bnhg (letzter Zugriff: 22.01.2025)

Auch eine Ausweitung der Einsatzzeiten sowie eine Hunde- und eine Fahrradstaffel wurden eingeführt und der Leipziger Stadtordnungsdienst damit weitreichend umstrukturiert und ausgeweitet. Lediglich die Aufgaben blieben bei all diesen Veränderungen vorerst nahezu gleich, was auf den deutlichen Fokus auf die Außenwirkung hindeutet.[11]

2.1.4.1 Aktuelle Herausforderungen und Debatten

Die Entwicklung hin zu mehr kommunalen Sicherheitskräften und der Ausweitung von deren Befugnissen bleibt jedoch nicht ohne Kritik. In zahlreichen Kommunen wird sowohl die Implementation als auch die Ausrichtung der KOD in den Verwaltungsgremien und der Bevölkerung emotional diskutiert. Die Argumente der verschiedenen Positionen wiederholen sich dabei und werden insbesondere im Wahlkampf zugespitzt. Zunächst wird meist der Rückzug der Polizei beklagt und vermehrte Bürgerbeschwerden über Müll, Lärm oder Bettelnde beim Ordnungsamt vermeldet. Die Idee eines eigenen Ordnungsdienstes wird entwickelt und Befürworter:innen argumentieren, dass die Stadt damit dann (im Vergleich zur Polizei) selbst über deren Einsatzschwerpunkte entscheiden kann. Zudem wird erwartet, dass durch die Präsenzstreifen das Sicherheitsgefühl der Menschen steigt.

Ein gängiges Gegenargument in der Diskussion in Stadt- und Gemeinderäten betrifft die Kosten für den Einsatz eines KOD (vgl. Beck, 2018, S. 31). Das Feinkonzept für den KAD München beispielsweise sah jährliche Kosten von über sieben Millionen Euro vor (Kreisverwaltungsreferat München, 2017). Angesichts der erheblichen finanziellen Mehrbelastung für den städtischen Haushalt bemängelte unter anderem das Sozialreferat daraufhin eine massive Verschiebung der Sicherheitskultur zugunsten ordnungsrechtlicher Lösungsansätze. Damit wurde eine weitverbreitete Kritik in der Debatte um KOD aufgegriffen: Es wird darauf hingewiesen, dass soziale Herausforderungen nicht durch eine verstärkte Präsenz von Sicherheitspersonal, sondern vielmehr durch die Finanzierung von Straßensozialarbeit oder zusätzlichen sozialen Diensten angegangen werden sollten. Es besteht die Befürchtung, dass genuin soziale Probleme vermehrt unter sicherheitspolitischen Gesichtspunkten betrachtet werden (Haverkamp et al., 2018, S. 25). Andere bezweifeln die Effektivität der KOD im Vergleich zur Polizei. Die Polizei wiederum steht der Einführung oft ambivalent gegenüber: einerseits sieht sie darin eine Chance, die eigenen Kräfte zu entlasten, gleichzeitig wird vor einer unzureichend ausgebildeten „Billig-

[11] Die Aufgaben und Befugnisse wurden schließlich 2019 mit der Neustrukturierung des sächsischen Polizeirechts in Polizeibehördengesetz (SächsPBG) und Polizeivollzugsdienstgesetz (SächsPVDG) angepasst.

polizei“ gewarnt. Gegner:innen der Idee kommunaler Ordnungsdienste werfen ebenfalls ein, dass zusätzliche Sicherheitskräfte auch Ängste in der Bevölkerung schüren und die Ähnlichkeit zur Polizei Verwirrung auslösen könnte. Andere befürchten „Stadtsheriffs“ und mahnen, dass die Auswahl und Qualifikation der Mitarbeitenden wohlüberlegt sein sollte. Auch die Ausstattung und Bewaffnung wird in politischen Gremien mitunter hitzig diskutiert. Für einen KOD spricht schließlich in vielen Kommunen der Wunsch nach Ansprechpartnern, die für Ordnung in urbanen Zentren sorgen und zielgerichteter auf Störungen unterhalb der Straftatgrenze reagieren können, als die Polizei es vermag.

Besonders eindrücklich zeigt sich diese Diskussion im Zuge der Einführung des noch recht neuen KOD in Freiburg im Breisgau: „Dessen Errichtung waren – im Kontrast zu den Beispielen aus Stuttgart und Karlsruhe – höchst emotionale politische, wie gesellschaftliche Diskussionen vorausgegangen“ (Beck, 2018, S. 31). Anwohnende beschwerten sich bereits 2013 über Lärm und Müll in der Innenstadt und forderten einen Ordnungsdienst. Dieser wurde noch im November desselben Jahres mit knapper Mehrheit im Gemeinderat beschlossen und die Verwaltung mit der Konzeption eines KOD beauftragt (Gemeinderat Freiburg, 2013). 2014 wurde das Grobkonzept mit Kosten von ca. einer Million Euro pro Jahr im Gemeinderat bestätigt (Gemeinderat Freiburg, 2014a). In der Folge gab es Proteste und eine Petition gegen die Einführung eines KOD aus der Bürgerschaft, die „ein Auftreten im Sinne von *Schwarzen Sheriffs* und die Einschränkung des liberalen Stadtbildes“ (Beck, 2018, S. 32) befürchteten. Als „Schwarze Sheriffs“ wurden die Mitarbeitenden des privaten „Zivilen Sicherheitsdienstes ZSD“ in der Münchner U-Bahn in den 1970er- und 1980-Jahren bezeichnet, die wiederholt durch Berichte über gewalttätige Übergriffe auffielen. Die schwarze Uniform sowie die an der amerikanischen Polizei orientierten Mützen gaben den Sicherheitskräften den Spitznamen „Schwarze Sheriffs“ (Olschok, 2023, S. 30). Der Ausdruck hält sich bis heute deutschlandweit als negativ konnotierte Bezeichnung für private und kommunale Ordnungskräfte.[12]

Während die Implementation eines Ordnungsdienstes unter dem Arbeitstitel „FIT – Freiburger Interventionsteam“ bereits in der Planung war, kippte der zwischenzeitlich neugewählte Gemeinderat die Entscheidung im Oktober 2014. Als Begründung heißt es hierzu im interfraktionellen Antrag:

---

[12] Dies ist exemplarisch den Medienberichten aus Willich (NRW, https://kurzlinks.de/88dk), Hannover (NS, https://kurzlinks.de/yn1i), Schwandorf (BY, https://kurzlinks.de/ftee) und Friedrichshafen (BW, https://kurzlinks.de/3foo) zu entnehmen. Die Kommunen verweisen darauf, dass ein Auftreten ihrer KOD als Schwarze Sheriffs explizit vermieden werden solle (letzter Zugriff jeweils: 18.01.2025).

> „Diese Entscheidung [der Einführung eines KOD, Anm. d. Autorin] ist mit sehr knapper Mehrheit gefallen. Im darauf folgenden Kommunalwahlkampf wurde das Thema Kommunaler Ordnungsdienst sehr kontrovers diskutiert. Im neuen Gemeinderat haben die Gruppierungen, die seinerzeit die Einführung eines Kommunalen Ordnungsdienstes beschlossen haben, offensichtlich keine Mehrheit mehr. Eine erneute politische Diskussion und Beschlussfassung über diese hochumstrittene und teure Maßnahme ist daher erforderlich.“ (Gemeinderat Freiburg, 2014b, S. 11–12)

Erst als eine Reihe von schweren Straftaten Freiburg 2016 erschüttert, lebt die Diskussion wieder auf und mündet 2017 in einer Sicherheitspartnerschaft zwischen Land und Kommune. Der Begriff *Kommunaler Ordnungsdienst* ist in diesem Zusammenhang jedoch in keinem Ratsdokument zu finden, was Beck (2018, S. 32) darauf zurückführt, dass man eine erneute Debatte um dessen Einführung möglichst vermeiden wollte. Im Rahmen der Partnerschaft „Sicherer Alltag“ verpflichtet sich das Land Baden-Württemberg zu einem verstärkten Einsatz von Polizeikräften im Polizeipräsidium Freiburg, während die Stadt die inhaltliche Erweiterung und Aufstockung des bereits bestehenden Gemeindevollzugsdienstes (GVD) zusagt. Dieser soll fortan als *Vollzugsdienst der Polizeibehörde* (VD) neben der Verkehrsüberwachung auch die Beseitigung und Ahndung von Ordnungsstörungen im öffentlichen Raum übernehmen und unzulässiges Betteln, Lagern, Verunreinigen oder regelwidrige Straßenmusik verfolgen (Gemeinderat Freiburg, 2017). Somit wurde die erneute Entscheidung über die Neuerrichtung eines KOD vermieden und gleichzeitig durch die Erweiterung des bereits bestehenden GVD ein Instrument geschaffen, das „repressiver [ist] als es noch 2014 geplant war“ (Beck, 2018, S. 32). Der VD Freiburg nahm im Oktober 2017 mit elf Stellen in dunkelblauer Uniform mit der Aufschrift „Polizeibehörde“, mit Stichschutzwesten, Handfesseln, Reizstoffsprühgeräten und Funkgeräten seinen Dienst auf. Nach einer Aufstockung des Personals um sechs weitere Vollzeitstellen im Jahr 2019 wird der VD 2020 mit Schlagstöcken ausgestattet. Im Jahr 2021 werden die sechs Stellen nach Gemeinderatsbeschluss wieder gekürzt, 2023 ist abermals eine Aufstockung um elf Stellen im Gespräch.[13] Am Beispiel Freiburgs wird somit deutlich, dass nicht nur die Einführung eines KOD, sondern auch dessen weitere Entwicklung maßgeblich von politischen Entwicklungen und Mehrheitsverhältnissen in den Stadtgremien abhängig ist.

[13] Pressemitteilung der Stadt Freiburg vom 15.11.2023: https://www.freiburg.de/pb/2112911.html (letzter Zugriff: 12.03.2024).

Der überwiegende Einsatz von KOD in deutschen Kommunen spricht dafür, dass die Argumente zur Stärkung des Sicherheitsgefühls und der flexible Einsatz in der Diskussion häufig überwiegen. Die Debatten zeigen jedoch ebenfalls auf, dass es keine einheitlichen Implementationsstandards gibt und der Einsatz und die Ausgestaltung der KOD in jeder Kommune aufs Neue ausgehandelt werden müssen. Noch weniger reguliert ist die Evaluation der KOD und die Wirkungsforschung gestaltet sich, wie so oft im Bereich der Prävention, als Herausforderung.

Für die Einordnung der Ergebnisse dieser Studie ist es zentral, die Verortung der kommunalen Ordnungsbehörden in Deutschland zwischen anderen Sicherheitsakteuren und die daraus resultierende Rolle der KOD zu verstehen. Die Vielfalt der Akteure sowie die föderale Struktur der deutschen Gefahrenabwehr bedingen ein auf den ersten Blick undurchschaubares Dickicht an rechtlichen Regelungen. Im Anschluss an die Entwicklungsgeschichte der KOD werden nun daher das Polizei- und Ordnungsbehördensystem in Deutschland sowie die rechtlichen Grundlagen und Befugnisse der KOD beschrieben und daraufhin die vielfältigen Ausprägungen der KOD in Deutschland aufgezeigt.

2.2 Ausgestaltung der KOD

Neben vielschichtigen gesetzlichen Grundlagen und Befugnissen beeinflussen lokale politische Vorgaben oder stadtgesellschaftliche Forderungen die Ausgestaltung der KOD in den jeweiligen Kommunen. Daraus resultiert eine Vielzahl von Varianten und häufig auch eine uneinheitliche Gestaltung der KOD innerhalb eines Bundeslandes. Im Folgenden wird daher ein Überblick über zahlreiche übliche und einige außergewöhnliche Merkmale der KOD gegeben. Dabei wird auf die Rechtsgrundlage, die Namensgebung, die Aufgaben, die Ausstattung mit Einsatzmitteln und Uniform, das Einsatzgebiet sowie die organisatorische und Personalstruktur eingegangen.[14]

[14] Die Informationen stammen, soweit nicht anders angegeben, aus einem Forschungsprojekt zur *Evaluation des Kommunalen Außendienstes München* durch die Stiftungsprofessur für Kriminalprävention und Risikomanagement an der Universität Tübingen, an dem die Autorin mitwirkte. Im Rahmen der Evaluation wurde ein Städtevergleich vorgenommen und dazu umfangreiche Informationen bei 26 deutschen kommunalen Ordnungsbehörden über deren Außendienste eingeholt. Alle Daten aus dieser Studie, die nicht auch öffentlich verfügbar sind, werden in dieser Arbeit anonymisiert dargestellt.

2.2.1 Rechtliche Grundlagen

Aufgrund des föderalistischen Aufbaus verfügt Deutschland nicht über eine bundeseinheitliche Struktur für die Gefahrenabwehrbehörden. Es lassen sich vielmehr zunächst zwei Modelle unterscheiden: das Einheitssystem und das Trennsystem (siehe Abb. ii). In den meisten Bundesländern gilt das Trennsystem (auch Trennungs- oder Mischsystem genannt). Dabei sind Polizei- und Ordnungsbehörden organisatorisch voneinander unabhängig. Polizeibehörden, im allgemeinen Sprachgebrauch oft als „die Polizei" bezeichnet, sind vorrangig für die Strafverfolgung und die schnelle Gefahrenbekämpfung zuständig. Im Gegensatz dazu kommen die Ordnungsbehörden als Verwaltungsbehörden typischerweise im Innendienst ihrer Aufgabe der allgemeinen Gefahrenabwehr nach (Gusy, 2017, S. 29–30).[15]

Die Bundesländer Baden-Württemberg, Bremen und Saarland verfügen hingegen über eine einheitliche Polizeibehörde und folgen damit dem Einheitssystem[16]: „Eine Behörde - nämlich die Polizeibehörde - ist für alle auf einem Sachgebiet anfallenden Maßnahmen zuständig" (Gusy, 2017, S. 29). Diese lässt sich jedoch in *Polizeiverwaltungsbehörden* und *Polizeivollzugsbehörden* untergliedern, wobei letztere wiederum der Vollzugspolizei entsprechen. Die Polizeiverwaltungsbehörden sind, entsprechend den Ordnungsbehörden im Trennsystem, für die bürokratische polizeiliche Tätigkeit „‚vom Schreibtisch aus'" (Kugelmann, 2012, S. 60) zuständig. Diese Behörden werden in den Bundesländern unterschiedlich bezeichnet, sind der Bevölkerung jedoch zumeist als Verwaltungseinheit ‚Ordnungsamt' ein Begriff. Die Ordnungsämter können eigene Außen- oder Vollzugsdienste einsetzen. Im Rahmen dieser Arbeit werden diese Außendienste, die ebenfalls unter verschiedenen Namen bekannt sind (siehe Kapitel 2.2.2), unter dem Sammelbegriff *kommunale Ordnungsdienste (KOD)* zusammengefasst.

---

[15] Gusy (2017, S. 29–30) weist jedoch bereits darauf hin, dass in der Praxis auch die Polizei vermehrt der Bürokratie im Innendienst unterliegt und dagegen die Ordnungsbehörden immer häufiger einen Außendienst einsetzen.

[16] Bis 2019 war auch Sachsen nach dem Einheitssystem organisiert. Mit der Neustrukturierung des sächsischen Polizeirechts in Polizeibehördengesetz (SächsPBG) und Polizeivollzugsdienstgesetz (SächsPVDG) entspricht das Polizeirecht seit Mai 2019 jedoch dem Trennungssystem. (https://www.polizeirecht.sachsen.de/grundsaetzliches-zum-gesetz-3916.html)

Einheitssystem		Modell	Trennsystem	
Polizeibehörden		Behörde	Polizeibehörden	Ordnungs-behörden
Polizeivollzugs-behörde	Polizeiverwal-tungsbehörde			
„Polizei“	Ordnungsamt / „KOD“	Akteure	„Polizei“	Ordnungsamt / „KOD“
Gefahrenabwehr in Eilfällen Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten Vollzugshilfe „Gefahr im Verzug“ „Recht des ersten Zugriffs“	Sonstige polizeiliche Aufgaben	Aufgaben	Gefahrenabwehr in Eilfällen Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten Vollzugshilfe „Gefahr im Verzug“ „Recht des ersten Zugriffs“	Gewerbeaufsicht, Meldeämter Gefahrenabwehr durch Verwaltungsakt Subsidiäre Zuständigkeit / Sondergesetze
BW, HB, SL		Bundes-länder	BY, BE, BB, HH, HE, MV, NI, NW, RP, SN, ST, SH, TH	
	Polizeibehörden (BW)	Bezeichnungen		*Verwaltungsbehörden der Gefahrenabwehr* (HH, NI) *Ordnungsbehörden* (BE, BB, MV, NW, RP, SH, TH) *Sicherheitsbehörden* (BY, ST) *Gefahrenabwehrbehörden* (HE) *Polizeibehörden* (SN)

Abb. ii: Modelle der Polizeiarbeit in Deutschland (eigene Darstellung angelehnt an Gusy, 2017 und Schenke, 2023)

Ein Unterschied zwischen den beiden Modellen besteht in der gesetzlichen Grundlage. Im Einheitssystem ist das jeweilige Landespolizeigesetz sowohl für die Polizeivollzugs- als auch die Polizeiverwaltungsbehörde anwendbar (Schmidt, 2020, S. 5–6). Im Trennsystem gibt es trotz der Trennung von Polizei- und Verwaltungsbehörden zwei Möglichkeiten (Schmidt, 2020, S. 5): in Bayern, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Thüringen und Sachsen agieren Ordnungsbehörden auf Grundlage eines Ordnungsbehördengesetzes, während die Polizei auf Basis eines eigenen Polizei(aufgaben)gesetzes handelt. In Berlin, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein wird zwar formal zwischen Ordnungs- und Polizeibehörden unterschieden, jedoch agieren beide Behörden auf Grundlage eines allgemeinen Polizei- und Ordnungsbehördengesetzes (POG).

Mit Ausnahme von Bremen und Schleswig-Holstein nennen alle POG der Länder (siehe Anhang) explizit die öffentliche Ordnung und Sicherheit als Schutzgüter (Schenke, 2023, Rn 67). Entscheidend für ein Eingreifen der KOD (wie auch der Polizei) ist, ob eine Gefahr besteht, dass die Schutzgüter verletzt werden oder bereits verletzt wurden. Die POG regeln die Möglichkeit, Maßnahmen zur Gefahrenabwehr zu ergreifen, in der sogenannten „Generalklausel“. Diese besagt, dass die Maßnahmen notwendig und angemessen sein müssen und somit den Prinzipien des pflichtgemäßen Ermessens sowie der Verhältnismäßigkeit folgen müssen. Die KOD verfügen bei Maßnahmen gemäß dem Opportunitätsprinzip über einen Ermessensspielraum, der im Gesetzestext durch „Formulierungen wie ‚kann‘, ‚darf‘, ‚ist ermächtigt‘ oder ‚ist befugt‘“ (Balzer, 2021, S. 125) angezeigt wird. Allerdings ist dieser Entscheidungsspielraum durch die Grundrechte der Bürger:innen sowie die Verhältnismäßigkeit begrenzt. Das Prinzip der Verhältnismäßigkeit sieht vor, dass für die jeweilige Gefahrensituation angemessene Mittel gefunden werden müssen. Dabei werden die Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit der Maßnahme in die Entscheidung mit einbezogen (Balzer, 2021, S. 127–128). Im Rahmen der Generalklausel sind der KOD und die Polizei ermächtigt, Gefahren abzuwehren.

Aufgrund der unterschiedlichen gesetzlichen Regelungen der Länder ist es schwierig, eine allgemeingültige Aussage über die Befugnisse der KOD zu treffen. Die bundeslandspezifischen Grundlagen wurden bereits von Balzer (2021) ausführlich beschrieben und gegenübergestellt, sodass an dieser Stelle lediglich einige zentrale Merkmale hervorgehoben werden sollen, die für das Verständnis der Arbeit der KOD sowie der Ausschnitte aus dem Datenmaterial notwendig sind.

In allen Bundesländern besteht die Möglichkeit der Befragung von Personen durch die KOD und die Personen sind zur Auskunft verpflichtet. Hierzu muss keine Störung durch die Person selbst vorliegen, sondern es genügt die

Annahme, dass sie sachdienliche Hinweise geben kann, die der Gefahrenabwehr dienen (Balzer, 2021, S. 135). Darüber hinaus sind die KOD berechtigt, die Identität von Personen festzustellen, die die öffentliche Sicherheit und Ordnung stören, wenn dadurch die Gefahr abgewehrt werden kann. Die KOD-Mitarbeitenden (außer in Berlin) dürfen die Person bis zu einer Stunde festhalten und gegebenenfalls durchsuchen. Voraussetzung ist, dass „Tatsachen die Annahme rechtfertigen" (Balzer, 2021, S. 146), dass die Person nicht-zulässige Gegenstände mitführt. Eine Durchsuchung von Personen ist nur unter diesen Umständen möglich, eine bloße Vermutung reicht nicht aus. In einigen Bundesländern, wie Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Hessen, können Vollzugskräfte als Ultima Ratio eine Person in Gewahrsam nehmen (Balzer, 2021, S. 142). Allerdings muss hierfür eine erhebliche Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung vorliegen. In diesem Fall ist eine Kooperation mit der Polizei zwingend, da nur sie den Gewahrsam in ihren Einrichtungen durchführen kann (Balzer, 2021, S. 145). Die Möglichkeit eines Platzverweises von unterschiedlicher Dauer sehen alle POG vor, jedoch sind nicht alle KOD befugt, diesen auch zu vollstrecken. Im Einheitssystem ist dies eher möglich als im Trennsystem, da die Außendienstkräfte der KOD im einheitlichen Modell mit Polizeibeamten gleichgestellt sind und somit die Möglichkeit haben, den Verwaltungsakt sofort vollstrecken zu können (Balzer, 2021, S. 116).

Die kommunalen Außendienste sind in der Regel im öffentlichen oder halböffentlichen (z. B. Bahnhöfe, Shopping-Malls während der Öffnungszeiten) Raum tätig. Der KOD darf Wohnungen betreten und in manchen Bundesländern auch durchsuchen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sich dort Personen oder Sachen befinden, die in Gewahrsam genommen oder sichergestellt werden dürfen oder Gefahr für Leib und Leben besteht (Balzer, 2021, S. 149–150). Die Voraussetzungen für eine Wohnungsdurchsuchung sind wesentlich strenger als für die Durchsuchung von Personen und Sachen. Zur Abwehr einer Gefahr können auch Gegenstände sichergestellt werden, die zur Eigen- und Fremdgefährdung, zur Begehung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten (BB, HE, ST) sowie zur Beschädigung oder Flucht verwendet werden können (Balzer, 2021, S. 152).

Darüber hinaus verfügen einige KOD über Sonderrechte im Rahmen der Straßenverkehrs-Ordnung (§ 35 StVO). In Bundesländern mit dem Einheitssystem sind die KOD nach § 35 Abs. 1 StVO als Teil der Polizei zur Erfüllung hoheitlicher Aufgaben von den Vorschriften der StVO befreit. Im Trennsystem sorgt eine weite Auslegung des Polizeibegriffs dafür, dass die KOD dort ebenfalls von den Sonderrechten Gebrauch machen können (Balzer, 2021, S. 340). Die Ausübung von Sonderrechten schließt jedoch nicht automatisch die Ausübung von Wegerechten im Sinne der Nutzung von Blaulicht durch die KOD

mit ein (Langenberger, 2020, S. 121). Laut Balzer ist eine „obligatorische Ausstattung mit blauem Blinklicht und Einsatzhorn […] daher nicht möglich“ (2021, S. 343) und wird in vielen Bundesländern kritisch betrachtet.[17] Erstens soll vermieden werden, dass sich die Bevölkerung an die Warnsignale gewöhnt. Zweitens besteht die Befürchtung, dass durch den vermehrten Einsatz die Akzeptanz und Wirkung von Blaulicht und Martinshorn bei der Polizei abnehmen könnte (Tuchscherer, 2017, S. 76).

Um eine genauere Beschreibung der jeweiligen Befugnisse eines KOD zu ermöglichen, ist es erforderlich, die Gesetze der einzelnen Bundesländer sowie lokale Verordnungen zu berücksichtigen. Es sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass die genannten rechtlichen Grundlagen lediglich die *Möglichkeiten* für den Einsatz und die Befugnisse der KOD vorgeben. Inwieweit diese letztlich in den einzelnen Kommunen wahrgenommen und ausgestaltet werden, ist eine separate Frage. Anders ausgedrückt: Die Tatsache, dass es beispielsweise rechtlich möglich ist, Personen in Gewahrsam zu nehmen, bedeutet nicht zwangsläufig, dass dies auch politisch erwünscht ist. Die tatsächliche Anwendung der Befugnisse hängt stark von den lokalen Gegebenheiten und den Vorstellungen der Kommunalverwaltungen ab.

2.2.2 Bezeichnung

Für die Vollzugs- und Außendienste der Polizeiverwaltungs- oder Ordnungsbehörden gibt es vielfältige Bezeichnungen innerhalb Deutschlands. Diese hängen unter anderem von den landesrechtlichen Bestimmungen und der jeweiligen Bezeichnung der dazugehörigen Behörde ab. An dieser Stelle seien ein paar Beispiele genannt: Kommunaler Ordnungsdienst KOD (z. B. Gelsenkirchen, Ingolstadt, Esslingen, Kiel), Kommunaler Außendienst KAD (z. B. München), Ordnungs- und Servicedienst OSD (z. B. Düsseldorf), Service- und Präsenzdienst SuPD (z. B. Dortmund), Kommunaler Service- und Ordnungsdienst KSOD (z. B. Neuss), Städtischer Vollzugsdienst SVD (z. B. Stuttgart), Stadtordnungsdienst SOD (z. B. Leipzig), Stadtpolizei (z. B. Frankfurt a.M.), Kommunalpolizei (z. B. Darmstadt) oder Ordnungspolizei (z. B. Kassel).

Die Tatsache, dass einige Ordnungsdienste den Begriff „Polizei“ im Namen führen, resultiert aus der bereits erwähnten Struktur des Polizeisystems. Da sich die nach dem Einheitssystem organisierten Bundesländer am materiellen

[17] Die Stadtpolizei in Frankfurt a.M. verfügt über Blaulicht und Martinshorn, dieses darf jedoch lediglich von ausdrücklich bemächtigten Hilfspolizeibeamten betätigt werden (Tuchscherer, 2017, S. 75). In Nordrhein-Westfalen wurden Wegerechte entweder nicht genehmigt oder vormals bestehende eingeschränkt (Tuchscherer, 2017, S. 75).

Polizeibegriff orientieren und alle Polizeibehörden unter den Polizeibegriff subsumieren, haben die Kommunen als Polizeiverwaltungsbehörden die Möglichkeit, ihre Außendienste mit dem Zusatz „Polizei“ zu kennzeichnen. Mit den Schwierigkeiten der Verwendung des aus der NS-Zeit geprägten Begriffs „Ordnungspolizei“ hat sich Tuchscherer (2017, S. 29) beschäftigt. Darüber hinaus tragen einige Ordnungsdienste, wie der KOD Tübingen, der SVD Stuttgart oder der SOD Leipzig, den Schriftzug „Polizeibehörde“ auf der Uniform und den Fahrzeugen. Diese Firmierung unter dem Polizeibegriff hat auch zum Ziel, die Außenwirkung der kommunalen Ordnungsdienste in der Bevölkerung zu verbessern, wie ein Stadtratsantrag aus Leipzig zeigt:

> „Die Verwendung des Begriffes ‚Polizeibehörde‘ ist rechtlich zutreffend und folgerichtig, stärkt das Selbstvertrauen und die Motivation der Bediensteten, wertet diese in der Wahrnehmung der Bürger auf und führt vor allem potenziellen Tätern vor Augen, dass es sich bei den Bediensteten eben um Polizeibedienstete im Sinne des Polizeigesetzes und nicht nur um einen quasi „zahnlosen“ Wachschutz handelt. In Kombination mit den anderen beantragten Maßnahmen kann somit die Streifentätigkeit wirksamer und das allgemeine Unsicherheitsgefühl in der Bürgerschaft verringert werden.“
> (Stadt Leipzig, 2017, S. 4)

Um die Lesbarkeit und Einheitlichkeit dieser Arbeit zu verbessern, werden alle Außen- und Vollzugsdienste der Polizeiverwaltungs- und Ordnungsbehörden im Folgenden unter dem Begriff ‚kommunaler Ordnungsdienst‘ beziehungsweise der Abkürzung KOD gefasst. Dies schließt alle Ordnungsdienste mit ein, die unter anderem Namen agieren.

2.2.3 Aufgabenzuschnitt

Unabhängig von den verschiedenen Bezeichnungen erfüllen die KOD im Großen und Ganzen ähnliche Aufgaben. Diese umfassen in der Regel

- die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung,
- die Überwachung der Einhaltung städtischer Satzungen und Verordnungen,
- die regelmäßige Bestreifung des Stadtgebiets und das Zeigen von Präsenz im öffentlichen Raum,
- eine Tätigkeit als Ansprechpersonen für Bürger:innen,
- die Annahme und Weitergabe von Bürgerbeschwerden
- sowie ggf. die Überwachung des ruhenden und fließenden Verkehrs.

Diese primären Tätigkeiten sind mit unterschiedlicher Schwerpunktsetzung in allen KOD vorgesehen. Lediglich die Verkehrsüberwachung (v.a. des ruhenden Verkehrs) wird gerade in größeren Kommunen an eine separate kommunale

Behörde ausgelagert, sodass die Mitarbeitenden der KOD in diesen Fällen keine „Knöllchen“ verteilen. Die Annahme von Bürgerbeschwerden erfolgt ebenfalls in unterschiedlicher Form. Alle KOD sind im öffentlichen Stadtraum ansprechbar und nehmen Beschwerden und Anregungen entgegen. Einige KOD verfügen zudem über eine Leitstelle, die per Ordnungstelefon, E-Mail oder App erreichbar ist, um Beschwerden entgegenzunehmen und an die Streifenteams zur Bearbeitung zu übergeben (z. B. Berlin, Bielefeld, Frankfurt, Leipzig). Manche Kommunen sehen regelmäßige Doppelstreifen mit der Landes- oder Bundespolizei vor, insbesondere an „Hotspots“ oder zur Nachtzeit. Zu den Aufgaben des Ordnungsamtes zählt in der Regel auch die Kontrolle von Gewerbebetrieben (z. B. Sperrzeiten, Schanklizenzen, Außengastronomie). Diese Aufgaben werden in zahlreichen Kommunen vom KOD oder einer speziellen Gewerbeabteilung des Ordnungsdienstes übernommen wird. Auch die Durchführung von Ermittlungsaufträgen im Auftrag anderer Ämter, Kommunen oder der Polizei zählen zu den Aufgaben der KOD. Nahezu in allen Fällen gehört zu den Aufgaben der Ordnungsämter auch die Durchsetzung von Verordnungen in Bezug auf Hunde. Dazu zählen beispielsweise die Durchsetzung der Leinenpflicht, die Ahndung von Verstößen gegen Landeshundegesetze oder die Überwachung der ordnungsgemäßen Beseitigung von Hundekot.[18]

Als konkrete Aufgaben, die unter die Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung fallen, werden beispielsweise das Ahnden von „Wildpinkeln“, die Schlichtung von Streitigkeiten und die Einhaltung von Alkoholverboten genannt. Außerdem setzen die KOD beispielsweise Verordnungen über das Taubenfütterungsverbot, öffentliche Anschläge (i.S.v. unerlaubter Plakatierung) oder die Spiel- und Bolzplatzsatzung durch.

Aufschlussreich ist auch ein Blick auf die mediale Selbstdarstellung der KOD. Die meisten Ordnungsämter verfügen über eine eigene Unterseite im Internetauftritt der Stadt, auf der sie den Ordnungsdienst mehr oder weniger ausführlich vorstellen. Daneben veröffentlichen die Kommunen mitunter Flyer und Broschüren, die die Arbeit der KOD näher erläutern. Das meistgenannte Ziel des Einsatzes eines Ordnungsdienstes ist laut diesen Mediendokumenten die Stärkung des Sicherheitsgefühls der Bevölkerung.[19] In diesem Zusammenhang nehmen sie präventive Tätigkeiten wahr, sind „wertvolle Ansprechpartner*innen“ und „gute Geister“ (Stadt Dortmund). Eine Recherche auf den kom-

[18] Siehe z. B. Stadt Dortmund ; Stadt Neuss ; Stadt Nürnberg

[19] Siehe z. B. Landeshauptstadt München; Stadt Dortmund; Stadt Leipzig

munalen Webseiten offenbart zudem ein Selbstverständnis als Servicedienstleister[20]: Die KOD sollen Bürger:innen beraten und informieren, Hilfeleistung erbringen, sich mit sozialen Einrichtungen vernetzen und bedürftige Personen gegebenenfalls dorthin vermitteln[21], Schäden im öffentlichen Raum feststellen und als Ansprechpartner für Bürger:innen, Gewerbetreibende und Besucher:innen fungieren. Dabei verstehen sie ihre Tätigkeit als eine „nicht alltägliche Dienstleistung" (Stadt Neuss; Landeshauptstadt Düsseldorf) und möchten „die Balance zwischen dem Aufrechterhalten von Ordnung und großstädtischer Liberalität wahren" (Kreisverwaltungsreferat München, 2018, S. 1). Sie sollen „Auge und Ohr" (Stadt Dortmund, S. 2) für das Ordnungsamt sowie ein „verlängerter Arm" (Landeshauptstadt Düsseldorf) anderer Dienststellen im Innendienst sein.

2.2.4 Ausstattung & Uniform

Alle KOD verfügen nach aktuellem Stand über eine Art von Dienstkleidung oder Uniform. Diese reicht von einer (Warn-)Weste bis hin zu einer vollumfänglichen, polizeiähnlichen Uniform. Darüber hinaus tragen die Mitarbeitenden Einsatzmittel und technische Hilfsmittel in unterschiedlichem Umfang auf Streifengängen mit sich. In den folgenden Abschnitten werden die gängige Ausstattung der KOD sowie ihre Erkennbarkeit anhand von Uniformen und Kennzeichnungen dargestellt.

2.2.4.1 Technische Ausrüstung und Einsatzmittel

Der Großteil der KOD verfügt über Handfesseln im Außendienst. Ebenso tragen viele ein Reizstoffsprühgerät mit sich, das zur Eigensicherung oder zur Anwendung unmittelbaren Zwangs eingesetzt werden kann. Dabei handelt es sich in der Regel um CS-Gas oder Pfefferspray, teilweise aber auch um Tierabwehrsprays, die zum Einsatz gegen Menschen nur im Falle der Notwehr zugelassen sind. Rund zwei Drittel der KOD aus der Vergleichsstudie führen im Streifendienst zudem einen (Teleskop-) Schlagstock oder den sogenannten „EKA" (Einsatzstock kurz ausziehbar) mit. Die Mitführung setzt in der Regel Schulungen und einen gesonderten Befähigungsnachweis voraus. Neben der Ausstattung mit abwehrtechnischen Mitteln wie Reizstoffsprühgerät und Schlagstock verfügen nur die Ordnungsdienste in Frankfurt und Stuttgart über Schusswaffen im Dienst. Die Mitarbeitenden der Frankfurter Stadtpolizei sind als Hilfspolizeibeamte ermächtigt, Schusswaffen zur Eigensicherung zu tragen (Tuchscherer,

[20] Siehe z. B. Landeshauptstadt Düsseldorf; Stadt Neuss

[21] Siehe z. B. Landeshauptstadt Düsseldorf; Landeshauptstadt München

2017, S. 77). Als Teil der Polizeibehörden nimmt auch der Städtische Vollzugsdienst Stuttgart (als einziger gemeindlicher Vollzugsdienst in Baden-Württemberg) die Möglichkeit wahr, Schusswaffen zu tragen (Balzer, 2021, S. 51). Die besondere Einsatzgruppe des Stadtordnungsdienstes Dresden verfügt darüber hinaus über Schreckschuss- und Pepperballpistolen (Sächsisches Staatsministerium des Inneren, 2017).

Die Ordnungsdienste führen neben der Ausrüstung zur Selbstverteidigung auch beispielsweise (schnittsichere) Leder- und/oder Erste-Hilfe-Handschuhe, Taschenlampen, Spritzenboxen, Notizbücher und Verwarngeldblöcke sowie ggf. Bargeld und Fotoapparate mit. Für den Transport und die Befestigung der Ausrüstungsgegenstände nutzen die Mitarbeitenden zumeist eine sogenannte „Koppel“, die wie ein Gürtel um die Hüfte getragen wird. Verfügt der KOD über eine Weste, so kann auch diese zur Befestigung der Einsatzmittel genutzt werden.

Die KOD verfügen zumeist über Dienstfahrzeuge. Einige Ordnungsämter stellen zudem (E-)Fahrräder (z. B. Augsburg, Kiel) oder Motorräder/-roller (z. B. Aachen, Bottrop). Die Fahrzeuge sind farblich gekennzeichnet und mit Schriftzügen entsprechend der Uniform versehen und erkennbar. Darunter befinden sich sowohl PKW, Kleinbusse, Transporter und Elektroautos. Die Stadtpolizei Frankfurt verfügt auch über Fahrzeuge mit Blaulicht und Martinshorn. Bei den Fahrrädern sind Trekkingräder, Mountainbikes wie auch Pedelecs vertreten. Der Fuhrpark der KOD in Heilbronn und Nürnberg umfasst darüber hinaus auch Segways.

Die Außendienstkräfte tragen Mobiltelefone bei sich, um im Streifendienst kommunizieren zu können. In einigen Kommunen ist darauf eine eigene Messenger-App für den Ordnungsdienst sowie Apps zur Aufnahme von Fällen installiert. Einige KOD verfügen zudem über Funkgeräte, die einen schnellen Kontakt beispielsweise zwischen den Teams oder zum Innendienst ermöglichen. Diese sind jedoch in der Regel nicht mit dem Polizeifunk verknüpft. Einige Ordnungsämter stellen ihren Mitarbeitenden Tablets und Laptops, die sie im Dienstfahrzeug mitführen können, zur Verfügung. Zusätzlich haben die KOD in den Dienststellen Zugang zu Rechnerarbeitsplätzen.

Nicht alle KOD verfügen über eine eigene Leitstelle. In einigen Kommunen gibt es ein eigenes Sachgebiet im Innendienst, das Leitstellen-Aufgaben (bspw. Rufbereitschaft) übernimmt. Teilweise fungieren Polizeipräsidien oder die Stadtwerke als Leitstellen für den KOD. Darüber hinaus gibt es aber auch KOD-Leitstellen mit eigener Hotline für Bürger:innen (z. B. Leipzig, Frankfurt), einer Funkstation und einer Besetzung rund um die Uhr (Frankfurt).

2.2.4.2 Uniformen und Kennzeichnung

Alle KOD tragen eine erkennbare Dienstkleidung oder Uniform. In den meisten Fällen ist diese dunkelblau gehalten, seltener schwarz (z. B. Rosenheim). Sie ist an die Uniform der Polizei angelehnt und besteht neben Hose, Poloshirt oder Hemd, Pullover, Softshell- und Regenjacke häufig auch aus stich- und schusssicheren Westen, Kopfbedeckung (z. B. Schirmmütze, Basecap, Wollmütze) und Sicherheitsschuhen. Einzelne KOD verfügen auch über zivile Einsatzgruppen (z. B. Frankfurt), die explizit ohne Uniform im Dienst sind.

Die Uniformen sind mit verschiedenen Aufschriften und Wappen gekennzeichnet. In der Regel befinden die Schriftzüge sich auf der Brust und größer auf dem Rücken. Einige KOD tragen den jeweiligen Namen des Ordnungsdienstes oder schlicht „Ordnungsamt" auf der Uniform. Falls zulässig, wird auch „Polizeibehörde" aufgedruckt. Auf dem Ärmel ist meist ein Patch (Klettabzeichen) mit dem Stadtwappen oder – wenn vorhanden – dem eignen Wappen des KOD (z. B. Stadtpolizei Frankfurt) zu finden. Auch die Schirmmützen sind mitunter mit einem Stadtwappen versehen.

Ebenso haben die Fahrzeuge der KOD in der Regel eine Kennzeichnung und damit einen Wiedererkennungswert, unterliegen aber der Verwechslungsgefahr mit der Polizei. So sind beispielsweise die PKW der Besonderen Einsatzgruppe Dresden und des Städtischen Vollzugsdienstes Stuttgart weiß mit blauem Streifen und der Aufschrift „Polizeibehörde" versehen. Der blaue Streifen ist zudem von einer gestrichelten, weißen Linie oben und unten eingefasst, sodass die Fahrzeuge denen der Polizei stark ähneln.

2.2.5 Einsatzgebiete und -zeiten

Die Außendienstkräfte der meisten Ordnungsämter sind im gesamten Stadtgebiet im Einsatz. In Ausnahmefällen beschränkt sich ihr Einsatzgebiet auf ausgewählte „Hotspots" wie beispielsweise die Innenstadt und Grünanlagen (z. B. Ingolstadt) oder das Bahnhofsquartier (z. B. München). Üblicherweise wird in urbanen Zentren verstärkt Personal eingesetzt und diese dadurch engmaschiger bestreift. Gerade in größeren Kommunen werden die Mitarbeitenden bestimmten Stadtteilen zugeteilt. In der Regel werden eigene Teams für das Zentrum sowie einzelne Stadtquartiere gebildet oder gröbere Einteilungen nach den Himmelsrichtungen vorgenommen (z. B. „Team Nord", „Team Süd" und „Team Innenstadt"). Die zentrumsnahen Gebiete sowie Fußgängerzonen werden zumeist zu Fuß bearbeitet, während für das weitere Stadtgebiet und die Außenbezirke vermehrt Fahrräder oder PKW zum Einsatz kommen, um das Gebiet abzudecken. In halböffentlichen Räumen wie Bahnhofsgebäuden oder Shoppingmalls sind in der Regel gewerbliche Sicherheitsdienste oder die Bundespolizei

zuständig. Die KOD werden dort je nach Absprache im Rahmen ihrer Zuständigkeit teilweise jedoch ebenfalls tätig.[22]

Die KOD arbeiten üblicherweise in einem 2- oder 3-Schichtmodell und decken dabei Früh-, Spät- und gegebenenfalls Nachtschichten ab. Die größeren KOD sind täglich, auch am Wochenende und an Feiertagen im Dienst. Dagegen sind nur wenige KOD rund um die Uhr im Einsatz, wie zum Beispiel der Dauerdienst der Stadtpolizei Frankfurt. In den meisten Fällen beginnt der Dienst zwischen 6 und 7 Uhr morgens und endet je nach Wochentag zwischen 22 Uhr und 2 Uhr nachts. Insbesondere zentrumsnahe Einsatzgebiete werden am Wochenende oder vor Feiertagen in der Regel länger bestreift. Manche Kommunen besetzten nur in den Sommermonaten oder am Wochenende eine Nachtschicht.

2.2.6 Personalstärke und Organisation

Die Organisationsstruktur und Personalstärke der KOD variiert stark in Abhängigkeit von der Größe der Kommune, des Einsatzgebietes und der Aufgabenzuteilung (vgl. Balzer, 2021, S. 382). Zumeist ist der KOD als eigener Fachbereich bzw. eigene Abteilung im Ordnungsamt angesiedelt.[23] In kleineren Kommunen leitet eine Führungskraft das gesamte Team der Außendienstkräfte, während in größeren Kommunen mit personalstärkeren Ordnungsdiensten die Managementebene aus mehreren Führungskräften besteht. Neben der Amts- oder Sachgebietsleitung gibt es dann beispielsweise auch Team- und Dienstgruppenleitungen. Abb. iii zeigt den exemplarischen Aufbau eines personalstarken KOD mit mehreren Hierarchieebenen. Die Dienstgruppen bestehen aus etwa zehn Personen, die von einer Dienstgruppenleitung geführt werden. Im Streifendienst sind sie in kleineren Streifenteams (2–4 Personen) unterwegs. Dieses Organigramm ist lediglich beispielhaft und stellt keine verbindliche Struktur dar. Insbesondere in Kommunen mit weniger Außendienstkräften kann die Situation abweichen.

Viele kleinere und mittlere Kommunen haben weniger als zehn Mitarbeitende im KOD. Im Gegensatz dazu verfügt die Stadtpolizei Frankfurt über mehr als 200 Planstellen und der Ordnungs- und Servicedienst Düsseldorf kann rund

---

[22] Für weitere Ausführungen zum ordnungsdienstlichen Handlungsraum siehe Hennen (2023) *Raumordnungen kommunaler Ordnungsdienste*.

[23] „Ordnungsamt“ wird hier stellvertretend für die diversen Bezeichnungen in den Kommunalverwaltungen verwendet. Diese reichen beispielsweise von *Kreisverwaltungsreferat* (München) über *Amt* / *Referat* / *Fachbereich* / *Abteilung für Sicherheit und Ordnung* bis hin zum *Amt für öffentliche Ordnung und Straßenverkehr* (Regensburg).

180 Stellen besetzen.[24] Die Voraussetzungen für die Einstellung und Ausbildung neuer Außendienstkräfte liegen in der Eigenverantwortung der Kommunen. Es gibt keine deutschlandweit verbindlichen Ausbildungsinhalte. Zahlreiche Bundesländer setzen keine Vorgaben bezüglich der Inhalte und Dauer der Erstausbildung und Fortbildung der Mitarbeitenden fest. Wenige Bundesländer haben Mindeststandards etabliert (Balzer, 2021): In Hessen beispielsweise darf die Unterrichtszeit nicht weniger als sechs Wochen betragen, in Rheinland-Pfalz ist eine zehnwöchige Ausbildung an der Polizeischule nach einem festgelegten Lehrplan verpflichtend. Die Festlegung von Einstellungskriterien und die Qualifizierung der Außendienstkräfte liegen jedoch überwiegend in der Hand der einzelnen Kommunen.

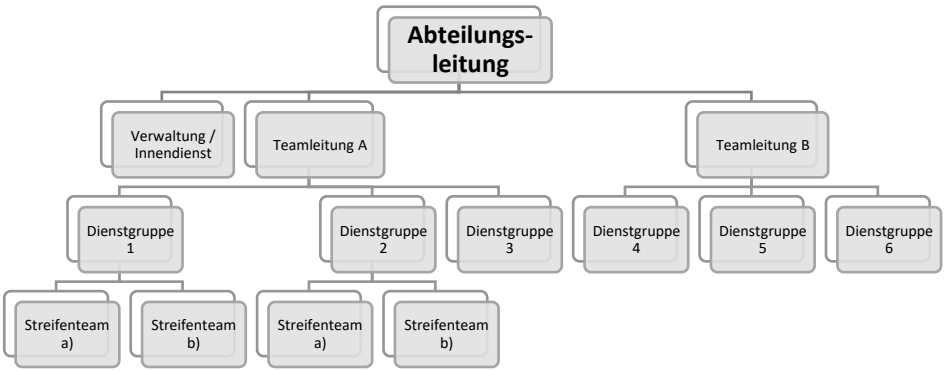

Abb. iii: Typisches Organigramm in personalstarken KOD (eigene Darstellung)

Einige Kommunalverwaltungen, wie zum Beispiel in Düsseldorf, bieten einen eigenen Ausbildungsberuf an. In drei Jahren werden Nachwuchskräfte zu Verwaltungsfachangestellten mit Schwerpunkt auf dem Ermittlungs- und Vollzugsaußendienst ausgebildet. Der Vorteil besteht gemäß den Kommunen darin, dass die Mitarbeitenden im weiteren Berufsleben in der gesamten Verwaltung eingesetzt werden können. Abgesehen von diesem Modell bieten die Kommunen Ausbildungskonzepte unterschiedlicher Ausprägung und Tiefe an. Die Schulungen dauern zwischen wenigen Wochen und bis zu zwei Jahren (häufig neben oder im Wechsel mit dem Einsatz im Außendienst). Sie bestehen aus theoretischen und praktischen Anteilen und beinhalten unter anderem Grundlagen des

[24] https://kurzlinks.de/1jth; https://kurzlinks.de/m3ac (letzter Zugriff jeweils: 22.01.2025)

Verwaltungs- und Polizeirechts sowie des Stadtrechts, Deeskalations- und Einsatztechniken, Erste-Hilfe sowie Kommunikations- und Selbstverteidigungstrainings. Diese Ausbildungen werden sowohl an den Verwaltungs(hoch)schulen der Städte und Länder als auch durch die Polizei oder eigene Mitarbeitende durchgeführt. Dabei ist es üblich, dass Neu- und Quereinsteiger:innen einen intensiven Grundlehrgang absolvieren, der sie für die Tätigkeit im Verwaltungsdienst qualifiziert. An der Verwaltungsschule Karlsruhe wird beispielsweise ein eigener Fortbildungslehrgang „Kommunaler Ordnungsdienst" angeboten, in dem zahlreiche baden-württembergische KOD ihr Personal ausbilden lassen. Anwärter:innen mit Vorerfahrung im Sicherheitsbereich (z. B. Fachkräfte für Schutz und Sicherheit oder aus dem Bereich der Justiz) oder der Verwaltung können die Ausbildung in der Regel verkürzen und die jeweils noch erforderlichen Qualifikationen nachholen. Die praktische Einarbeitung erfolgt dann „on the job" im Außendienst. Insbesondere kleinere Kommunen setzen einen erfolgreich abgeschlossenen Verwaltungslehrgang oder eine Berufsausbildung im Sicherheitsbereich voraus, da sie oft nicht über ein eigenes Ausbildungsprogramm und -budget verfügen.

Im Anschluss an die Grundausbildung bieten die Kommunen verschiedene Fort- und Weiterbildungsmöglichkeiten an. Diese reichen von monatlichen Trainings zur Anwendung von Einsatzmitteln und Selbstverteidigung bis hin zu unregelmäßigen Auffrischungen der Kenntnisse durch die eigenen Mitarbeitenden.

Bei den Mitarbeitenden der KOD sind die männlichen Außendienstkräfte deutlich in der Überzahl. Die befragten Ordnungsämter gaben an, dass die Altersspanne von 18 bis 65 Jahren reicht, wobei hier nicht nach Innen- und Außendienst unterschieden wurde. Unter den Mitarbeitenden befinden sich sowohl Angestellte als auch Beamte. Insbesondere die Führungsebene ist verbeamtet, jedoch ist eine Verbeamtung prinzipiell auch für Außendienstkräfte möglich. Die Außendienstmitarbeitenden werden gemäß dem Tarifvertrag des öffentlichen Dienstes (TVöD) vergütet und dort bis auf wenige Ausnahmen in die Entgeltgruppe 6 (A7 für Beamte) bis 9a (A9) eingestuft.

3 Forschung und Diskurse

Nachdem die KOD als Forschungsgegenstand definiert und eingegrenzt und die praktische Ausgestaltung der KOD beschrieben wurde, widmet sich der folgende Abschnitt den zentralen Forschungsdiskursen. Während das Forschungsfeld zu Polizei und pluralem Polizieren stark entwickelt ist, gibt es bislang wenige Arbeiten, die sich explizit mit kommunalen Ordnungsdiensten aus-

einandersetzen. Demnach stehen in den folgenden Ausführungen die spezifische Situation der KOD in Deutschland im Fokus. Das Kapitel zum Forschungsdiskurs gibt zunächst einen Überblick über relevante Forschungsarbeiten und Konzepte, die dezidiert das Thema dieser Arbeit berühren. Dabei werden sowohl etablierte als auch aktuelle[25] Arbeiten einbezogen, um die Entwicklung dieses bislang wenig ausdifferenzierten Forschungsstrangs nachzuzeichnen. Darüber hinaus erfolgt eine Analyse bestehender Forschungslücken und offener Fragen, die die Grundlage für die Motivation und den Beitrag der vorliegenden Forschungsarbeit bilden.

Im Sinne einer Fokussierung auf das Thema dieser Arbeit erfolgt zunächst eine Betrachtung von Studien, die in Bezug auf Forschungsgegenstand, Region und Empirie eine ähnliche Ausrichtung aufweisen, wie die vorliegende Untersuchung. Im Folgenden werden Forschungsarbeiten zu kommunalen Ordnungsdiensten in Deutschland vorgestellt, die durch eigenständige qualitative und/oder quantitative Datenerhebungen gestützt sind. Im Anschluss werden auch Forschungsarbeiten berücksichtigt, die sich mit KOD in Deutschland beschäftigen, jedoch einen theoretischen Zugang wählen und rechtliche Grundlagen sowie Aufgaben beschreiben.

Erst seit den 2010er-Jahren finden die Außendienste kommunaler Ordnungsämter Beachtung in der deutschsprachigen wissenschaftlichen Forschung. Die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Thema begann mit einer Defizit-Perspektive: Es wurde festgestellt, dass sich die Polizei aus dem öffentlichen Raum zurückzieht und die KOD an Relevanz gewinnen, um das entstandene Vakuum zu füllen (siehe Kapitel 2.1.2). In diesem Kontext sind sowohl rechtliche als auch sozialwissenschaftliche Fragestellungen entstanden, die zum einen die Befugnisse und Aufgabenverteilung in diesem neuen Sicherheitskonstrukt tangieren, zum anderen die Zusammenarbeit zwischen den Akteuren und die Auswirkungen für die urbane Sicherheit betreffen. Sie lassen sich in Beiträge mit empirischer Datengrundlage sowie einem rechtlich-theoretischen Zugang unterteilen.

[25] An dieser Stelle werden Forschungsarbeiten berücksichtigt, die bis einschließlich 2021 veröffentlicht wurden und somit Einfluss auf die Forschungsfragen und die Konzeption der vorliegenden Arbeit ausgeübt haben.

3.1 Empirische Erkenntnisse

In einer der ersten empirischen Untersuchungen widmet sich Floeting (2014) mit den Perspektiven auf urbane Sicherheit zweier städtischer Akteure: Ordnungsämter sowie Stadtplanungsämter. Er begründet seinen Zugang damit, dass der wissenschaftliche Fokus auf die Polizei als alleinigem Sicherheitsakteur im städtischen Raum den tatsächlichen Gegebenheiten nicht gerecht wird (Floeting, 2014, S. 67). Er beschreibt, dass es in Kommunen gerade die Ordnungsämter sind, die sich mit Fragen von Ordnung und Sicherheit auseinandersetzen. Zudem enthalten kriminalpräventive Ansätze häufig städtebauliche Elemente, womit auch Stadtplanungsämter eine zentrale Rolle in der Herstellung von Sicherheit einnehmen. Im Rahmen einer breit angelegten quantitativen Studie wurden die Perspektiven von rund 190 Ordnungs- und Stadtplanungsämtern zu einer Reihe von Aspekten ausgewertet. Dazu zählen die Aufgaben und Tätigkeiten, das Verständnis von Sicherheit, kriminalpräventive Konzepte sowie neue Ansätze zur Verbesserung der urbanen Sicherheit (Floeting, 2014, S. 68). Die schriftliche Befragung wurde durch qualitative Experteninterviews und Fokusgruppen mit Vertreter:innen beider Ämter ergänzt.

An dieser Stelle wird ersichtlich, dass die Studie keine Außendienstkräfte der Ordnungsämter einbezogen hat und folglich keine Aussagen über deren Perspektive, Alltagsroutinen oder Rollenverständnis treffen kann. Die Ergebnisse der Erhebung zeigen jedoch, dass die Ordnungsämter neben ihrer Kernaufgabe – der Wahrung der öffentlichen Ordnung – insbesondere eine vermehrte Übernahme von polizeilichen Aufgaben berichten. Zudem wird festgestellt, dass gerade „der Aufbau kommunaler Ordnungsdienste […] mit einer Verlagerung von Aufgaben verbunden sein [kann]“ (Floeting, 2014, S. 69). Es wird über eine anfängliche Skepsis von Seiten der Polizei bezüglich der KOD berichtet, die sich jedoch mit der Etablierung der KOD legt und einer Erleichterung über die Unterstützung weicht. Über 90 % der Ordnungsämter in der Studie bestätigen eine gute Zusammenarbeit mit der Polizei, während gleichzeitig über immer mehr von der Polizei übertragene Aufgaben geklagt wird. Floeting zeigt bereits in dieser Untersuchung auf, dass sowohl die Quantität als auch die Qualität der Zusammenarbeit zwischen den beiden Sicherheitsakteuren sowohl von den gesetzlichen Regelungen auf Landesebene als auch von parteipolitischen Konstellationen und Strömungen abhängig ist. In diesem Kontext bleibt jedoch unklar, inwiefern die Kooperation von KOD und Polizei auch von der Interaktion im Arbeitsalltag geprägt ist und wie in der Praxis neben der Aufgabenübertragung insbesondere mit Aufgabenüberschneidungen umgegangen wird.

Im Bericht über die Kooperation verschiedener kommunaler Ämter zu Fragen urbaner Sicherheit finden sich Hinweise auf die Relevanz persönlicher

Kontakte für eine erfolgreiche Zusammenarbeit (Floeting, 2014, S. 73). Die befragten Ordnungsämter geben an, dass sie insbesondere mit der Polizei, dem Jugendamt sowie der Feuerwehr und der Bauverwaltung zusammenarbeiten. Die Kooperation mit Immobilieneigentümer:innen oder -verwaltungen, (Sport-)Vereinen und Verbänden sowie Bürgerinitiativen und sozialen Einrichtungen ist laut der Studie hingegen wenig ausgeprägt. Abermals stellt sich an dieser Stelle die Frage, inwiefern die Zusammenarbeit mit Bürger:innen und sozialen Einrichtungen sich auf der Außendienstebene von der untersuchten Ebene des Ordnungsamt-Innendienstes unterscheidet. In Bezug auf Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit legen die in der Studie befragten Ordnungsämter den Fokus auf die Präsenz vor Ort, die Instandhaltung des öffentlichen Raums sowie eine aktive Öffentlichkeitsarbeit. Dies ist auch vor dem Hintergrund bemerkenswert, dass die wenigsten Ordnungsämter über eigene Social-Media-Kanäle oder Presseabteilungen verfügen, sondern die Kommunikation in der Regel über die Pressestellen der Stadt sowie eigens verfasste Pressemitteilungen läuft. Der Wunsch nach konstruktiver Öffentlichkeitsarbeit wird von den Ordnungsämtern damit begründet, dass sie ihre eigenen Entscheidungsgrundlagen transparent erläutern möchten (Floeting, 2014, S. 77). Das wirft die Frage auf, inwiefern und aus welchem Grund sich die Ordnungsämter offenbar regelmäßig vor der Öffentlichkeit erklären müssen.

Ebenfalls im Kontext der vorliegenden Studie von Relevanz ist die von Floeting aufgeworfene Frage nach der Informationsgrundlage für das Handeln der Ordnungsämter. Die Erhebung legt dar, dass insbesondere Informationen und Erfahrungen anderer Akteure die Einschätzung des Ordnungsamtes über bestimmte Orte und Situationen prägen (Floeting, 2014, S. 82). Dazu zählen beispielsweise Erfahrungsberichte der Polizei, Beschwerden von Bürger:innen oder Erfahrungen von Mitarbeitenden des eigenen Amtes. Daten der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) oder aus Bürgerbefragungen stellen für die Ordnungsämter und ihr kriminalpräventives Handeln lediglich eine untergeordnete Informationsquelle dar. In einer abschließenden Gegenüberstellung wird das Handeln der Ordnungsämter insbesondere im direkten Vergleich mit den Stadtplanungsämtern als „eher reaktiv“ (Floeting, 2014, S. 89) charakterisiert, was dem kriminalpräventiven Anspruch vieler KOD widersprechen dürfte.

Floetings Beitrag verfolgt einerseits das Ziel, kommunale Ämter als einen bislang vernachlässigten Bestandteil der Sicherheitsarchitektur in den Fokus der sozialwissenschaftlichen Forschung zu rücken. Gleichzeitig zeigt die Studie auf, dass Kommunalverwaltungen mitunter erst eine Identifikation als Sicherheitsakteure ausbilden und sich dieser Rolle bewusst werden müssen. Obschon sich die Untersuchung auf Amtsebene bewegt und keine Aussagen über die Praxis der Mitarbeitenden im Außendienst zulässt, wie es das vorliegende Forschungs-

vorhaben anstrebt, so liefert sie dennoch wertvolle Hinweise bezüglich der Selbstverortung der Ordnungsämter in Bezug auf die Herstellung urbaner Sicherheit, die Kooperationsbeziehungen zur Polizei und anderen Akteuren sowie die Gewinnung von handlungsleitendem Wissen. Auf diesen Grundlagen kann die vorliegende Untersuchung aufbauen und zudem ergründen, inwiefern über das vergangene Jahrzehnt ein Wandel im Selbstverständnis der Kommunen als Sicherheitsgaranten stattgefunden hat.

Ebenfalls mit der Rekommunalisierung von Sicherheitsaufgaben und der Übertragung von Aufgaben der Polizei an kommunale oder gewerbliche Sicherheitsakteure beschäftigen sich Lauber und Mühler (2019) in einer Studie am Beispiel der Stadt Leipzig. Ausgehend von der Annahme, dass die Polizei sich aus dem öffentlichen Raum zurückzieht, gehen die Autoren zum einen der Frage nach, unter welchen Bedingungen Forderungen nach kommunalen Sicherheitsakteuren entstehen. Zum anderen werden die Auswirkungen der Übertragung von Polizeiaufgaben an kommunale Ordnungsdienste untersucht. Im Rahmen einer Sekundäranalyse wurden quantitative Daten einer Leipziger Sicherheitsbefragung mit knapp 2.850 Teilnehmenden ausgewertet, um die Entstehungsbedingungen des Wunsches nach mehr polizierender Präsenz zu identifizieren. Zu diesem Zweck wurden das Sicherheitsempfinden im Wohngebiet, die Wahrnehmung von Polizei und dem lokalen KOD (Stadtordnungsdienst), die Wahrnehmung physischer und sozialer Incivilities sowie die Furcht vor Viktimisierung als unabhängige Variablen herangezogen. Die Resultate legen nahe, dass sich eine Forderung nach mehr Sicherheitspersonal im öffentlichen Raum nicht allein durch ein negativ geprägtes Sicherheitsempfinden begründen lässt. Weitere Faktoren wie die Wahrnehmung von Unordnungsphänomenen und die Viktimisierungserwartung prägen die Intensität der Forderung nach Polizei oder kommunalem Ordnungsdienst in Leipzig ebenfalls. Für die vorliegende Arbeit ist dabei von besonderem Interesse, dass Lauber und Mühler feststellen, dass sich Unterschiede zwischen den Akteuren zeigen. So wird von denjenigen, die eine höhere Wahrnehmung sozialer Unordnung aufweisen, mehr Polizei gewünscht. Dagegen wird dem KOD eher die Kompetenz zugesprochen, mit physischer Unordnung umgehen zu können, da deren Wahrnehmung mit einer stärkeren Forderung nach dem Ordnungsdienst korreliert. Die Autoren erklären sich diesen Unterschied durch verfestigte Vorannahmen über die Zuständigkeiten:

> „Diese differenzierende Wahrnehmung ist insofern erklärbar, als die bisherige Ablehnung unmittelbaren Zwangs durch den Stadtordnungsdienst sich eben auch als eine Nichtzuständigkeit in Bezug auf Ordnungsstörungen durch Personen oder Personengruppen verfestigt hat. Hier ist wahrscheinlich ein Stereotyp mit beachtlichem Beharrungsvermögen entstanden, das sehr wahrscheinlich auch Unterschiede in der Einschätzung der

> Wirksamkeit zwischen Polizei und Stadtordnungsdienst in Fragen der öffentlichen Sicherheit beeinflusst. Eine Kompetenzerweiterung im Sinne einer Annäherung an polizeiliche Kompetenz wird wahrscheinlich nur über einen langen Zeitraum und intensiver Qualifikation möglich sein. Von allein wird sich eine Veränderung der Kompetenzzuschreibung bzw. des Images durch die Bevölkerung sicher nicht ergeben." (Lauber & Mühler, 2019, S. 194)

Die Studie zeigt, dass Variablen wie Geschlecht oder Bildungsstand in der Studie keinen Einfluss auf eine Forderung nach mehr oder weniger Stadtordnungsdienst haben. Zudem wird ein direkter Zusammenhang von Sicherheitsempfinden im Wohngebiet und der Wahrnehmung der Präsenz von Sicherheitsakteuren als „häufig überschätzt" (Lauber & Mühler, 2019, S. 190) eingeordnet. Die Autoren weisen zudem darauf hin, dass Aussagen über das Sicherheitsgefühl im Wohngebiet nicht ohne Weiteres auf urbane Quartiere wie Bahnhofsviertel oder Innenstädte übertragbar sind. Da diese jedoch verstärkt die Einsatzgebiete der KOD darstellen, ist zu eruieren, inwiefern die Wahrnehmung von Incivilities in Innenstädten die Forderung nach Polizei oder KOD beeinflusst. Die Analyse legt jedoch die Vermutung nahe, dass der parallele Einsatz von Polizei und Stadtordnungsdienst sich gegenseitig ergänzen und damit zu einem erhöhten Sicherheitsgefühl sowohl bei Personen, die mehr physische Unordnung wahrnehmen, als auch bei Personen, die mehr soziale Unordnung wahrnehmen, beitragen kann.

Die Sekundäranalyse von Lauber und Mühler verdeutlicht, dass die Forderung nach kommunalen Ordnungsdiensten von zahlreichen Faktoren beeinflusst wird und das Sicherheitsempfinden als einzelnes, häufig angeführtes Argument, nicht genügt. Es zeigt sich, dass die Bevölkerung einen Unterschied zwischen den Zuständigkeiten von Polizei und KOD wahrnimmt, unabhängig davon, ob dieser formal besteht oder nicht. Im Rahmen der vorliegenden Arbeit soll insbesondere qualitativ überprüft werden, wie die Mitarbeitenden der Ordnungsdienste mit dem Image als „Lightversion der Polizei" (Lauber & Mühler, 2019, S. 171–172) und den an sie gestellten Erwartungen umgehen. Der Fokus wird somit von der Wahrnehmung in der Bevölkerung hin zu den Innenansichten der Mitarbeitenden bei den kommunalen Ordnungsdiensten gelenkt. Während Lauber und Mühler ausschließlich auf Antworten aus der Bevölkerung rekurrieren, wurde in Floetings Analyse die Selbsteinschätzung der Ordnungsämter als Verwaltungseinheit einbezogen. Die Perspektive der KOD selbst, sowohl der Führungsebene als auch der Mitarbeitenden, sowie eine vertiefte qualitative Betrachtung bleiben jedoch in beiden Fällen unberücksichtigt. Die Frage, wo die KOD sich im Rahmen der Herstellung von Sicherheit selbst verorten, welche

Rolle ihnen zuteilwird zwischen anderen Akteuren und wie sie die Abgrenzung zur Polizei (mit-)gestalten, wurde bislang kaum wissenschaftlich diskutiert.

Einen Vorstoß, eine qualitative Untersuchung der KOD zu initiieren, unternimmt Thurn (2021). In seiner Untersuchung hinterfragt er den Einsatz des Kommunalen Außendienstes (KAD) in München kritisch hinsichtlich der Legitimation bei der Durchsetzung von Verordnungen sowie des Umgangs mit der Bevölkerung. Anhand von drei Experteninterviews mit Mitarbeitenden und zwei teilnehmenden Beobachtungen während Tagschichten des KAD überprüft Thurn seine These, die an die Theorie der Verfahrensgerechtigkeit (*procedural justice*) angelehnt ist. Demnach ist eine deeskalative und transparente Form des Polizierens sei als Legitimation für die Verdrängung von marginalisierten Gruppen nicht ausreichend, wenn dabei die Verteilungsgerechtigkeit (*distributive justice*) nicht gewahrt wird. Gemäß der Procedural Justice Theory (vgl. u.a. Hecker, 2018; Tyler, 2003) führt – verkürzt dargestellt – ein faires Verhalten der Polizei in Kontrollsituationen zu einer höheren Legitimation, was wiederum die Kooperationsbereitschaft der Bevölkerung erhöht. Das Konzept der Verteilungsgerechtigkeit postuliert zudem, dass neben einem fairen Kontakt auch eine Gleichverteilung des Kontakts unabhängig von äußeren Merkmalen oder sozialem Status eine Voraussetzung für die Herstellung von Vertrauen in die Polizei und deren Akzeptanz darstellt. Unter der Prämisse, dass der KAD in erster Linie eingesetzt wurde, um Menschen, die im öffentlichen Raum betteln oder Alkohol konsumieren, zu verdrängen, erachtet Thurn das Prinzip der Verteilungsgerechtigkeit bereits mit Implementation des Ordnungsdienstes als verletzt.

Im Anschluss an die Darlegung der rechtlichen Grundlagen des KAD sowie der Erläuterung der beiden Verordnungen, deren Durchsetzung laut Thurn im Fokus des KAD steht (Alkohol- und Bettelverbote), erfolgt eine Definition der Tätigkeit des Münchner Ordnungsdienstes als Präsenz- beziehungsweise community policing. Dabei wird dem KAD zugestanden, dass die Mitarbeitenden durchaus mit sozialen Einrichtungen kooperieren. Dadurch können Vorurteile gegenüber marginalisierten Gruppen eingedämmt und die *distributive justice* erhöht werden (Thurn, 2021, S. 54). In diesem Kontext nutzt Thurn den Begriff der „*Kommunalpolizeikultur*“ (Thurn, 2021, S. 55), der bereits 2008 von Rafael Behr geprägt wurde. Erstmals wird damit das berufliche Selbstverständnis der Mitarbeitenden eines KOD zum Forschungsgegenstand gemacht. Die Selbstverortung erfolgt Thurn zufolge in Anlehnung an die offizielle Beschreibung des KAD (vgl. Kreisverwaltungsreferat München, 2018), in welcher insbesondere die Bürgernähe, der deeskalative Dialog sowie die Liberalität betont werden. Insbesondere die Möglichkeit, das eigene Ermessen walten zu lassen, stellt laut eigener Aussage eine Abgrenzung der KOD-Mitarbeitenden zur Polizei dar. Die Selbstwahrnehmung der *Kommunalpolizeikultur* weicht jedoch von der in der

Praxis beobachteten *Kommunalpolizistenkultur* ab, was Thurn unter anderem auf die unterschiedlichen beruflichen Vorerfahrungen der Mitarbeitenden zurückführt (Thurn, 2021, S. 55). Die Binnenperspektive verdeutlicht zudem, dass Provokationen seitens der Bevölkerung als respektlos wahrgenommen werden und die Mitarbeitenden in ihrer Frustration über „Wiederholungstäter:innen" auch von ihrem fairen Habitus abweichen. Von Seiten der Gewerbetreibenden und unauffälligen Bürger:innen erfahren die Mitarbeitenden mitunter Anerkennung und sind in erster Linie als Ansprechpartner:innen verfügbar. Gegenüber marginalisierten Personen verfolgt der KAD laut Thurn eine Strategie der Zerstreuung, bevor sich größere Gruppen sammeln können. Auch hierbei besteht jedoch die Maxime der Deeskalation und Kommunikation, im Falle von Konflikten wird schließlich die Polizei hinzugerufen.

Thurn argumentiert, dass der Habitus der Mitarbeitenden zwar im Regelfall den Prinzipien der *procedural justice* entspricht, die Legitimation des KAD jedoch bereits aufgrund der Eingriffe in den Sozialraum eingeschränkt werde. Dass der Ordnungsdienst qua Auftrag bestimmte Personen von bestimmten Orten verdrängt und dabei Ausnahmen macht für Touristen, die beispielsweise während des Oktoberfests in Alkoholverbotszonen Bier konsumieren, steht im Widerspruch zu den Grundsätzen der *distributive justice*:

> „*Präsenzpolicing* und die Ahndung von Ordnungswidrigkeiten auf Grundlage der GAVs [Anm: Gefahrenabwehrverordnungen] stellen also eine grundsätzliche Schwierigkeit im Aufgabenfeld des KAD dar, die auch durch eine transparente Kontrollpraxis nach Kriterien der *procedural justice* nur bedingt behoben werden kann, da sie erstens der *distributive fairness* zuwiderläuft und zweitens die Kontrollgründe als solche unter hohem Legitimationsdruck stehen." (Thurn, 2021, S. 57)

In Bezug auf aggressiv bettelnde Personen zeigt Thurns Analyse, dass keiner der beiden Gerechtigkeitsgrundsätze erfüllt wird. Dies wird einerseits auf die Annahme der Kommunalverwaltung, dass es sich bei der Bettelei um organisierte Kriminalität handelt, und damit einhergehende Ressentiments zurückgeführt (Thurn, 2021, S. 59). Zudem wird die Wirkungslosigkeit der eigenen Maßnahmen und Möglichkeiten in diesem Zusammenhang als frustrierend erlebt. Die Einordnung von Personen als zu polizierendes Klientel erfolgt beim KAD laut Thurn anhand von Äußerlichkeiten und Handlungen sowie anhand der Orte, an denen sie angetroffen werden. Eine Kombination dieser Charakteristika führt im Sinne des Labeling-Ansatzes zu einer Wahrnehmung als potenzielle Störung und als eine zu kontrollierender Person(engruppe). Der Beitrag zeigt zudem, dass im Rahmen des KAD Differenzierungstendenzen zwischen unterschiedlichen Personengruppen im öffentlichen Raum bestehen.

Über die evident kritisch geführte Auseinandersetzung[26] mit der Notwendigkeit und den Einsatz kommunaler Sicherheitsakteure hinaus eröffnet Thurn in seinem Beitrag ein diskussionswürdiges Forschungsfeld und berührt dabei zahlreiche Forschungsfragen, die in der vorliegenden Arbeit von Relevanz sind. Die qualitative Erhebung beim Außendienst erlaubt erste Schlussfolgerungen hinsichtlich der Selbstverortung des Münchner Ordnungsdienstes zwischen verschiedenen (Sicherheits-)Akteuren, der Abgrenzung zur Polizei sowie des Habitus der Mitarbeitenden im Arbeitsalltag. Ebenso relevant ist die Frage danach, ob sich Polizei- und/oder Polizistenkultur auch bei kommunalen Akteuren finden lassen und inwiefern diese sich ausdrücken. Des Weiteren ermöglicht die Untersuchung erste Einblicke in das Gefüge von Institutionen und Individuen zu, mit denen kommunale Ordnungsdienste im öffentlichen Raum täglich in Kontakt stehen. Es bleibt zu hinterfragen, inwiefern diese Erkenntnisse auf andere KOD übertragen werden können und auf welcher Grundlage sich eine „*corporate identity"* (Thurn, 2021, S. 55) bei den Ordnungsdiensten überhaupt entwickelt. Zudem bleibt zu diskutieren, ob die Prinzipien der Verfahrens- und Verteilungsgerechtigkeit ohne Weiteres auf kommunale Akteure übertragen werden können.

Für den deutschen Raum erschöpfen sich die empirisch fundierten Arbeiten, die sich explizit mit der Rolle von Ordnungsämtern als Sicherheitsakteuren und kommunalen Ordnungsdiensten beschäftigen, in den Beiträgen von Floeting (2014), Lauber und Mühler (2019) und Thurn (2021). Darüber hinaus sind in den vergangenen zehn Jahren mehrere Arbeiten zum Einsatz von KOD entstanden, welche sich auf rechtlicher und theoretischer Ebene mit dem Forschungsgegenstand auseinandersetzen.

3.2 Rechtlich-theoretische Erkenntnisse

Für das Verständnis der divergierenden Rechtsgrundlagen und Aufgaben der KOD in den 16 Bundesländern sind diejenigen Arbeiten besonders relevant,

[26] Dies wird ersichtlich bei der Verwendung von prägnanten Formulierungen wie „**Sicherheitsfetischistische Stadtpolitik**" (Thurn, 2021, S. 59) sowie der undifferenzierten Verwendung des Begriffs „Kommunalpolizei". Nach dem Trennungssystem organisierte Bundesländer, wie Bayern, sehen keine Möglichkeit vor, *Polizeibehörden* oder eine *Stadtpolizei* einzusetzen, sodass der Namenszusatz „Polizei" vom kommunalen Ordnungsdienst nicht geführt werden kann. Diese Bezeichnung kommt folglich an keiner Stelle in den offiziellen Dokumenten für den KAD vor und ist an dieser Stelle irreführend.

welche die Zuständigkeiten, Strukturen und rechtlichen Voraussetzungen für KOD behandeln (u.a. Balzer, 2021; Tuchscherer, 2017; Telser, 2020; Gassner, 2013). Darüber hinaus thematisiert Langenberger (2020) die geteilte Verantwortung von Polizei und KOD im Kontext sicherheitsbezogener Aufgaben. Zudem haben diverse Forschungsprojekte[27] die Rolle der Ordnungsdienste in urbanen Sicherheitsarchitekturen untersucht (vgl. Haverkamp et al., 2018; Hirschmann, John et al., 2022).

Balzer (2021) präsentiert in seiner Monografie eine umfassende Übersicht über die Voraussetzungen, Arbeitsfelder, Ausstattung und Ausbildung der kommunalen Ordnungsdienste in den 16 deutschen Bundesländern. Das Werk veranschaulicht in eindrücklicher Weise die Zersplitterung der Landschaft kommunaler Sicherheitsakteure in Deutschland. In der Konsequenz gestaltet sich ein Vergleich der Organisationen schwierig, was der vorliegenden Arbeit als Hinweis dienen soll. Die diversen landesrechtlichen Grundlagen sowie die Freiheiten der kommunalen Selbstverwaltung resultieren in einer ausdifferenzierten Ausgestaltung der KOD in den Kommunen. Neben einer Beschreibung der jeweiligen Situation für die einzelnen Bundesländer widmet sich Balzer auch der Erläuterung von Polizei- und Ordnungsrecht, Ordnungswidrigkeitenrecht sowie zahlreichen weiteren Rechtsbereichen und deren Bedeutung für die KOD. Die detaillierte Aufbereitung kann allen Interessierten im Forschungsfeld als Informationsgrundlage dienen. Für die vorliegende Untersuchung sind insbesondere die Abschnitte zum Polizeibegriff, Ermessen und Verhältnismäßigkeit sowie Verantwortlichkeiten von Interesse. Die rein deskriptive Arbeit liefert keine Informationen zu Selbstverständnis und Wahrnehmung der KOD, schafft jedoch Kontextwissen und erleichtert somit die Einordnung von in der Praxis beobachteten Verhaltensweisen.

Die Dissertation von Tuchscherer (2017) geht über die reine Darstellung rechtlicher Grundlagen und Tätigkeitsfelder hinaus und widmet sich zudem der Außendarstellung, der Bedeutung der Benennung der Ordnungsdienste sowie der Verschiebung der Sicherheitsverantwortung hin zu den Kommunen. Als Fallbeispiel wird die Stadtpolizei in Frankfurt am Main beziehungsweise das Bundesland Hessen herangezogen. Obgleich sich die Erkenntnisse nicht

[27] Hier sind beispielsweise die BMBF-geförderten Projekte *KoSiPol* (Kooperative Sicherheitspolitik in der Stadt, 2010-2012), *PluS-i* (Pluralisierung lokaler urbaner Sicherheitsproduktion, 2017-2022) und *SiBa* (Sicherheit im Bahnhofsviertel, 2017-2020) zu nennen sowie das BAMF-geförderte Projekt *EQAL* (Entwicklung eines quartiersbezogenen -Austausch- und Lernprogramms zur Förderung des wechselseitigen Verständnisses von Polizei, Ordnungsdienst und Stadtgesellschaft, 2023-2024).

automatisch auf andere Länder und Kommunen übertragen lassen, kann davon ausgegangen werden, dass insbesondere die Kapitel zu Uniform, Ausbildungsdefiziten sowie dem Image und der „Sicherheitsgefühlspolitik“ (Tuchscherer, 2017, S. 92) für zahlreiche KOD Gültigkeit besitzen. Im Anschluss entwickelt Tuchscherer auf Basis der zuvor zusammengetragenen Merkmale drei grobe Modelle von kommunalen Sicherheitsakteuren: die „Polizei light“, den „Polizeilichen Ordnungsservice“ sowie den „Ordnungsdienst“ (Tuchscherer, 2017, S. 161ff.). Diejenigen kommunalen Vollzugsdienste, die der Polizei im Hinblick auf Namensgebung, Ausstattung (z. B. Dienstfahrzeuge mit Blaulicht, Bewaffnung) sowie Erreichbarkeit rund um die Uhr am nächsten sind, lassen sich dem Modell „Polizei light“ zuordnen. Als Paradebeispiel führt Tuchscherer die Stadtpolizei Frankfurt, die in ihren Befugnissen und ihrer Außendarstellung der Polizei nahezu gleichgestellt ist und deren Konzept „nicht die Ergänzung, sondern den sukzessiven Ersatz der Polizei vorsieht“ (Tuchscherer, 2017, S. 162). Kritisch beurteilt wird in diesem Fall allerdings die deutlich kürzere Ausbildungszeit im Vergleich zum Polizeivollzugsdienst.

Dem Modell „Polizeilicher Ordnungsservice“ lassen sich die meisten KOD zuordnen: In der Regel verfügen sie nicht über Schusswaffen oder den Namenszusatz *Polizei* und haben eingeschränkte Dienstzeiten und Tätigkeitsgebiete. Damit verzichten sie gemäß der Autorin auf die Verwendung von „polizeiähnlichen Machtmerkmalen“ (Tuchscherer, 2017, S. 162). Das dritte Modell der „Ordnungsdienste“ zeichnet sich insbesondere durch ehrenamtliche Mitarbeitende, den Verzicht auf Uniform und Bewaffnung sowie eingeschränkte Befugnisse aus. Die Tätigkeit in dieser Gruppe konzentriert sich vermehrt auf das Melden von Missständen, wozu eine kurze Ausbildungszeit und keine Spezialbefugnisse erforderlich sind. In diese Kategorie fallen beispielsweise die bayerischen Sicherheitswachten, Hilfspolizeien (z. B. in Baden-Württemberg) sowie Freiwillige Polizeidienste (z. B. in Hessen). Da diese Kategorisierung sich auf formale Charakteristika und nicht eigene empirische Erhebungen stützt, verhaftet sie in einem theoretischen Charakter. In einem nächsten Schritt bleibt zu evaluieren, ob sich die Modelle in der Praxis widerspiegeln und die Einordnungen zutreffend sind. Der vorliegenden Untersuchung sollen vor allem die Betrachtungen zur *Bezeichnung Polizei als Handlungsgrundlage* und die These, wonach die Stadtpolizei die Vollzugspolizei nahezu ersetzt (Tuchscherer, 2017, S. 68), als Ausgangspunkt dienen. Ziel ist es, die theoretisch-formalen Überlegungen von Tuchscherer durch eine empirische Untersuchung der Selbstverortung der Mitarbeitenden zu ergänzen und zu überprüfen.

Weitere Arbeiten, die sich mit den KOD in Deutschland befassen, beziehen sich auf jeweils einzelne Bundesländer und die dort vorherrschenden Spezifika. Einen juristisch und rechtspolitisch geprägten Beitrag zu kommunalen

Ordnungsdiensten in Baden-Württemberg liefert Gassner (2013). Ziel der Arbeit ist eine Untersuchung der rechtlichen Steuerung von Verwaltungshandeln, der Organisation sowie des Personals von gemeindlichen Vollzugsbediensteten. Dabei weist die Autorin auf zwei wesentliche Aspekte hin. Zunächst ist festzuhalten, dass die Einführung von KOD nicht in allen Kommunen auf ungeteilten Zuspruch stößt. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die landespolitischen Debatten gespalten sind und der Einsatz von KOD mitunter als „Gendarmisierung der Gesellschaft" (Gassner, 2013, S. 282) aufgefasst wird. Des Weiteren thematisiert der Beitrag auch die finanziellen Sorgen der Kommunen, die mit der Einrichtung kommunaler Außendienste einhergehen und durch den Rückzug der Polizei aus dem öffentlichen Raum entstehen. In Bezug auf die Fragestellung nach Aufgabenüberschneidungen und Abgrenzungstendenzen in der vorliegenden Arbeit sind zudem Gassners Überlegungen zur Parallelzuständigkeit der Kommunen als Ortspolizeibehörden mit anderen Akteuren von Relevanz. Obgleich dies rechtlich nur in Ausnahmefällen zulässig ist, zeigen sich insbesondere im Hinblick auf Verstöße im Straßenverkehr und den Schutz privater Rechte parallele Zuständigkeiten mit den zuständigen Straßenverkehrsbehörden oder der Polizei. Im Anschluss an eine Einordnung der Aufgaben und Befugnisse sowie der Organisation der KOD in Baden-Württemberg geht Gassner näher auf die Personalstruktur ein. Sie führt aus, dass bislang kein zahlenmäßiger Nachweis existiert, der eine Erhöhung des Personalbestandes bei den KOD aufgrund einer Verringerung der Personaldecke bei der Vollzugspolizei belegt (Gassner, 2013, S. 289). Schließlich wirft Gassner die Frage auf, inwiefern hoheitliche Aufgaben auf Angestellte (wie sie zumeist bei den gemeindlichen Vollzugsdiensten anzutreffen sind) übertragen werden können und wie eine Aufgabenteilung zwischen Angestellten und Beamten in der Praxis ausgestaltet werden kann. Von besonderer Bedeutung für die Untersuchung der Selbstverortung und -wirksamkeit der KOD sowie deren Nähe zur Polizei ist Gassners Schlussfolgerung, dass der „uniformierte kommunale Ordnungsdienst und der staatliche Polizeivollzugsdienst gemeinsam der Bild der Polizei in Uniform [prägen]" (Gassner, 2013, S. 290). Diese Auffassung wird von Tuchscherer geteilt, die ebenfalls feststellt, dass „nicht mehr nur die Vollzugspolizei das traditionelle Polizeiverständnis prägt" (Tuchscherer, 2017, S. 67).

Die Aufgaben, die Ausstattung sowie die rechtliche Situation der kommunalen Vollzugsdienste in Rheinland-Pfalz werden von Telser (2020) in ihrem Beitrag als unzureichend beschrieben. Der Praxisimpuls weist darauf hin, dass die rheinland-pfälzischen KOD eine Aufstockung des Personals, eine Verlängerung der Ausbildungszeit, eine optimierte Ausstattung inklusive adäquater Schulungsmaßnahmen sowie eine Erweiterung der Befugnisse benötigen. Als Voraussetzung für die Bearbeitung der genannten Herausforderungen wird

abschließend eine verbesserte und im besten Fall als Lehrberuf anerkannte Ausbildung angeführt. Infolgedessen wären die KOD auch in der Lage, Polizei und Feuerwehr zu entlasten (Telser, 2020, S. 113). Dabei ist die Erwähnung der engen Zusammenarbeit mit der Feuerwehr bemerkenswert, die in der Literatur zu den KOD bislang keine Rolle gespielt hat. Ob diese Kooperation eine Besonderheit in Rheinland-Pfalz darstellt oder auch in anderen Bundesländern gelebt wird, bleibt im Feld zu evaluieren.

Ebenfalls einen praktischen Zugang wählt Langenberger (2020). Der Polizei-Gewerkschafter beschreibt in seinem Beitrag, dass die kommunalen Ordnungsdienste nach wie vor „stiefmütterlich" behandelt werden und eine untergeordnete Rolle als Akteure in der Sicherheitsarchitektur einnehmen (2020, S. 115). Er geht darauf ein, inwieweit Polizei und KOD zwischen Miteinander und Konkurrenz oszillieren und beleuchtet die Ursachen der geringen Akzeptanz der KOD. Obgleich die Kommunen rechtlich verpflichtet sind, für die Gewährleistung von Sicherheit zu sorgen, „fällt es in der öffentlichen Wahrnehmung immer noch schwer, die Ordnungsbehörde neben der Polizei oder gar auf Augenhöhe mit der Polizei im Einsatz für die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu akzeptieren" (Langenberger, 2020, S. 115). Langenberger führt die mangelnde Kenntnis und Akzeptanz der KOD in der Bevölkerung auf deren Assoziation mit der Verkehrsüberwachung sowie den „Bezeichnungswirrwarr" (Langenberger, 2020, S. 119) zurück. Als Lösungsvorschläge nennt er eine Aufklärungsoffensive sowie die klare Abgrenzung zum Aufgabenbereich der Polizei. Dass das Miteinander oder Nebeneinander von Polizei und kommunalem Ordnungsdienst nicht überall reibungslos verläuft, wird mit dem Hinweis auf die mangelnde hierarchische Struktur der Kommunalverwaltungen im Vergleich zur Polizei begründet. Das Argument lautet, dass die weitestgehend voneinander unabhängigen kommunalen Behörden mit ihrer eigenständigen Personalpolitik und der jeweils individuellen Ausgestaltung der KOD ihrer Rolle als Sicherheitsakteur nicht flächendeckend nachkommen. Im Zuge dessen bleibt wiederum Arbeit an der Polizei hängen, die ebenfalls personell unterbesetzt ist, wodurch das Verhältnis zwischen den Behörden belastet wird (Langenberger, 2020, S. 120). Eine nachhaltige Sicherheitsstrategie, beispielsweise in Form gemeinsamer Dienststellen, könnte laut Langenberger hier Abhilfe schaffen. In der Konsequenz wird jedoch auch darauf verwiesen, dass eine steigende Bekanntheit mit Erwartungen seitens der Bürger:innen einhergeht, die sich an der Polizei orientieren und ein ähnlich professionelles Auftreten erfordern (Langenberger, 2020, S. 122). Dafür wird jedoch ein einheitliches Berufsbild mit fundierter Ausbildung benötigt.

Die theoretisch gelagerten Beiträge zu kommunalen Ordnungsdiensten enthalten neben einer detaillierten Darlegung der bundeslandspezifischen recht-

lichen Grundlagen und Aufgabenbeschreibungen auch weiterführende Überlegungen, insbesondere zum Verhältnis zur Polizei. Die dabei aufgeworfenen Fragen, inwiefern eine Abgrenzung stattfindet, welche Auswirkungen die Ähnlichkeit auf die Erwartungshaltung der Bevölkerung hat und mit welchen Akteuren die KOD im öffentlichen Raum noch zusammenarbeiten, sollen in der vorliegenden Arbeit betrachtet und mit Datenmaterial unterlegt werden.

3.3 Problemhorizont und Forschungsdefizite

Wissenschaftliche Auseinandersetzungen mit den kommunalen Ordnungsdiensten erschöpfen sich zum größten Teil in einer deskriptiven Analyse der divergierenden rechtlichen Grundlagen und Ausgestaltungsformen der KOD in Deutschland. Damit einher gehen Praxisbeiträge von Akteuren aus der Sicherheitsbranche, die Vorschläge für die Weiterentwicklung der kommunalen Sicherheitsakteure in organisatorischer Hinsicht aufbringen. Im Rahmen von sozialwissenschaftlichen Forschungsprojekten wurden die KOD mehrfach einbezogen und als ein Sicherheitsakteur neben der Polizei und gewerblicher Sicherheit betrachtet. Die Erkenntnisse liegen jedoch zumeist in einem Vergleich des Bekanntheitsgrades der jeweiligen Akteure und ihrer Wahrnehmung in der Bevölkerung als sinnvolle Lösung für ein verbessertes Sicherheitsgefühl. Eine eingehende Betrachtung der praktischen Aufgaben der KOD und ihrem eigenen Verständnis ihrer Rolle im Rahmen der Sicherheitsproduktion ist dabei bislang nicht erfolgt. Rechtswissenschaftlich gelagerte Arbeiten haben zumeist einen Fokus auf ein Bundesland oder den rechtlichen Vergleich von Polizei und KOD. Sie verbleiben dabei jedoch auf einer theoretischen Ebene, sodass ein Bedarf nach empirischen Untersuchungen besteht.

Die mit Datenmaterial unterlegten Forschungsarbeiten zum pluralem Polizieren und speziell zu kommunalen Ordnungsdiensten stimmen darin überein, dass den Kommunen eine zunehmend wichtigere Rolle im Rahmen der Sicherheitsproduktion zukommt und sie vermehrt ein Bewusstsein für ihre Rolle als Akteur in der Gefahrenabwehr entwickeln. In diesem Rahmen kommen den KOD mehr Aufgaben und Verantwortung zu. Gleichzeitig wird den KOD eine Annäherung an die Vollzugspolizei in inhaltlicher und optischer Hinsicht attestiert. Offen bleibt jedoch, wie die Zusammenarbeit der beiden Akteure sich in einer sich verändernden Sicherheitsarchitektur gestaltet. Das betrifft insbesondere die Außendienstebene und die Frage danach, wie die Interaktionen und potenzielle Aufgabenüberschneidungen sich im Streifendienst auswirken.

Im Hinblick auf das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung wird davon ausgegangen, dass ein paralleler Einsatz von Polizei und KOD sich positiv auswirken

kann, dieser Zusammenhang in seiner Wirkung jedoch tendenziell überschätzt wird. Zum tatsächlichen Effekt der KOD auf die subjektive und objektive Sicherheit sowie Unordnungsphänomene gibt es jedoch kaum Erkenntnisse. Während in der politischen und medialen Debatte wiederholt die Sorge vor Sicherheitskräften in der Manier der Schwarzen Sheriffs (siehe Kapitel 2.1.4.1) geäußert wird, ist wenig bekannt über das Verhältnis von KOD und der Bevölkerung. Eine nähere Betrachtung des Umgangs des KOD mit verschiedenen Gruppen im öffentlichen Raum sowie deren Anforderungen an die Arbeit des KOD ist bislang ausstehend. Es steht die Frage im Raum, ob es in Anlehnung an die „Cop-Culture" der Polizei auch eine „KOD-Culture" innerhalb der Ordnungsdienste gibt: Wie gestalten sich Selbstwahrnehmung und Habitus der KOD-Mitarbeitenden? Diese Fragestellungen nach einer „Kommunalpolizistenkultur" offenbaren einen blinden Fleck in der Forschung bezüglich der Organisationskultur und dem Auftreten der KOD im öffentlichen Raum.

Wenig bekannt ist darüber hinaus über die Ausbildungsformate der kommunalen Sicherheitsakteure, mit welchen Akteuren sie neben Bürger:innen und Polizei interagieren, mit welchen Herausforderungen und Konflikten sie im Rahmen ihrer Tätigkeit konfrontiert werden und wie sie diesen begegnen. Die unterschiedlichen Zielsetzungen und Ausgestaltungen in den Kommunen erschweren die Herausbildung eines Verständnisses für die KOD als Berufsbild.

Einige dieser Fragestellungen sollen im Rahmen dieser Arbeit empirisch untersucht werden. Aufgrund der vielfältigen Aspekte ist jedoch eine Eingrenzung des Forschungsinteresses notwendig. Diese erfolgt anhand theoretischer Vorüberlegungen, die im Folgenden vorgestellt werden.

4 KONZEPTIONELLER HINTERGRUND

Zur Erschließung des Forschungsfeldes kommunaler Ordnungsdienste wird in der vorliegenden Arbeit ein organisationssoziologischer Zugang gewählt. Im Mittelpunkt des Forschungsinteresses steht die Frage, wie sich KOD als bürokratische Organisationen etablieren, verändern und verhalten. Im Sinne eines neoinstitutionalistischen Verständnisses wird Organisation hier als soziales Konstrukt verstanden, das durch Normen und Werte geprägt ist (vgl. Berger & Luckmann, 1966). Die Organisation wird geprägt von den kulturellen Praktiken und Regeln ihrer Umwelt und kann nicht losgelöst von diesen agieren. Die Anpassung an gesellschaftliche Normen und Routinen ist auch Ausdruck eines Legitimationsdrucks (vgl. Meyer & Rowan, 1977; DiMaggio & Powell, 1983): Organisationen stehen in einer Wechselwirkung mit ihrem sozialen Umfeld und passen sich in ihrem Streben nach gesellschaftlicher Akzeptanz institutionellen

und kulturellen Praktiken an. Dies gilt in besonderem Maße für Organisationen, die aufgrund ihrer Ziele und Aufgaben regelmäßig mit der Bevölkerung in Kontakt stehen und zur Erfüllung ihrer Tätigkeiten auf die Kooperation der Menschen in ihrem Umfeld angewiesen sind. Michael Lipsky (1969, 1980) beschreibt dies ausführlich für Vertreter:innen des öffentlichen Dienstes, die im täglichen Kontakt mit den Menschen die Organisation nach außen vertreten. Er nennt sie *Street-Level Bureaucrats* und fasst darunter beispielsweise Sozialarbeiter:innen, Polizist:innen und Lehrkräfte. Die Akteure stehen als Vertreter:innen der öffentlichen Verwaltung im direkten Kontakt mit der Bevölkerung. Im Sinne dieser Definition sind auch kommunale Ordnungsdienste als SLB zu verstehen. Im Folgenden wird das Konzept der *Street-Level Bureaucracy* und dessen Mehrwert für die Betrachtung und das Verständnis der Organisation KOD dargelegt.

Des Weiteren wird darauf eingegangen, dass sich die KOD täglich in einer Umwelt mit anderen Organisationen bewegen. Mithilfe des Konzepts der systemtheoretischen Grenzstellen wird der Rahmen für die Untersuchung der institutionellen Abgrenzung und der Unterscheidung zwischen Mitgliedern und Nichtmitgliedern sowie zwischen Fremderwartung und Selbstverständnis gesetzt. Sowohl das Verständnis der KOD-Mitarbeitenden als SLB als auch die Betrachtung der Organisationsgrenzen tragen schließlich dazu bei, die KOD als Organisationen besser erfassen zu können. Hierzu werden die Ausgangspunkte der Konzepte beschrieben, der Bezug zu den KOD hergestellt und am Ende jedes Abschnittes offene Fragestellungen aufgeworfen. Die Vielzahl der potenziellen Fragestellungen, die sich aus den theoretischen Vorüberlegungen ergeben, wird unter Berücksichtigung des Forschungsstandes sowie des zentralen Forschungsinteresses systematisch eingegrenzt und in Kapitel 5 auf zwei zentrale Kernfragen fokussiert.

4.1 Street-Level Bureaucracy

Die Beschäftigung mit der Bürokratie als spezifischer Organisationsform mit hierarchischen Strukturen, formellen Regeln und einer ihr eigenen Rationalität begann bereits lange vor Webers (1921) bekannter Bürokratiekonzeption (vgl. Hupe et al., 2015a, S. 4). Spätestens mit seiner Arbeit wurde jedoch der Fokus auf die Bürokratie als rational-legale Herrschaftsform gelegt und damit die Bürokratie als Instrument zur gerechten und effizienten Umsetzung von Politik aufgefasst. Zahlreiche Arbeiten haben sich in der Folge mit der Bürokratie als Modell der *policy delivery* beziehungsweise *policy implementation* auseinandergesetzt (Kaufman, 1981; Wilson, 1989; Goodsell, 1994, 2015), sich mit dem

Verhältnis von Bürokratie und Professionalisierung beschäftigt (Freidson, 1970) und die Verteilung von Macht und Einfluss bürokratischer Organisationen betrachtet (Crozier, 1964). Während die Bürokratie (insbesondere im angloamerikanischen Raum) vermehrt negativ konnotiert war (Brodkin, 2012, S. 941; Hupe et al., 2015a, S. 7), nahm Michael Lipsky in den späten 1960er Jahren eine neue Perspektive ein: Er entwickelte seine Theorie der Street-Level-Bürokratie, die bis heute einen der einflussreichsten Ansätze darstellt, um die Umsetzung politischer Strategien in die Praxis zu untersuchen. Der Politik- und Verwaltungswissenschaftler Lipsky konzentriert sich dabei auf die Personen und Funktionen des öffentlichen Dienstes, die ‚an der Basis' arbeiten, also im regelmäßigen Kontakt mit der Bevölkerung stehen. Er lenkt mit seiner Arbeit den Fokus auf deren Engagement und die Herausforderungen bei der Erfüllung ihrer Aufgabe. Lipsky beschreibt die Mitarbeitenden dieser Behörden als Street-Level Bureaucrats (SLB), also die Bürokrat:innen auf Straßenebene. Dazu zählt er sowohl Polizist:innen und Sozialarbeiter:innen, Personen, die im Gesundheitswesen tätig sind, Lehrkräfte, Richter:innen und zahlreiche weitere Akteure des öffentlichen Dienstes.

Bereits in einer frühen Version der Theorie beschreibt Lipsky (1969), dass die SLB – obgleich sie unterschiedliche Tätigkeiten ausüben – über zahlreiche übereinstimmende Merkmale verfügen und unter ähnlichen Bedingungen agieren müssen. Die zentralen Charakteristika entwickelte Lipsky weiter und beschreibt diese ausführlich in seinem Werk „Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Service" (Lipsky, 1980). Der Titel deutet bereits darauf hin, dass die Arbeitsbedingungen der SLB Herausforderungen bereithalten, die sich über die verschiedenen Bereiche des öffentlichen Dienstes erstrecken. Lipsky identifiziert insbesondere drei Charakteristika, die die Arbeit der SLB berufsübergreifend prägen: der direkte Kontakt zu Bürger:innen, die Umsetzung von politischen Maßnahmen als Entscheidungsträger:innen mit Ermessensspielraum und Autonomie, sowie begrenzte Ressourcen. Im Laufe der Jahre wurde die Theorie im Feld der Verwaltungswissenschaft weiterentwickelt (u.a. Prottas, 1976; Maynard-Moody & Musheno, 2003; Hupe et al., 2015b) und empirisch getestet. Insbesondere der Aspekt des Ermessens im öffentlichen Dienst stellt bis heute ein zentrales Thema in der Forschung zum öffentlichen Dienst dar, wie beispielsweise in den Arbeiten von Tummers und Bekkers (2014) zu den Effekten des Ermessens und in der Kritik am Ermessenskonzept von T. Evans (2018). Die empirischen Untersuchungen zu den SLB erstrecken sich unter anderem auf Akteure im Gesundheitswesen (Tummers & Bekkers, 2014), bei der Polizei (Brockmann, 2017; G. Cohen & Cohen, 2023), beim Arbeitsamt (Holzinger & Draxl, 2023; Spehar, 2023) und in der Wohnungslosenhilfe (Pokharel et al., 2024). Zudem existieren Arbeiten, die sich mit der Übertragung

des Konzepts auf Entwicklungsländer beschäftigen (Lotta et al., 2022) und beleuchten, inwiefern SLB als Treiber von politischen Innovationen und Veränderungen agieren (N. Cohen et al., 2023).

„It is rare but noteworthy when a term so captures a phenomenon that it seems both instantly familiar and equally intriguing", beschreibt Brodkin (2012, S. 940) die Relevanz von Lipskys Beitrag zur Diskussion. Auch Hupe et al. (2015a, S. 8) vertreten die Auffassung, dass die Theorie der Street-Level-Bürokratie von Lipsky eine wesentliche Grundlage für die Analyse von Bürokratie als Instrument der Politikgestaltung bildet. Im Folgenden werden daher die Kernaussagen des Konzepts und die Charakteristika der SLB beschrieben und die relevanten Weiterentwicklungen des Konzepts skizziert. Es wird argumentiert, dass auch kommunale Ordnungsdienste als Organe der Kommunalverwaltung in die Definition der SLB eingeordnet werden können und weitgehend deren zentrale Merkmale aufweisen. Dieses Verständnis erleichtert die Einordnung der Herausforderungen und Dilemmata, mit denen die KOD bei ihrer Tätigkeit konfrontiert sind.

4.1.1 Bürgerkontakt

Ein zentrales Merkmal aller SLB ist der direkte Kontakt zu den Kund:innen beziehungsweise der Bevölkerung. Gemeint sind damit alle Personen, die in den Genuss der Service- oder Dienstleistung der SLB kommen. Lehrkräfte treten in Kontakt mit Schüler:innen und Eltern, Sozialarbeitende treffen Klient:innen und die Polizei ist bei Einsätzen ständig in Interaktion mit der Bürgerschaft. Sie treffen dabei Entscheidungen, die markante Einschnitte in das Leben der Kund:innen bedeuten können – und machen sich dabei nicht immer beliebt. Insbesondere der unfreiwillige Kontakt mit den Behörden (beispielsweise beim Arbeitsamt oder bei Gericht) führt mitunter zu Konflikten mit Bürger:innen. Lipsky beschreibt, dass SLB im Rahmen der Umsetzung von politischen Maßnahmen Entscheidungen über Menschen treffen, die deren Lebenschancen beeinflussen (1980, S. 9). Das entscheidende Moment ist, dass die SLB mit den direkten Reaktionen der Kund:innen auf ihr Handeln rechnen müssen, was sie von Personen im öffentlichen Dienst unterscheidet, die lediglich im Büro ohne „Parteiverkehr" arbeiten. Ihre Entscheidungen wiederum beeinflussen die betreffenden Bürger:innen in ihrer Selbstwahrnehmung:

> „In short, the reality of work of the street-level bureaucrats could hardly be farther from the bureaucratic ideal of impersonal detachment in decision making. On the contrary, in street-level bureaucracies the objects of critical decisions – *people* – actually change as a result of the decisions." (Lipsky, 1980, S. 9)

Entscheidungen von Sozialarbeitenden, etwa über die Bewilligung von Leistungen, oder von Polizeikräften, beispielsweise über die Verhängung von Sanktionen, können das Gefühl von Zugehörigkeit oder Autonomie der betroffenen Personen maßgeblich prägen. Diesem Einfluss auf die Gesellschaft, der durch die Interaktionen und Entscheidungen der SLB entsteht, wird ein besonderer Stellenwert beigemessen. SLB tragen wesentlich dazu bei, wie staatliche Institutionen und die öffentliche Verwaltung von der Bevölkerung wahrgenommen werden. Ihre kumulierten Entscheidungen wirken sich auf das Vertrauen der Menschen in die Verwaltung sowie auf grundlegende gesellschaftliche Werte wie Gerechtigkeit und soziale Inklusion aus (vgl. Maynard-Moody & Musheno, 2003).

Lipsky argumentiert, dass die SLB insbesondere unfreiwilligen Kundenkontakt erleben (1980, S. 54). Der öffentliche Dienst bietet Dienstleistungen an, die gegebenenfalls auch privat bezogen werden können, dort jedoch zu einem deutlich höheren Preis. Insbesondere ökonomisch schwächer gestellte Personen sind dann darauf angewiesen, Services wie Gesundheitsvorsorge oder rechtliche Unterstützung über öffentliche Einrichtungen zu beziehen. Das Ansuchen um Sozialhilfe beispielsweise kann schwerlich als freiwillig bezeichnet werden, wenn es die einzige Möglichkeit der Unterstützung ist. Während das Konzept der *Street-Level Bureaucracy* seinen Ursprung in den USA hat, scheint eine Übertragbarkeit auf deutsche Verhältnisse in dieser Hinsicht leicht möglich. Wer nicht die Mittel hat, eine Privatschule zu zahlen, schickt seine Kinder auf eine staatliche Schule; wer sich keine teuren Rechtsanwälte leisten kann, erhält einen Pflichtverteidiger zugewiesen; wer keine private Krankenversicherung hat, wartet in öffentlichen Krankenhäusern unter Umständen länger auf eine Behandlung. Auch in Deutschland ist der Kontakt zu den Bürokrat:innen auf Straßenebene häufig unfreiwillig und bedingt durch schlechtere finanzielle Ausgangsbedingungen.

Es lohnt sich, den Schluss, den Lipsky daraus zieht, genauer zu betrachten. Ausgangspunkt ist die Annahme, dass einige SLB vermehrt mit den sozial schwächeren Schichten der Bevölkerung in Kontakt treten. Diese verfügen in der Regel über eine geringere Beschwerdemacht oder Lobby, sodass Lipsky argumentiert, dass ihnen eine andere, eine schlechtere Behandlung zuteilwird als wohlhabenderen Menschen. Die Konsequenzen für SLB, wenn sie ihre Dienstleistungen gegenüber sozial schwächeren Menschen unzureichend erfüllen, sind laut Lipsky (1980, S. 55) gering. Der Kontakt der SLB mit unfreiwilligen Kund:innen birgt dennoch ein erhebliches Konfliktpotenzial: „The relationship is primarily determined by the priorities and preferences of street-level bureaucrats, but the character and terms of the relationship are substantially affected by the limits of the job" schreibt Lipsky (1980, S. 59). Die Unfreiwilligkeit des

Kontakts und die daraus resultierende Unmöglichkeit der Klient:innen, sich der Interaktion mit den SLB zu entziehen, erzeugen ein asymmetrisches Machtverhältnis. Dieses Ungleichgewicht wird lediglich in begrenztem Maße durch gesellschaftliche Normen und die restriktiven Rahmenbedingungen („limits of the job“) reguliert. Gemeint sind hier übergreifende gesellschaftliche Regeln der Fairness sowie soziale Normen, die SLB trotz ihrer einflussreicheren Position davon abhalten, diese unkontrolliert auszunutzen. Dabei spielt die Legitimität bürokratischer Organisationen eine zentrale Rolle: Sie stellt eine essenzielle Ressource dar, die nicht durch individuelles Fehlverhalten oder Machtmissbrauch riskiert werden darf (Lipsky, 1980, S. 58). Dementsprechend übt die Abhängigkeit von gesellschaftlicher Akzeptanz eine disziplinierende Wirkung auf die SLB und ihre Handlungen aus.

Die Mitarbeitenden kommunaler Ordnungsdienste verkörpern im Rahmen ihrer Streifentätigkeit und in ihrer Funktion als Ansprechpersonen für die Bevölkerung in exemplarischer Weise das Konzept der *Street-Level Bureaucrats*. Als Außendienst der Kommunalverwaltung agieren sie im Wortsinn auf der Straße; mehr noch als die Polizei, die häufig durch die Bearbeitung von Notrufen gebunden und verstärkt auf eine Fahrzeugnutzung angewiesen ist. Durch ihren Auftrag stehen sie in unmittelbarem Kontakt mit Bürger:innen. Es ist jedoch davon auszugehen, dass dieser Kontakt sowohl freiwillig (z. B. Fragen nach dem Weg) als auch unfreiwillig (z. B. Platzverweise aufgrund von Ruhestörungen) stattfindet. Wie Lipsky es beschreibt, sind die Mitarbeitenden dabei den immediaten Reaktionen der Personen im öffentlichen Raum ausgesetzt. Das kann insbesondere bei Sicherheitsakteuren wie Polizei oder KOD zu Konflikten führen, wenn das Gegenüber die Legitimation des Sicherheitsakteurs nicht anerkennt oder das Verfahren als ungerecht empfindet.[28] Ebenfalls ist davon auszugehen, dass die Mitarbeitenden der KOD im Rahmen ihrer Aufgaben der Herstellung von Sicherheit und Ordnung regelmäßig mit sozial benachteiligten Personengruppen in Kontakt treten. Kontrollen und Interaktionen mit marginalisierten Gruppen wie beispielsweise wohnungslosen oder alkoholkranken Personen gehören zum Arbeitsalltag der KOD. Im Gegensatz zu diesem für die Klient:innen wohl meist unfreiwilligen Kontakt ist anzunehmen, dass sich der Austausch mit freiwilligen Klient:innen überwiegend auf besser situierten Personengruppen beschränkt, etwa Tourist:innen oder Gewerbetreibende. Auch im Kontext der KOD kann sich daraus potenziell ein Machtgefälle im Umgang mit Klient:innen ergeben. Entscheidungen, die von den Mitarbeitenden als SLB

[28] Zum Konzept der Verfahrensgerechtigkeit und Legitimität der Polizei in Kontrollsituationen siehe Hecker (2018).

getroffen werden – etwa die Verhängung von Aufenthaltsverboten, Bußgeldern oder Zurechtweisungen im öffentlichen Raum – können unmittelbare und weitreichende Auswirkungen auf die Lebensrealität, die Selbstwahrnehmung und die Teilhabechancen der betreffenden Personen haben.

Das Merkmal des direkten Bürgerkontakts trifft auf die KOD ohne Frage zu. Inwieweit sie auch über eine gewisse politische Macht in ihren Entscheidungsprozessen verfügen, soll im nächsten Abschnitt betrachtet werden.

4.1.2 Politischer Akteur & Entscheidungsbefugnis

Lipsky beschreibt die *Street-Level Bureaucrats* als Besitzer des ‚Schlüssels zu einer Dimension von Bürgerschaft' (Lipsky 1980, S. 4) in ihrer vermittelnden Funktion zwischen Bürger:innen und Staat. Sie sind diejenigen, die politische Maßnahmen um- und durchsetzen müssen, beispielsweise wenn Lehrkräfte Schul- und Rechtschreibreformen im Unterricht umsetzen, Sicherheitskräfte und Richter:innen das Gesetz anwenden oder die Soziale Arbeit über die Verteilung von Sozialhilfen entscheidet. Sie nehmen damit eine Übersetzungsfunktion ein, im Zuge derer sie einen nicht unerheblichen Einfluss auf die Gestaltung der Politiken nehmen. Die Entscheidung darüber, wer welche Leistungen und Sanktionen erhält, beeinflusst die Beteiligungsmöglichkeiten von Bürger:innen am gesellschaftlichen Leben (ebd.). Neben dem direkten Bürgerkontakt beeinflusst auch der Status der SLB als Entscheidungsbefugte bei der Verteilung von Services die Kund:innen.

Als Vertreter:innen der Kommunalverwaltung sind die KOD-Mitarbeitenden aktiv an der Um- und Durchsetzung politischer Maßnahmen – ganz konkret z. B. der Stadtverordnungen – beteiligt und geraten in Konflikte, wenn in der Gesellschaft keine Einigkeit über die Regelungen besteht. Lipsky beschreibt, dass die Gesellschaft insbesondere im Hinblick auf soziale Kontrolle gespalten ist: was die einen als das höchste Gut des Wohlfahrtstaates sehen, ist für andere die größte Ausweitung der sozialen Kontrolle:

> „In short, street-level bureaucrats are also at the center of controversy because a divided public perceives that social control in the name of public order and acceptance of the status quo are social objectives with which proposals to reduce the role of street-level bureaucrats […] would interfere" (Lipsky, 1980, S. 11–12).

Die SLB befinden sich im Mittelpunkt der Kontroverse, da sie eine Doppelrolle ausfüllen und verschiedene gesellschaftliche Erwartungen erfüllen müssen. Dieses Dilemma spiegelt sich auch im Auftrag der KOD wider, der sowohl die Wahrung der Ordnung im öffentlichen Raum als auch die Aufrechterhaltung

„großstädtischer Liberalität“ (Kreisverwaltungsreferat München, 2018, S. 1) vorsieht.

Die SLB spielen eine zentrale Rolle bei der Umsetzung der auf höherer Ebene formulierten Politik in Maßnahmen oder Dienstleistungen auf lokaler Ebene. Dabei treffen sie Entscheidungen vor Ort und passen die Politiken an die spezifischen Umstände an, denen sie begegnen. Die politikgestaltende Rolle der SLB macht Lipsky an zwei Merkmalen fest (1980, S. 13): Sie verfügen über ein hohes Maß an Ermessensspielraum sowie über eine relative Autonomie gegenüber der zuständigen Behörde.

4.1.2.1 Ermessen

Die Arbeit der SLB zeichnet sich durch die Möglichkeit aus, Ermessen anzuwenden. Die Bürokrat:innen auf Straßenebene verfügen über einen Freiraum, um eigenständige Entscheidungen zu treffen, wenn sie mit einer Situation konfrontiert sind, für die es keine eindeutige Handlungsrichtlinie gibt. Lipsky beschreibt, dass beispielsweise Polizist:innen oder Sozialarbeitende darüber entscheiden, wie Sanktionen und Leistungen verteilt werden und damit Ermessen ausüben (Lipsky, 1980, S. 13). Während die Nutzung dieses Handlungsspielraumes durchaus von subjektiven Einstellungen geprägt sein kann, sind die SLB in ihren Entscheidungsprozessen selbstverständlich nicht völlig frei, sondern an die Regularien und Normen der Behörde oder Politik gebunden. Diese grundlegenden Regeln ermöglichen ein gewisses Maß an Standardisierung. Lipsky argumentiert jedoch auch, dass das Regelwerk mitunter so komplex und umfangreich ist, dass von den SLB geradezu erwartet wird, diese selektiv anzuwenden und Ermessen walten zu lassen: „Police behavior is so highly specified by statutes and regulations that policemen are expected to invoke the law selectively. They could not possibly make arrests for all the infractions they observe during their working day” (Lipsky, 1980, S. 14).

Dass die Regeln mitunter zu kompliziert und widersprüchlich für eine praktikable Anwendung im Alltag sind, ist nur ein Grund dafür, dass der Ermessensspielraum der SLB nicht beschnitten wird. Darüber hinaus wird auch von Seiten der Bevölkerung erwartet, dass die SLB individuell auf Situationen und deren Hintergründe eingehen, empathisch sind und an die jeweiligen Umstände angepasste Entscheidungen treffen. Zuletzt weist Lipsky auf einen weiteren, im Hinblick auf die Forschungsfrage dieser Arbeit besonders relevanten Aspekt, hin: Ermessensspielräume werden auch deshalb nicht abgeschafft werden, weil sie sich positiv auf das Selbstwertgefühl der SLB auswirken (Lipsky, 1980, S. 15). Auch in Berufsgruppen, die nicht klassisch den Professionen (die sich u.a. über die Ausübung von Ermessensentscheidungen definieren) zugeordnet werden, erweckt das Ermessen den Anschein, dass die SLB über den Zugang zu Leis-

tungen entscheiden. So stärkt das Ermessen gewissermaßen die Legitimität und das Selbstvertrauen der SLB: Kund:innen können sich auf eine an die Situation angepasste Entscheidung verlassen, während die SLB das Gefühl erhalten, eigenständig Entscheidungen zu treffen.

Die Betrachtung des Ermessens als einen Aspekt der Gestaltung und Umsetzung von Politik offenbart ein Dilemma der Arbeit der SLB: sie müssen im Arbeitsalltag eine ausgewogene Balance von Regeldurchsetzung und Ermessen wahren, wobei sie sowohl situationsadäquat als auch objektiv handeln sollen. Lipsky geht davon aus, dass diese Dialektik im öffentlichen Dienst erhalten bleibt: „To the extent that tasks remain complex and human intervention is considered necessary for effective service, discretion will remain characteristic of many public service jobs“ (Lipsky, 1980, S. 16).

Inwiefern verfügen die KOD bei der Ausübung ihrer Tätigkeit über einen Ermessensspielraum? Während die Polizei bei der Strafverfolgung nach dem Legalitätsprinzip agiert und damit jede Straftat verfolgen muss, arbeiten die KOD im Rahmen der Gefahrenabwehr nach dem Opportunitätsprinzip (Schenke, 2023, Rn 107).[29] Dieses besagt, dass Ordnungsbehörden eine Handlungsfreiheit innerhalb eines festgelegten rechtlichen Rahmens haben, bei der die Behörden eingreifen können, aber nicht müssen. Demnach obliegt den KOD ein begrenzter Freiraum bei der Entscheidung darüber, an welcher Stelle sie einschreiten und wo nicht. Entscheiden sich die Mitarbeitenden beispielsweise für das Verfassen einer Bußgeldanzeige, so entscheidet schließlich die zuständige Bußgeldbehörde in einer erneuten Ermessensentscheidung über die finale Verhängung einer Sanktion. Analog zu Lipskys Ausführungen ist dieser Entscheidungsfreiraum natürlich nicht willkürlich und findet innerhalb des gesetzlichen Regelwerks und anhand festgelegter Kriterien statt (Balzer, 2021, S. 125). Balzer beschreibt die Unterscheidung in zwei Arten von Ermessen für die Vollzugskräfte der Ordnungsbehörden:

> „In der ersten Phase übt er das Entschließungsermessen aus, ob er überhaupt in einer Situation einschreiten muss. Ist die Vollzugskraft zur Entscheidung gekommen, dass sie Maßnahmen anwenden möchte, so muss sie ihr Auswahlermessen ausüben. Die Auswahl wird anhand der Rechtmäßigkeit der Maßnahme und der Zweckmäßigkeit entschieden. Das bedeutet, zwischen mehreren möglichen Maßnahmen diejenige auszuwählen, die die

[29] Was nicht heißt, dass Polizeibeamt:innen nicht ebenfalls ein Ermessen im Rahmen ihrer Tätigkeit ausüben, wie Lipsky ebenfalls bemerkt (S. 13). Sie müssen dabei jedoch weiter vom Regelwerk abweichen als die KOD, für die das Opportunitätsprinzip festgeschrieben ist.

> Gefahr am effektivsten bekämpft und die geringste Beeinträchtigung bringt.“ (Balzer, 2021, S. 125–126)

Die Anwendung von Ermessen wird von den Mitarbeitenden der KOD also nicht nur implizit erwartet, sondern ist explizit im Polizei- und Ordnungsrecht festgeschrieben. Damit unterliegen sie auch der beschriebenen Herausforderung, stets das richtige Maß zwischen Regeldurchsetzung und Flexibilität zu wählen. Durch die Unterscheidung in Entschließungsermessen und Auswahlermessen (Schenke, 2023, Rn 108) ist davon auszugehen, dass dieser Prozess zweistufig ist und dadurch noch erschwert wird. Zunächst muss die Entscheidung getroffen werden, *ob* ein Verhalten es erfordert, einzuschreiten. Das ist beispielsweise der Fall, wenn im öffentlichen Raum jemand Alkohol konsumiert: Findet dies in einer Alkoholverbotszone statt, oder nicht? Ist die Person lediglich auf dem Weg zu einem anderen Ort oder hält sie sich längerfristig auf? Wird die betreffende Person ausfällig oder bleibt sie ruhig? Diese Aspekte können das Entschließungsermessen beeinflussen. Wird entschieden, dass keine Maßnahme vonnöten ist, ist der Vorgang damit abgeschlossen. Wird sich jedoch zu einer Maßnahme entschlossen, setzt das Auswahlermessen und die Frage danach, *wie* gehandelt werden soll, ein. Wird die Person angesprochen und lediglich an einen anderen Ort geschickt? Erhält sie eine Verwarnung oder gar ein Bußgeld? Wird ein Platzverweis ausgesprochen? Beide Arten von Ermessen versetzen die KOD in die Position des Übersetzens von politisch getroffenen Maßnahmen. Bürger:innen nehmen wahr, wie vehement politisch formulierte Regelungen von den Vollzugsbediensteten verfolgt werden oder nicht, und die Entscheidung für oder gegen eine Sanktion beeinflusst die Möglichkeit des Aufenthalts und der Teilhabe im öffentlichen Raum. Die Außendienstmitarbeitenden nehmen damit genau die Übersetzungsfunktion ein, die Lipsky festgestellt hat, und werden damit zu politischen Akteuren.

4.1.2.2 Autonomie

Street-Level Bürokrat:innen werden nicht nur aufgrund ihrer Befugnis, Ermessensentscheidungen zu treffen, als politische Akteure betrachtet. Vielmehr ist das Ermessen nach Lipskys Theorie Ausdruck einer Autonomie der SLB gegenüber höheren Ebenen ihrer eigenen Behörde. Er unterscheidet dabei zwischen der Managementebene und den ausführenden Mitarbeitenden an der Basis. Lipsky betont zwei zentrale Aspekte, die diese Autonomie bedingen: (1) Street-Level Bürokrat:innen und Managementebene haben unterschiedliche intrinsische Interessen und (2) zwischen ihnen besteht eine Beziehung, die auf gegenseitiger Abhängigkeit basiert.

Die Autonomie ermöglicht den SLB, politische Richtlinien zu interpretieren und an spezifische Situationen anzupassen. Dennoch sind ihre Entscheidungen

nicht vollständig frei; Organisationsstrukturen, die Führungsebene und vorhandene Ressourcen bilden den Rahmen, innerhalb dessen Entscheidungsfreiheit gewährt wird. Im weiteren Verlauf werden die Gründe und Strategien für „unbürokratisches Verhalten“ (Brockmann, 2017) im Sinne von Abweichungen von Organisationsregeln und -normen – also die Ausübung der Autonomie – erörtert. Es wird deutlich, dass Autonomie eine bedeutende Rolle für das Selbstverständnis und die Motivation der SLB spielt. Zudem wird betont, wie wichtig ein Verständnis für ihre Prioritäten und Interessen ist, um ihre Handlungen richtig einordnen zu können. Die Betrachtung der KOD durch die Linse der Street-Level Bureaucracy in dieser Arbeit ermöglicht somit einen Zugang zu Verhaltensweisen, die den Organisationszielen entgegenstehen, und bietet eine mögliche Erklärung für unterschiedliche Motivationsniveaus bei den Außendienstkräften.

4.1.2.2.1 Interessenskonflikte

Das Konzept der *Street-Level Bürokratie* beruht auf der Annahme, dass das Management in Organisationen des öffentlichen Dienstes andere Prioritäten und Ziele verfolgt als die Mitarbeitenden an der Basis. Es besteht eine Divergenz der Interessen zwischen Management und SLB. SLB sind bestrebt, Unannehmlichkeiten zu minimieren, Sicherheit und Gegenleistung (bspw. Lohn und Anerkennung) zu maximieren und ihre Aufgaben mit größtmöglicher Autonomie zu erledigen (Prottas, 1976, S. 222; Lipsky, 1980, S. 19). Führungspersonen dagegen sind an Ergebnissen im Einklang mit den Organisationszielen und damit einhergehend an einer Einschränkung der Autonomie der Mitarbeitenden interessiert. Diese divergierenden Interessen können zu Konflikten und Regelverstößen seitens der SLB führen.[30] In solchen Fällen entwickeln die SLB individuelle und kollektive Strategien, um politische Vorgaben zu umgehen und Unzufriedenheit auszudrücken. Diese reichen von erhöhter Abwesenheit, Desinteresse und Veruntreuung bis hin zur Organisation in Gewerkschaften und der Ausübung von tarifvertraglichen Rechten (Lipsky, 1980, S. 17).

[30] Lipsky argumentiert, dass selbst wenn die SLB in Übereinstimmung mit der Behördenpolitik agieren, dies nicht zwingend ein Ausdruck von geteilten Interessen ist. Stattdessen ist die Regeleinhaltung auf Aushandlungen und Abhängigkeiten im Alltag, die Unterdrückung latenter Konflikte oder das Desinteresse der beteiligten Parteien zurückzuführen Lipsky (1980, S. 17). Die Nichtbefolgung der behördlichen Vorgaben ist dabei nicht zwingend an mangelnde Führungslegitimität des Managements aus Sicht der Mitarbeitenden gekoppelt. Vielmehr sehen die SLB es zwar als legitim an, dass die Führungsebene Anweisungen erteilt, stimmen jedoch mit deren politischen Zielen nicht überein.

Inwiefern die Interessen von Management und Mitarbeitenden bei den kommunalen Ordnungsdiensten divergieren, bleibt empirisch zu untersuchen. Zu beobachten ist jedoch, dass die Mitarbeitenden der KOD im Rahmen der Gewerkschaft ver.di organisiert sind und sich dort für gute Arbeitsbedingungen und einen flächendeckenden Tarifvertrag einsetzen.[31] Darüber hinaus haben sie aufgrund ihres Ermessensspielraumes und der Tätigkeit im Außendienst zumindest theoretisch die größtmögliche Autonomie in der praktischen Umsetzung der politischen Vorgaben. Für die Polizei hat van Maanen bereits in den 1970-er Jahren festgestellt, dass diese nicht dem Weberianischen Idealtyp eines Bürokraten entsprechen, der streng an Gesetze und Regeln gebunden ist. Stattdessen verfügen Streifenpolizist:innen aufgrund der Distanz zu den Vorgesetzten im Arbeitsalltag über Autonomie, Ermessensspielraum und eine eigene Vorstellung darüber, wie „richtige Polizeiarbeit" geht (van Maanen, 1978, S. 236). Entsprechend kann argumentiert werden, dass die Außendienstkräfte der KOD im Schichtdienst in hohem Maße selbst entscheiden können, wie intensiv beispielsweise Alkoholverbote oder Sperrstunden kontrolliert und Verstöße mit Anzeigen belegt werden. Hier überlagern sich die Autonomie im Sinne Lipskys und das Entschließungsermessen: Bei der Entscheidung darüber, ob ein Verhalten es wert ist, einzuschreiten, verfügen die KOD-Mitarbeitenden potenziell über die Möglichkeit, der eigenen (Nicht-)Übereinstimmung mit politischen Vorgaben Ausdruck zu verleihen. Die zeitliche und räumliche Distanz zu Vorgesetzten und anderen Mitgliedern der Organisation, die mit dem Schicht- und Außendienst einhergehen, lassen vermuten, dass die Autonomie der KOD-Mitarbeitenden sich besonders stark ausprägen kann. Dieser Effekt kann potenziell jedoch dadurch eingefangen werden, dass die Außendienstkräfte im Vergleich zu anderen SLB fast ausschließlich in Teams arbeiten und somit ein gewisser Grad an sozialer Kontrolle unter Kolleg:innen entsteht. Aufgrund der Teamarbeit können wiederum kollektive Strategien entwickelt und verstärkt werden, woraufhin unterschiedliche Arbeitsroutinen und -stile in den Kommunen und Teams zu erwarten sind. Inwiefern diese Aspekte auf die KOD zutreffen, bleibt im Rahmen der empirischen Analyse zu beantworten.

Ein weiterer Grund für die Abweichung der Interessen der SLB von denen der übergeordneten Behörde wird im hohen Workload bei gleichzeitig begrenzten Ressourcen vermutet:

[31]ver.di-Mitglieder setzen sich auch für eine ausreichende Arbeitsausrüstung der KOD, für Qualifizierungsmöglichkeiten, für die Anerkennung durch entsprechende Eingruppierung im Tarifvertrag des öffentlichen Dienstes sowie gegen Gewalt gegen Beschäftigte ein (ver.di Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft, 2024).

> „The fact that street-level bureaucrats must exercise discretion processing large amounts of work with inadequate resources means that they must develop shortcuts and simplifications to cope with the press of responsibilities.“ (Lipsky, 1980, S. 18)

So entsteht ein Paradox, in dem die Mitarbeitenden Strategien zur Stressbewältigung entwickeln, die den Organisationsinteressen entgegenstehen, jedoch notwendig sind, um die Arbeitslast zu bewältigen (Lipsky, 1980, S. 19). Die Anwendung von Ermessen und die Missachtung von Vorschriften widersprechen möglicherweise den Organisationsinteressen, ermöglichen jedoch erst die Bearbeitung hoher Fallzahlen und das Arbeiten unter Druck. Der Verweis auf die hohe Fallbelastung in Lipskys Beschreibung trifft insbesondere auf diejenigen Stellen im öffentlichen Dienst zu, die Klient:innen zugewiesen bekommen und die Fälle entsprechen bearbeiten müssen (z. B. Sozialamt, Gerichte). Für kommunale Ordnungsdienste, die in erster Linie für den Streifendienst im öffentlichen Raum verantwortlich sind, scheint dieses Merkmal auf den ersten Blick nicht zuzutreffen. Eine nähere Betrachtung der Organisationsstruktur der KOD zeigt jedoch, dass einige KOD über Leitstellen verfügen, die Beschwerden entgegennehmen, denen sie nachgehen müssen. Dieser Umstand macht das Szenario der „Abarbeitung von Fällen“ unter begrenzten personellen Ressourcen realistischer. Zusätzlich entsteht Stress und Druck für die SLB nicht nur aufgrund hoher Fallzahlen, sondern auch durch steigende externe Erwartungen an ihre Arbeit (Lipsky, 1980, S. 34). Die Übertragung von Verantwortung, wie beispielsweise für die Sicherheit im öffentlichen Raum, und die Erwartung fairer (Ermessens-)Entscheidungen stellen Herausforderungen für die KOD dar. Es ist demnach davon auszugehen, dass auch die KOD Strategien entwickeln, um mit einem hohen Workload, Anforderungen an ihre Arbeit und begrenzten Ressourcen umgehen müssen. Im weiteren Verlauf der Arbeit wird daher untersucht, mit welchen Methoden die KOD auf Belastungen reagieren (siehe Kapitel 9.3).

Aufgabe der Führungsebene ist es schließlich, die Bedürfnisse der SLB mit den Objektiven der Organisation in Einklang zu bringen und negative Reaktionen, wie beispielsweise ‚Dienst nach Vorschrift‘ und den Abfall der Motivation, zu verhindern (Lipsky, 1980, S. 17). Prottas weist darauf hin, dass ein gewisses Maß an Autonomie und Entscheidungsspielraum bei den SLB zu intrinsischer Motivation und einer erhöhten Zufriedenheit mit ihrer Tätigkeit führt (1976, S. 222–223). Die Führungsebene des öffentlichen Dienstes steht vor der Herausforderung, einen Balanceakt zu vollziehen: Einerseits soll den Mitarbeitenden an der Basis ausreichend Spielraum gelassen werden, damit sie fair und situationsbezogen entscheiden können und durch diese Freiheit motiviert werden. Andererseits ist es unabdingbar, einen Rahmen bereitzustellen, innerhalb dessen die Autonomie angemessen genutzt werden kann.

4.1.2.2.2 Reziprozität

Die Beziehung von SLB und Führungsebene basiert auf einer gegenseitigen Abhängigkeit (Lipsky, 1980, S. 25). Die Mitarbeitenden an der Basis können aufgrund ihres spezifischen Wissens und der Schwierigkeiten der Personalgewinnung Druck auf ihre Vorgesetzten ausüben. Gleichzeitig verfügen Vorgesetzte jedoch über die Macht, Aufgaben zuzuteilen und den Arbeitsalltag mehr oder weniger angenehm für ihre Mitarbeitenden zu gestalten. So entsteht ein Gleichgewicht zwischen beiden Positionen, das den Mitarbeitenden einen begrenzten Grad der Autonomie ermöglicht (Lipsky, 1980, S. 19).

Lipsky beschreibt, dass die Stellenbesetzung und Einarbeitung im öffentlichen Dienst hohe Kosten verursacht, sodass das Management dazu verleitet ist, auch SLB zu halten, die nicht zu ihrer vollen Zufriedenheit arbeiten (Lipsky, 1980, S. 24). Zu einem gewissen Grad können diese sich unbürokratisches Verhalten leisten, da vakante Stellen für die Führungsebene mehr Ressourcen erfordern als Mitarbeitende, deren Motivation und Leistung eingeschränkt ist. Lipsky schreibt, diese Praktik resultiere in „a mediocre standard of public service performance" (Lipsky, 1980, S. 24).

Der Aspekt der Reziprozität ist wirft für die Analyse der Handlungspraktiken der Außendienstkräfte einige Fragen auf: Wie sehr können Richtlinien ausgedehnt und übertreten werden, weil die Kommunen auf die Mitarbeitenden angewiesen sind? Inwiefern wirkt sich die dadurch gewonnene Autonomie auf die Motivation der Mitarbeitenden aus? Ein Blick in die Presse verrät, dass sich in zahlreichen Kommunen der Personalmangel auch im Ordnungsamt zeigt und Außendienststellen unbesetzt bleiben.[32] Dies ist wiederum als Argument dafür zu werten, dass die bestehenden Mitarbeitenden über Freiheiten verfügen, die sie bei größerer Konkurrenz um die Arbeitsplätze gegebenenfalls nicht hätten. Die Führungsebene ist abhängig von den Mitarbeitenden an der Basis, nicht zuletzt aufgrund deren spezifischer Expertise zu Organisationsabläufen und den umfassenden Informationen zu Klient:innen.

Demgegenüber sind jedoch auch die SLB abhängig vom Wohlwollen und der Beziehung zu den Vorgesetzten. Letztere entscheiden im Zweifelsfall über Einsatzgebiete, Aufgabenzuweisung und die Verteilung von Anerkennung. Diese kann sich in Form von monetären Boni, Weiterbildungs- oder Aufstiegsmöglichkeiten ausdrücken, aber ebenso in der Gewährung von Urlaubstagen oder der Unterstützung bei Aufgaben (Lipsky, 1980, S. 24). Sie verfügen damit auch über Einfluss auf den Ermessensspielraum und die Freiheiten der SLB. In

[32] https://kurzlinks.de/8syo; https://kurzlinks.de/31jo; https://kurzlinks.de/jqf4 (letzter Zugriff jeweils: 22.01.2025)

der Folge entsteht ein fragiles Gleichgewicht zwischen den Mitarbeitenden an der Basis und der Führungsebene im öffentlichen Dienst. Es entwickelt sich eine Balance zwischen der Macht der beiden Positionen, die im Alltag immer wieder verhandelt und aufrechterhalten werden muss.

Die Reziprozität stellt neben den Interessenskonflikten das zweite Merkmal der Autonomie der Street-Level Bürokrat:innen dar. Sowohl die Möglichkeit, Ermessen auszuüben, als auch das Vorhandensein einer, wenn auch begrenzten, Autonomie werden als zentrale Merkmale der SLB beschrieben. Darüber hinaus ist schon angeklungen, dass die SLB berufsgruppenübergreifend mit knappen Ressourcen zu kämpfen haben. Der nächste Abschnitt widmet sich der Beschreibung der Handlungsdilemmata unter den Bedingungen begrenzter Zeit und Information.

4.1.3 Ressourcenknappheit

Lipsky beschreibt, dass SLB zumeist unter Bedingungen unzureichender Ressourcen arbeiten. In der täglichen Arbeit bedeutet dies einen Mangel an Zeit und Informationen. Dieses Argument bezieht sich insbesondere auf die hohen Fallzahlen von beispielsweise Sozialarbeitenden oder Richter:innen. Den SLB wird zugeschrieben, dass sie aufgrund der hohen Anzahl an Klient:innen und Fällen schnelle Entscheidungen treffen müssen, viel Zeit mit administrativen Aufgaben verbringen und mitunter über zu wenig Training und Erfahrung für ihre Arbeit verfügen (Lipsky, 1980, S. 31). Wie bereits erwähnt, bearbeiten die KOD in der Regel keine Akten oder Fälle. Dennoch lässt sich das Merkmal der Ressourcenknappheit auch auf Sicherheitsakteure übertragen, wie in diesem Abschnitt gezeigt wird. Zudem wird das Dilemma von Angebot und Nachfrage diskutiert und die Frage aufgeworfen, inwiefern die KOD eine Nachfrage nach Sicherheit bedienen sollen, dabei aber möglicherweise weitere Bedarfe wecken.

Sicherheitsakteure wie die Polizei müssen insbesondere in Situationen, in denen schnelles Eingreifen notwendig ist, unter Zeitdruck und mit unvollständigen Informationen agieren. Im Falle einer gewalttätigen Auseinandersetzung ist beispielsweise keine Zeit herauszufinden, wer der Auslöser des Konflikts war und was die nächsten Schritte sein sollten. Die Situation muss zeitnah gelöst werden, ohne dass sie in all ihren Facetten erfasst werden kann (Lipsky, 1980, S. 30). Dieses Beispiel gilt in gleichem Maße für kommunale Sicherheitskräfte, die im Alltag ebenfalls schnell auf Situationen reagieren müssen, ohne alle Hintergründe zu kennen. Das Narrativ der permanenten Gefahr und das Muster, immer vom Schlimmsten auszugehen und mit Gefahrensituationen zu rechnen, ist aus der Polizeiforschung bekannt (Behr, 2019, S. 29–30; Staller & Koerner, 2022). Es ist davon auszugehen, dass die KOD aufgrund ihres Aufgabenzuschnitts und der teils stark kommunikativ ausgerichteten Arbeitsweise weniger

physischer Gewalt ausgesetzt sind als die Polizei. Allerdings deutet ihre zunehmende Bewaffnung auf eine gegenteilige Entwicklung hin. Die Tatsache, dass einige Ordnungsämter ihre Außendienstmitarbeitenden nur noch in Teams von mindestens drei Personen entsenden und in den meisten Kommunen Schlagstock und Reizgas zur Grundausstattung gehören (siehe Kapitel 2.2), ist als Indiz dafür zu werten, dass auch die Ordnungsämter vermehrt physischen Bedrohungen ausgesetzt sind oder diese zumindest antizipieren. Interessanterweise spielte der Aspekt der körperlichen Bedrohung in Lipskys erstem Entwurf der Theorie (Lipsky, 1969) noch eine zentralere Rolle als Charakteristikum der SLB, als in seiner späteren umfassenden Beschreibung. In beiden Arbeiten wird jedoch darauf hingewiesen, dass SLB und insbesondere Polizist:innen im direkten Bürgerkontakt regelmäßig physischer Gefahr und Stress ausgesetzt sind (Lipsky, 1969, S. 7, 1980, S. 31–32). In diesem Zusammenhang wird ihre Autorität auf die Probe gestellt. Das kann insbesondere für Sicherheitsakteure heikel sein, da sie von der Legitimität und der Anerkennung ihrer Autorität durch die Bevölkerung abhängig sind: „An affront […] is a challenge to the policeman's authority, control, and definition of the immediate situation“ (van Maanen, 1978, S. 229). So erklärt sich Lipsky (1980, S. 31–32) auch, warum Polizist:innen freundlich mit Personen umgehen, die entgegenkommend sind, aber streng und autoritär mit denjenigen, die sich ihren Anordnungen widersetzen. Dieses auch unter dem Begriff „demeanour hypothesis“ bekannte Phänomen wurde für die Polizei sowohl empirisch untersucht (u.a. van Maanen, 1978; Hunold, 2015; Sunde et al., 2023) als auch kritisiert (Klinger, 1994) und es bleibt zu beobachten, inwiefern es für die KOD Gültigkeit besitzt.

Neben der körperlichen Gefahr hat die Arbeit unter unzureichenden Zeit- und Informationsressourcen auch einen Effekt auf die Außenwirkung der KOD:

> „Even when physical threat is not particularly present, street-level bureaucrats must make quick decisions because of the social reality that they are in the presence of clients who will interpret indecision as incompetence or lack of authority, with consequences for subsequent client interactions.“
> (Lipsky, 1980, S. 30)

Die Außendienstkräfte der Ordnungsdienste befinden sich nicht nur bei Maßnahmen im direkten Bürgerkontakt, sondern stehen im Rahmen ihrer Tätigkeit im öffentlichen Raum auch unter ständiger Beobachtung der Bevölkerung. Es ist daher naheliegend, dass ihr Image und ihre Autorität leiden, wenn sie nicht die erwartete rasche Entscheidungsfreudigkeit zeigen. Bürger:innen nehmen wahr, inwiefern Verstöße gegen Verordnungen zeitnah geahndet und Regeln konsequent durchgesetzt werden. Folglich beeinflussen ihr Auftreten und ihre

Entscheidungen, ob die Bevölkerung sich zukünftig an Regeln hält und wie sie mit dem KOD interagieren.

Neben den genannten Ressourcen Zeit und Information sind laut dem Konzept der Street-Level Bürokratie auch die persönlichen Ressourcen der SLB oft unzureichend. Dies schreibt Lipsky nicht individuellen Makeln zu, sondern vielmehr einem Mangel an Training und Erfahrung für die jeweilige Arbeit (Lipsky, 1980, S. 31). Darüber hinaus werden die Ziele der Arbeit als häufig uneindeutig und widersprüchlich dargestellt, was ihre Erfüllung schwierig gestaltet. Es kann an dieser Stelle noch nicht beantwortet werden, inwiefern diese Merkmale auch auf die Arbeit der kommunalen Ordnungsdienste zutreffen. Für die empirische Untersuchung in dieser Arbeit ergeben sich jedoch zahlreiche Fragen hinsichtlich der Ressourcenknappheit bei den KOD. Inwiefern ist ihre Arbeit von einem Mangel an Zeit und Information geprägt? Welche Routinen entwickeln die Außendienstkräfte, um mit der Ressourcenknappheit umzugehen?

4.1.3.1 Angebot und Nachfrage

In einem zweiten Argument zum Zusammenhang von Ressourcen und SLB führt Lipsky aus, dass eine Erweiterung des Angebots (im Sinne von mehr Personal oder Zeit pro Fall) nicht zu einer Reduzierung von Stress, sondern zu einer Erhöhung der Nachfrage nach der jeweiligen Dienstleistung führt. Zentral ist hier die Annahme, dass selbst bei der Steigerung der Kapazität im öffentlichen Dienst der Bedarf am Ende nicht gedeckt werden kann. Nun lässt sich dieses Angebot-Nachfrage-Argument nicht unmittelbar auf die Arbeit der KOD übertragen. Mehr Außendienstkräfte führen nicht per se zu mehr Ordnungswidrigkeiten und einem wiederum gesteigerten Bedarf an Sicherheitskräften. Dennoch lohnt sich ein Nachdenken darüber, welches Angebot die KOD liefern und wer die Nachfrage danach steuert.

Die öffentliche Nachfrage nach Sicherheit konzentriert sich häufig auf ein gesteigertes Sicherheitsgefühl im öffentlichen Raum. Das Bedürfnis nach Sicherheit scheint unstillbar (Frevel, 2016). In der Diskussion über die sogenannte Sicherheitskultur wird argumentiert, dass bislang sozial verhandelte Problemlagen wie beispielsweise Obdachlosigkeit einer „Versicherheitlichung“ (Abt et al., 2014, S. 19; vgl. Buzan et al., 1998) unterliegen und vermehrt aus einer Sicherheitsperspektive betrachtet werden (Haverkamp et al., 2018, S. 25). Was die Kommunen unter anderem anbieten können, um das Sicherheitsempfinden der Stadtgesellschaft zu steigern, sind Präsenzstreifen und verstärkte Kontrollen an sogenannten Hotspots mit eigenem Außendienstpersonal. Kann die Polizei keine (ausreichende) Präsenztätigkeit erfüllen, so können die KOD in urbanen Zentren oder Wohngebieten auftreten. Wenn vermehrte Kontrollen durchgeführt werden, ist in der Folge auch ein statistischer Anstieg der festgestellten

Ordnungswidrigkeiten erwartbar. Diese Zahlen dienen einerseits der Rechtfertigung der Existenz der KOD (=Die Notwendigkeit des KOD ergibt sich aus der Vielzahl der festgestellten Ordnungswidrigkeiten) und andererseits der Bewertung ihres Erfolgs (=Der KOD hat viele Ordnungswidrigkeiten erfasst und sanktioniert).

Abgesehen vom generellen Präventionsparadox (Atanisev et al., 2021, S. 12) und der Herausforderung, den Erfolg von SLB zu messen (Lipsky, 1980, 40ff.), scheint der vermehrte Einsatz von KOD durchaus einen positiven Effekt auf die Nachfrage zu erzeugen. Der Unterschied zu anderen SLB liegt jedoch darin, dass die Gruppe derjenigen, die die Nachfrage steuern, nicht deckungsgleich ist mit der Gruppe der Empfänger:innen der Dienstleistungen der KOD. Während die Maßnahmen der Außendienstkräfte häufig Menschen mit Lebensmittelpunkt Straße betreffen, geht die gesteigerte Nachfrage in der Regel von der sogenannten „Mehrheitsbevölkerung" der Stadt aus – insbesondere Gewerbetreibende und Anwohnende, die über die größte Beschwerdemacht verfügen (vgl. Künkel, 2013; Üblacker & Lukas, 2019, S. 99–100). Es sind ihre Interessen, die in der Kommunalverwaltung eingebracht und gehört werden und die Nachfrage nach Sicherheitspersonal steuern. Somit verfügen die KOD nicht über „*die* Kund:innen", sondern navigieren zwischen den Erwartungen der Beschwerdemächtigen und dem täglichen Kontakt mit den diversen Gruppen der Stadtgesellschaft im öffentlichen Raum. Ebenso kommt es vor, dass bisher nicht bestreifte Stadtviertel aktiv im Stadtrat um den Einsatz der KOD im eigenen Quartier bitten.[33] Der zunehmende Einsatz von KOD in deutschen Kommunen und die Aufstockung des Personals (siehe Kapitel 2.1.4) deuten darauf hin, dass der Erfolg der KOD in anderen Kommunen wahrgenommen wird und man davon ebenfalls profitieren möchte. Dies führt zu einem tatsächlichen ‚Pull-Effekt': „The better the program and the more responsive it is to the needs of the citizens, the greater will be the demand for the service" (Lipsky, 1980, S. 38). Es gibt jedoch auch Ausnahmen, wie die Auflösung des Hamburger BOD (siehe Kapitel 2.1.4) zeigt. In diesem Fall ist Lipskys Argument, dass die wahrgenommene Verfügbarkeit einer Dienstleistung einen größeren Einfluss auf die Nachfrage hat als deren Qualität (Lipsky, 1980, S. 35), nicht zutreffend.

[33] So beispielsweise in München, wo die CSU den Einsatz des Kommunalen Außendienstes (KAD) am Königsplatz forderte. Der Wunsch wurde jedoch aufgrund von knappen Personalressourcen abgelehnt und um zu vermeiden, „dass der Streifendienst künftig nach dem Gießkannenprinzip eingesetzt werden könnte: Dort, wo Anwohner und einige Politiker einen neuen sozialen Brennpunkt vermuten, müssten dann sporadisch einige wenige Außendienstler Präsenz zeigen" (Anlauf, 2019).

4.1.4 Weiterentwicklung der Theorie

Das Konzept der *Street-Level Bureaucracy* ist bis heute eng mit Lipskys initialer Arbeit verknüpft, wurde jedoch im Laufe der Jahre aus verschiedenen fachlichen Perspektiven weiterentwickelt oder kritisiert. Im Folgenden werden einige dieser Weiterentwicklungen dargestellt, die in Bezug auf die Betrachtung der KOD als SLB von Relevanz sind.

Grenzakteure. Jeffrey Prottas (1976, 1978) hat als Schüler Lipskys bereits dessen frühe Ansätze zur Street-Level Bürokratie adaptiert und weiterentwickelt. Besonders hervorzuheben ist seine Betrachtung von SLB als Grenzakteure (*boundary-spanning actors*). Prottas argumentiert, dass die SLB durch den direkten Kontakt zu den Bürger:innen eine Schnittstelle zwischen der eigenen Organisation und ihrer Umwelt darstellen. Auf der Managementebene ist diese Funktion nicht gegeben, da hier hauptsächlich Kontakt zu anderen Bürokrat:innen besteht. Die Position ‚an der Basis' verleiht den SLB somit einen gewissen Einfluss. Sie machen die komplexen Problematiken der Bürger:innen für die Behörde handhabbar, indem sie diese kategorisieren und damit Unsicherheiten für die Organisation reduzieren. Dieser Vorgang bildet die Grundlage für die weitere Fallbearbeitung und kann damit maßgeblichen Einfluss auf den Umgang der Behörde mit den Klient:innen haben. Im Prozess der Konventionalisierung und Kategorisierung üben die SLB somit eine Deutungsmacht aus, die langfristige Folgen haben kann (Prottas, 1978, S. 292; Maynard-Moody & Musheno, 2003, S. 21).

Die Bezeichnung als „Außendienst" der Ordnungsbehörde weist bereits auf die Grenztätigkeit der KOD zwischen Behörde und Bevölkerung hin. Die KOD vertreten die Organisation nach außen und stellen damit einen Berührungspunkt zur Stadtgesellschaft dar. Dies bringt ihnen einen Gestaltungsspielraum ein, der mit der Ausübung von Ermessen einhergeht. Sie entscheiden, ob ein Verhalten mit einer Ordnungswidrigkeitenanzeige sanktioniert wird und inwiefern dies Konsequenzen (wie Bußgeldbescheide oder Platzverweise) nach sich zieht. Diese Entscheidungen haben erhebliche Auswirkungen auf das Leben der Betroffenen. Die Mitarbeitenden der KOD sind Grenzakteure, die sowohl mit der Behörde als auch mit der Bevölkerung interagieren und somit über Einflussmöglichkeiten in beide Richtungen verfügen. Neben der Entscheidung über Sanktionen (Machtposition gegenüber Klient:innen) verfügen sie im Rahmen ihrer Autonomie gemäß der Street-Level Bureaucracy auch über eine Machtposition gegenüber der eigenen Behörde: „The power that flows from the street-level bureaucrat's boundary-spanning role limits the organization of which he is an employee in its capacity to direct his behavior" (Prottas, 1976, S. 296). Die täglich wechselnden und unvorhersehbaren Situationen machen den Ermessens-

spielraum der KOD unabdingbar, eröffnen jedoch zugleich eine besondere Stellung der KOD-Mitarbeitenden als Grenzakteure mit einem hohen Maß an Gestaltungsspielraum. Sie bringen in ihrer Position Informationen aus „zwei Welten“ (vgl. Prottas, 1976, S. 298) zusammen, indem sie als einzige in der Situation sowohl die Charakteristika der spezifischen Klient:innen als auch die Regeln und Normen der Ordnungsbehörde kennen. Ihre entscheidende Aufgabe als Grenzakteure ist es, Informationen von außerhalb und innerhalb der Organisation mit dem Blick auf das Prozessergebnis zu koordinieren. Prottas beschreibt dies in etwas wie folgt: Die SLB wissen, welches Ergebnis ein bürokratischer Prozess haben wird, abhängig von den Informationen, die sie beiden Seiten zur Verfügung stellen. Mitarbeitende der KOD können Einfluss auf Klient:innen ausüben, indem sie ihnen Informationen über bürokratische Prozesse vorenthalten. Ebenso können die Außendienstkräfte auch den Verlauf der Bearbeitung eines Falls beeinflussen, indem sie Informationen über die Klient:innen zurückhalten. Sowohl die Bürger:innen als auch die Behörde sind von den Außendienstkräften abhängig, und diese Abhängigkeit stellt ihre wichtigste Ressource dar (Prottas, 1976, S. 299).

Staatsdiener oder Bürgerdiener. Maynard-Moody und Musheno (2003) liefern umfangreiches empirisches Material zu diversen *Street-Level Bureaucrats*. Sie sprachen mit Polizist:innen, Lehrkräften und Berater:innen für berufliche Rehabilitation über deren tägliche Arbeit und unterscheiden zwei Perspektiven der Erzählung: die der Staatsdiener (state-agents) und die der Bürgerdiener (citizen-agents). Die Narrative der Staatsdiener beziehen sich auf die Einhaltung von Gesetzen und öffentlicher Ordnung, während die Narrative der Bürgerdiener die Einhaltung normativer und kultureller Grundsätze betonen (Maynard-Moody & Musheno, 2003, S. 9). Beide Perspektiven können nebeneinander bestehen und miteinander verwoben sein, ohne sich auszuschließen. Die Autoren versuchen, mithilfe dieser beiden Perspektiven zu verstehen, wie die SLB sich ihre Umwelt erschließen und ihr Handeln begründen. Während lange Zeit die Staatsdienerperspektive mit der Gesetzestreue, dem Ermessensspielraum und den bürokratischen Abläufen im Fokus der Forschung war, wollen die Autoren die Bürgerdienerperspektive in den Mittelpunkt stellen. Dabei geht es um Routinen, die weniger konsistent und kohärent sind als Gesetze und die Abweichungen und Entscheidungen entlang individueller Gerechtigkeitsvorstellungen zulassen. Damit weichen Maynard-Moody und Musheno von Lipskys Vorstellung der SLB ab, die in erster Linie im Rahmen gesetzlicher Regeln agieren und nur zur Erleichterung und Vereinfachung auf Ermessen zurückgreifen. Sie argumentieren, dass SLB sehr viel häufiger als angenommen die Komplexität der Situation ihrer Klient:innen anerkennen:

> „The stories are citizen centered more than rule centered, and the workers' judgments are more moral than legal. It is, in part, for these reasons that we named the second viewpoint of street-level sense making and action the citizen-agent narrative. Particularly when rules and beliefs conflict, cops, teachers, and counselors describe their work more as judging people and acting on these judgments than as adapting rules to the circumstances of cases." (Maynard-Moody & Musheno, 2003, S. 18)

Eine zentrale Fragestellung der vorliegenden Arbeit bezieht sich darauf, ob die kommunalen Ordnungsdienste sich selbst eher als Staatsdiener oder als Bürgerdiener verstehen. Die Untersuchung zielt darauf ab, die zugrundeliegenden Selbstverständnisse der KOD zu beleuchten. Aufgrund ihrer Rolle als Ordnungshüter liegt die Annahme nahe, dass die Mitarbeitenden sich als Staatsdiener betrachten und somit ihren Fokus auf die Einhaltung von Gesetzen und Regeln legen. Maynard-Moody und Musheno zeigen jedoch bereits für die SLB im Allgemeinen und die Polizei im Speziellen, dass diese sich in ihren Erzählungen selbst häufig als Bürgerdiener darstellen und dabei mitunter ihre einflussreiche Position als Vertreter:innen des Staates unterschätzen (Maynard-Moody & Musheno, 2003, S. 157). Angesichts der Tatsache, dass die KOD explizit als Ansprechpartner und bürgernah agieren sollen, stellt sich die Frage, wo genau sie sich selbst im Spektrum zwischen Bürgerdiener und Staatsdiener positionieren beziehungsweise an welcher Stelle sie zwischen den Perspektiven wechseln.

Aushandlungsprozesse. Aus einer interaktionistischen Perspektive wird kritisiert, dass die Theorie der Bürokratie auf Straßenebene zu wenig Fokus auf die tatsächliche Interaktion zwischen den SLB und ihren Klient:innen legt. Die SLB werden vorrangig als individuelle Akteure betrachtet, die Politik umsetzen (Johannessen, 2019, S. 516). Forschende werfen nun eine neue Perspektive auf, welche den Aushandlungsprozess in der Gestaltung von politischen Regularien fokussiert. Die SLB agieren demzufolge nicht isoliert, sondern befinden sich in steter Verhandlung mit den Bürger:innen über die Ergebnisse der Interaktion. Johannessen (2019) untersucht den Einfluss dieses Aushandlungsprozesses auf die Entscheidungen der SLB. Er argumentiert, dass der Ermessensspielraum der SLB jeweils in den Situationen mit den Klient:innen verhandelt wird und prägt hierfür den Begriff der „*negotiated discretion*" (Johannessen, 2019, S. 514). Empirische Studien haben gezeigt, dass die SLB eine Gatekeeperfunktion für die Behörde ausüben und ihre Klient:innen in legitim und illegitim (unterstützenswert oder „bad guys") kategorisieren (Maynard-Moody & Musheno, 2003, S. 144–145; Johannessen, 2019, S. 526). Ein Aspekt des ausgehandelten Ermessens ist demnach die (normative) Entscheidung darüber, wem die Dienstleistungen der SLB zuteilwerden und in welchem Umfang. Im Hinblick auf die kommunalen Ordnungsdienste ist zu untersuchen, inwiefern die Außendienstkräfte

mit den Menschen, denen sie im Alltag begegnen, in Verhandlung treten. Es ist zu prüfen, ob es Personengruppen gibt, die von den Ordnungsdiensten als besonders unterstützenswert betrachtet werden und ob die Ordnungsdienste in diesen Fällen Ermessen ausüben, während sie in anderen Fällen die Rolle der Staatsdiener einnehmen und sich strikt an die Regeln halten (vgl. Maynard-Moody & Musheno, 2003, S. 151). Von soziologischem Interesse ist schließlich, welche Auswirkungen die Aushandlungen im täglichen Bürgerkontakt auf die Entscheidungen der KOD über Sanktionen und Maßnahmen haben.

Besonders relevant ist der verstärkte Fokus auf die Interaktion aus einem weiteren Grund: Es wurde bereits erwähnt, dass die Außendienstkräfte selten allein unterwegs sind. Sie setzen schon deshalb nicht als Individuen Politik um. Im Gegensatz zu Lehrkräften, Sozialarbeitenden (Maynard-Moody & Musheno, 2003) oder Pflegekräften (Johannessen, 2019), die in der Regel eigenständig über die Services entscheiden, die ihren Klient:innen zuteilwerden, arbeiten die Mitarbeitenden der KOD auf Streife fast ausschließlich im Team. Sie interagieren dabei nicht nur mit den Bürger:innen, sondern auch mit den eigenen Kolleg:innen. Die Aushandlung innerhalb des Teams beginnt bereits vor dem ersten Bürgerkontakt mit dem Entschließungsermessen, erstreckt sich über das Auswahlermessen und schließlich auch über die Verhandlung mit den jeweiligen Klient:innen. Dieser Aspekt wurde in der bisherigen Forschung zur Bürokratie auf Straßenebene nicht betrachtet. Auch Maynard-Moody und Musheno (2003) gehen im Hinblick auf die Arbeit der Polizei nicht darauf ein. Es ist naheliegend, dass die Teamarbeit sowohl Effekte auf die normative Kategorisierung der Bürger:innen hat, als auch auf die anschließende Verhandlung. Die ohnehin einflussreiche Position der KOD als Grenzakteure wird durch das Auftreten als Gruppe noch verstärkt. Es bleibt empirisch zu untersuchen, inwiefern die (Ermessens-)Entscheidungen der KOD-Mitarbeitenden von Aushandlungsprozessen geprägt werden und mit welchem Ergebnis.

Kritik am Managementkonzept. Die etablierte Vorstellung eines kontrollierenden Managements im öffentlichen Dienst, das im Gegensatz zu den antagonistischen Street-Level-Bureaucrats (SLB) steht – welche ein starkes Bedürfnis nach Autonomie aufweisen und möglichst wenig Steuerung akzeptieren wollen – wird von T. Evans (2011) kritisch hinterfragt. Er bemängelt die pauschale Darstellung des Managements als uneigennützige Handlanger der Politik, die den Ermessensspielraum möglichst gering halten möchten, und den SLB als Akteuren, die ihre eigenen Prioritäten (unter Ausnutzung des Ermessens und der Autonomie) durchsetzen möchten (T. Evans, 2011, 371ff). Diese schwarz-weiß-Unterteilung hält Evans für zu einfach, um die Realität eines breiten Spektrums von Bürokrat:innen auf Management- und Straßenebene wiederzugeben. Sein Hauptargument liegt auf dem Einfluss von professionellem Status und Engage-

ment der SLB. Am Beispiel von Teams der Sozialen Arbeit zeigt er, dass die lokale Managementebene häufig aus dem Pool der Sozialarbeitenden rekrutiert wird und sich daher stark mit den street-level Praktiken identifiziert und diese unterstützt. Im Gegensatz dazu zeigen die Professionalisierungstendenzen der SLB eine stärkere Identifikation mit den Organisationszielen, als Lipsky ihnen zugesteht (T. Evans, 2011, S. 383). Wenngleich diese Ergebnisse auf Akteure aus der Sozialen Arbeit bezogen sind, scheint die Kritik auch für die Sicherheitsbranche relevant. Für die Polizei wurde bereits gezeigt, dass die Führungsansprüche auf der operativen Ebene von denen des mittleren und Top-Levels abweichen (Barthel & Heidemann, 2017b). Die operative Führung ist zwischen hierarchischen Führungsansprüchen und teamorientierter Kooperation „gewissermaßen eingeklemmt", was der Führungsrolle eine „umsichtige, oft virtuose Balance zwischen diesen beiden Formen der Interaktion" abverlangt (Barthel & Heidemann, 2017a, S. VII). Es stellt sich die Frage, ob auch der Außendienst der KOD weniger als „bloßes Ausführungsorgan", sondern vielmehr „entsprechend seiner professionellen Handlungslogik" agiert und auf eine Handlungskoordination mit Kolleg:innen und Vorgesetzten angewiesen ist (Barthel & Heidemann, 2017a, S. VII). Dazu ist jedoch zunächst zu untersuchen, wie sich die professionellen Handlungslogiken der KOD gestalten und inwiefern sie mit den Organisationszielen übereinstimmen. Im Rahmen der empirischen Analyse soll ein Augenmerk demnach auf die Einordnung der operativen Führung zwischen Hierarchie und Teamorientierung sowie die Identifikation der KOD-Außendienstkräfte mit den kommunalpolitischen Leitlinien gelegt werden.

4.1.5 Implikationen der Betrachtung von KOD als SLB

Die Perspektive der Street-Level Bürokratie bietet zahlreiche Anknüpfungspunkte für die Untersuchung der kommunalen Ordnungsdienste. Als theoretisches Konzept bietet es einen Rahmen für die empirische Untersuchung, wobei die Grundannahme für die weitere Arbeit ist, dass die KOD als Street-Level Bürokrat:innen verstanden werden. Das vorliegende Kapitel konnte zeigen, dass die Systematik der Street-Level Bureaucracy für die Untersuchung der Außendienstkräfte der KOD einen vielversprechenden Rahmen bildet, um deren Handlungslogiken zu beschreiben. Dies ergibt sich auch daraus, dass der KOD zahlreiche Überschneidungen zu Akteuren wir der Polizei oder der Verwaltung aufweist, die bereits empirisch durch die Linse der Bürokratie auf Straßenebene untersucht wurden.

Zu untersuchen bleibt jedoch, wie sie in der Praxis mit ihrer Position in der Übersetzung von politischen Regularien in praktische Maßnahmen umgehen und beim Einsatz von Ermessen ein Maß zwischen „großstädtischer Liberalität" und Regeldurchsetzung finden. Auch der tatsächliche Grad an Autonomie und

deren Auswirkung auf die Motivation und das Selbstverständnis bedürfen weiterer Analysen. Zudem stellt sich die Frage, welche diversen Erwartungen an die Ziele und Aufgaben der KOD gestellt werden und wie diesen im Alltag begegnet wird. Versteht man die Außendienstkräfte als Grenzakteure, so bleibt zu evaluieren, inwiefern sie ihren Einfluss gegenüber der eigenen Behörde sowie den Klient:innen einsetzen und Abhängigkeiten entstehen. Darüber hinaus geht die Theorie nicht auf SLB ein, die im Team arbeiten. Die KOD treten (im Gegensatz zu beispielsweise Lehrkräften oder Richter:innen) jederzeit im Team auf, sodass davon ausgegangen werden kann, dass dieser Aspekt sowohl Einfluss auf die Ermessensentscheidungen als auch auf die Aushandlungen mit den Klient:innen nimmt. Gewinnbringend für das Verständnis der Selbstwahrnehmung der Außendienstkräfte und deren Motivation ist auch ein Blick auf deren Einordnung als Staats- oder Bürgerdiener.

Der Rückgriff auf die Theorie der Street-Level Bürokratie birgt zwei Vorteile:

(1) Die Betrachtung der KOD als SLB ermöglicht ein tieferes Verständnis für die Herausforderungen und Dilemmata, mit denen die KOD im Alltag konfrontiert sind. Auf diese Weise können Erkenntnisse über das Selbstverständnis und die Handlungslogiken der Mitarbeitenden des Außendienstes in der Interaktion mit den verschiedenen Akteuren im öffentlichen Raum gewonnen und eingeordnet werden.
(2) Die empirische Analyse der KOD leistet einen Beitrag zur Weiterentwicklung der Theorie und adressiert bislang unbeantwortete Fragen, die das Konzept bereichern.

Im weiteren Verlauf der Arbeit soll daher untersucht werden, wie die KOD im Alltag mit den verschiedenen Stakeholdern umgehen. Ein besonderes Augenmerk wird dabei neben den Klient:innen auch auf anderen Akteuren aus dem öffentlichen Dienst und dem professionellen Umfeld liegen. Insbesondere wird die Interaktion mit der eigenen Kommunalverwaltung und den Kolleg:innen sowie mit der Polizei untersucht. Ausgehend von der Prämisse, dass der Kontakt zu diesen Behörden ein weiteres Charakteristikum von SLB darstellt, bleibt zu analysieren, wie dieser Kontakt sich gestaltet. Zunächst geht es darum, ein Verständnis für die Prioritäten und Arbeitsbedingungen der KOD entwickelt werden, bevor im zweiten Schritt ihre Rolle in der Umsetzung von Politik betrachtet wird. Das Verständnis der Ordnungsdienste als Grenzakteure ist soziologisch besonders relevant und für diese Arbeit grundlegend. Es stellt sich die Frage, wo die Mitarbeitenden ihre Grenzen ziehen und gegenüber wem. Im Folgenden wird daher ergänzend zur *Street-Level Bureaucracy* das Konzept der *Grenzstellen* im Sinne Luhmanns für eine Vertiefung der Abgrenzungsthematik herangezogen.

4.2 Grenzstellen und Grenzrollen

Das Luhmannsche Verständnis von Organisationen als Systeme, die sich über formal definierte Grenzen und Mitgliedschaften von anderen Systemen differenzieren und operativ geschlossen sind, resultiert in der Annahme, dass jedes System durch eine Umwelt umgeben ist. Innerhalb der Organisationssoziologie wird davon ausgegangen, dass in jedem System besondere Akteure oder Positionen existieren, die an den Schnittstellen zwischen System und Umwelt agieren und dabei eine Brückenfunktion einnehmen – die sogenannten Grenzstellen (Luhmann, 1999, S. 220). Diese Grenzstellen nehmen eine doppelte Vermittlungsfunktion ein: Einerseits kommunizieren sie die Interessen, Bedarfe und Perspektiven des eigenen Systems in Richtung der Umwelt, andererseits tragen sie externe Erwartungen und Wahrnehmungen zurück in die Organisation. Diese Positionen werden auch als Grenzrollen oder „boundary spanning roles" (March & Simon, 1958) bezeichnet. Während ursprünglich davon ausgegangen wurde, dass diese Grenzrollen vor allem von Akteuren in höheren hierarchischen Positionen wahrgenommen werden, hat sich in der organisationssoziologischen Forschung zunehmend die Erkenntnis durchgesetzt, dass auch Akteure in „niederen Ranglagen" (Kieserling, 2019, S. 368) Grenzrollen einnehmen können. Luhmann (1999, S. 221) nennt hier exemplarisch Berufsgruppen wie Krankenpfleger:innen, Justizvollzugsangestellte sowie den Außendienst der Polizei. Giacomantonio (2014, S. 548) weist in seiner Arbeit zur kanadischen Polizei darauf hin, dass das geeignete Level für die Untersuchung von Abgrenzungen die Ebene der Dienstgruppen (*units*) ist, da auf diese Weise sowohl intra- als auch interorganisationale Grenzziehungen beobachtet werden können. Diesem Vorgehen folgt die vorliegende Arbeit und untersucht die Ebene der Teams in den KOD. Darüber hinaus unterscheidet Giacomantonio (Giacomantonio, 2014, S. 551–552) im Hinblick auf die Abgrenzung und bereichsübergreifendes Arbeiten die Konzepte des „bridging", „buffering" und „creating boundaries". Während einzelne Akteure (zeitweise oder permanent) Beziehungen zwischen unterschiedlichen Arbeitsgruppen aufbauen und damit „Brücken bauen", werden im Zuge des „buffering" Anfragen zur Zusammenarbeit und Unterstützung abgewehrt. Im dritten Fall werden Bedingungen geschaffen, die eine Zusammenarbeit von vorneherein nicht zulassen; Unterschiede in den Schichtmodellen und Fähigkeiten zwischen den einzelnen Arbeitsgruppen erschweren oder verhindern so einen Austausch von Arbeitskräften.

Genau an dieser Stelle treffen die Theorie der SLB sowie das Konzept der Grenzstellen aufeinander: Besonders Akteure, die in bürokratischen Organisationen auf unteren Hierarchieebenen verortet sind, haben häufig direkten Kontakt zur Umwelt – etwa in Form von Bürger:innen oder Klient:innen sowie anderen

Behörden und Akteuren im öffentlichen Raum – und übernehmen dabei zentrale Grenzstellenfunktionen. Sie agieren an den Berührungspunkten mit der Umwelt und erfüllen so eine „herausspezialisierte Funktion“ (Luhmann, 1999, S. 221) im Austausch mit Akteuren außerhalb des eigenen Systems. Dies bedeutet nicht, dass Grenzaktivitäten nicht weiterhin auch auf höheren Managementebenen stattfinden. Für die vorliegende Arbeit ist jedoch zentral, dass Außendienstkräfte – wie die Mitarbeitenden des kommunalen Ordnungsdienstes – im Rahmen ihres täglichen Schichtdienstes eine spezifische Rolle als Grenzstellen einnehmen. Sie repräsentieren die eigene Organisation nach außen und dienen gleichzeitig als Schnittstelle, über die Informationen in das System hineingetragen werden (vgl. Aldrich & Herker, 1977, S. 218).

In ihrer Funktion als Grenzstelle vertreten die Mitglieder eines Systems dieses nach außen hin. Sie sind dabei in besonderem Maße in der Pflicht, „nach außen einen guten Eindruck zu machen“ (Luhmann, 1999, S. 221). Gleichzeitig sind Grenzstellenakteure, insbesondere SLB auf operativer Ebene, direkt der Umwelt ausgesetzt und werden dabei häufig unmittelbar mit deren Anforderungen, Erwartungshaltungen und Kritik konfrontiert. Das macht die Grenzstellen besonders vulnerabel und sorgt dafür, dass die SLB ungefilterte Informationen erhalten, die sie selektieren und in die eigene Organisation hineintragen müssen. Kieserling (2019, S. 368–369) beschreibt, dass der Besitz dieser Informationen, beispielsweise über kritische Entwicklungen in der Umwelt, insbesondere in niedrigen hierarchischen Positionen zu einem Spannungsverhältnis zwischen Rang und Informationsbesitz führen kann. Insbesondere dann, wenn diese Informationen „schlechte Nachrichten“ oder strukturelle Kritik betreffen, geraten die SLB in eine prekäre Situation: Die Weitergabe solcher Informationen kann innerhalb der Organisation kritisch wahrgenommen werden, da diese Art von Kommunikation traditionell den höheren Managementebenen vorbehalten ist (Kieserling, 2019, S. 369). Zugleich ist die „Unsicherheitsabsorption“ (Luhmann, 1999, S. 224) eine zentrale Aufgabe der Grenzstellen.[34] Diese besteht in der Reduktion von Umweltkomplexität für das System durch die Filterung und Interpretation externer Informationen. Dadurch tragen Grenzstellen zur Stabilisierung des Systems bei, indem sie die Unsicherheiten der Umwelt handhabbar machen und die Handlungsfähigkeit der Organisation sichern.

Dennoch bleibt diese Vermittlungsfunktion eine potenzielle Quelle von Konflikten, insbesondere dann, wenn eine Diskrepanz zwischen den Erwar-

[34] Der Begriff der „uncertainty absorption“ findet bereits 1958 in der Arbeit von James G. March und Herbert A. Simon Verwendung (March & Simon, 1958).

tungen der Umwelt und dem Selbstverständnis der Organisation besteht. Solche Diskrepanzen treten an den Systemgrenzen als erste zutage:

> „Und ihm [Anm.: der an der Grenze sitzt] drängt es sich auf, wenn die selbsterzeugten Annahmen seines Systems über Wünsche, Bedürfnisse oder Leistungsbereitschaften der Umwelt nicht zutreffen. Die Erwartungserwartungen des Systems, also das, was das System seiner Umwelt an Verhaltenserwartungen unterstellt, stehen zumeist in Einklang mit dem offiziellen Selbstverständnis des Systems, mit den zentralen Annahmen über seinen Zweck und seine gesellschaftliche Funktion, die in die formale Struktur eingebaut sind. Es kann aber sehr wohl sein, daß diese Verlängerung des eigenen Programms in die Umwelt hinein nicht ganz stimmt oder im Laufe der Zeit an Stimmigkeit verliert. Die Grenzstellen werden das zuerst spüren und dadurch in die Gefahr einer Diskrepanz zur formalen Organisation oder zur Systemtendenz gebracht.“ (Luhmann, 1999, S. 222)

Übertragen auf die KOD bedeutet dies, dass die Organisation eine bestimmte Vorstellung davon entwickelt, welche Erwartungen die Bevölkerung an sie richtet. Diese „Erwartungserwartung“ gestaltet sich weitgehend deckungsgleich mit dem Selbstverständnis der KOD und ihrer zentralen Zielsetzungen. Im Arbeitsalltag kann es jedoch dazu kommen, dass die Außendienstkräfte der KOD mit Erwartungen der Bevölkerung konfrontiert werden, die nicht mit dem organisationsinternen Selbstverständnis übereinstimmen. Als Grenzstellen sind die Außendienstkräfte diejenigen, die als erste mit diesen Diskrepanzen in Berührung kommen und somit zweierlei Herausforderungen ausgesetzt sind. Zum einen obliegt es ihnen, diese Abweichungen und Unstimmigkeiten an die eigene Organisation und ihre Vorgesetzten rückzumelden, wodurch sie sich in eine Vermittlungsfunktion begeben. Zum anderen können sie in persönliche Konflikte geraten, wenn sie im Rahmen ihrer Grenzrolle versuchen, die widersprüchlichen Wünsche des eigenen Systems *sowie* der Umwelt zu erfüllen. Dieses Spannungsfeld wird als „immanente[] Widersprüchlichkeit ihres Auftrags“ (Kieserling, 2019, S. 368) charakterisiert. Die Erfüllung der Erwartungen mehrerer Rollen kann zu Konflikten führen, da die Erfüllung einer Erwartungshaltung immer nur zu Lasten der Erfüllung einer anderen erfolgen kann. Dies kann zu „Rollenverflechtungen“ (Luhmann, 1999, S. 226) führen, bei denen die Grenzakteure mehrere Rollen gleichzeitig einzunehmen versuchen. Hinzu kommt, dass Grenzstellen wie jene im KOD in der Regel nicht nur mit einer, sondern mit mehreren heterogenen Umwelten interagieren. Dies führt dazu, dass sie sich nicht nur zwischen zwei, sondern zwischen zahlreichen widerstreitenden Erwartungen bewegen müssen. Diese Multiplikation der Umwelten verschärft die Widersprüchlichkeit der Grenzrollen und macht deren Bewältigung für die Akteure besonders anspruchsvoll.

Die Mitglieder von Grenzstellen bedienen sich verschiedener Methoden, um die Rollenverflechtungen, die an der Schnittstelle zwischen System und Umwelt entstehen, aufzulösen. Eine Möglichkeit besteht in einer bewussten „Abweichung vom Systemauftrag“ (Kieserling, 2019, S. 368): Die Akteure agieren entgegen den Erwartungen ihres eigenen Systems und zeigen Nachgiebigkeit gegenüber den Anforderungen der Umwelt. Diese Abweichung manifestiert sich beispielsweise in Form von einem Entgegenkommen gegenüber den Erwartungen der Umwelt, Illoyalität gegenüber der eigenen Organisation oder gar dem Verrat interner Geheimnisse (Luhmann, 1999, S. 226). In Bezug auf Lokalbehörden wird als eine häufige Reaktion die Offenlegung einer persönlichen Meinung genannt, die von der offiziellen Position des Systems abweicht. Auf diese Weise bringen die Grenzstellen ihre Ablehnung oder Distanzierung gegenüber dem formalisierten System zum Ausdruck und gestalten gleichzeitig ihren Kontakt mit der Umwelt konstruktiv. Dabei wird die artikulierte Meinungsverschiedenheit strategisch eingesetzt, um die kognitive Dissonanz, die durch die Nichterfüllung externer Erwartungen entsteht, zu minimieren (Luhmann, 1999, S. 226–227).

Eine Strategie von Systemen, um die Herausforderungen an ihren Grenzen zu bewältigen, besteht in der Einführung einer „*elastischen Entscheidungsprogrammierung“* (Luhmann, 1999, S. 230). Diese vorgegebene Entscheidungsstruktur bietet die Möglichkeit, Grenzkonflikte zwischen externen Erwartungen und dem Selbstverständnis durch eine Flexibilisierung der Aufgabenerfüllung zu entschärfen. Dabei stellen Systeme ihren Mitgliedern ein Regelwerk oder einen Handlungsrahmen zur Verfügung, der Orientierung im Umgang mit Grenzkonflikten bietet. Diese Entscheidungsstrukturen bezeichnet Luhmann als „konditionale Programmierung“ (1999, S. 231). Sie bestehen zunächst aus einem Wenn-Dann-Schema: Es werden konkrete Vorgaben gemacht, wie auf bestimmte Umweltereignisse zu reagieren ist. *Wenn* ein bestimmtes Ereignis eintritt, *dann* müssen die Grenzstellen auf eine definierte Weise reagieren. So werden die Grenzstellen durch verpflichtende Entscheidungsprämissen entlastet. Eine flexiblere Variante der konditionalen Programmierung erlaubt jedoch die Einbeziehung von „Informationen über das Ergebnis vorherigen Handelns“ (Luhmann, 1999, S. 232). Auf diese Weise können die antizipierten Rückmeldungen aus der Umwelt in die weiteren Entscheidungsprozesse integriert werden. Diese flexiblere Variante erinnert an die bereits beschriebenen Ermessensspielräume von SLB, die ebenfalls innerhalb rechtlicher Rahmenbedingungen den Akteuren eine gewisse Freiheit lassen, Erfahrungswissen in die Entscheidung einzubringen.

Ohne an dieser Stelle die gesamte Systemtheorie im Detail darzulegen, wird das Konzept der Grenzstellen in Verbindung mit der Theorie der Street-Level

Bureaucracy als analytischer Rahmen genutzt. Die Außendienstkräfte des kommunalen Ordnungsdienstes agieren an der Schnittstelle zwischen ihrem eigenen System und der Umwelt und erfüllen damit sowohl die Kriterien der SLB als auch die der Grenzakteure nach Luhmann. Ihr Arbeitsalltag ist geprägt von direkten Interaktionen mit Bürger:innen, was sie zu zentralen Vermittler:innen zwischen externen Anforderungen und internen Systemvorgaben macht. Im weiteren Verlauf der Analyse wird untersucht, wie die Mitarbeitenden des KOD mit der Dynamik zwischen ihrem Selbstverständnis und externen Erwartungen umgehen, welche Konflikte daraus entstehen und wie sie diese bewältigen. Im Fokus steht dabei insbesondere, inwiefern sie Autonomie und Ermessensspielräume in ihrer Arbeit nutzen, welche Strategien sie entwickeln, um Grenzkonflikte zu lösen, und in welcher Weise sie ihre Rolle als Repräsentant:innen ihrer Organisation wahrnehmen. Das Verständnis der KOD-Mitarbeitenden als Street-Level Bureaucrats und Grenzakteure dient dabei als theoretischer Ausgangspunkt, um die komplexen Spannungsfelder und Dynamiken ihres beruflichen Handelns zu beleuchten.

5 Zwischenfazit und zentrale Forschungsfragen

Kommunale Ordnungsdienste sind als eigenständiger Forschungsgegenstand bislang kaum in Erscheinung getreten. Dies ist angesichts ihres zunehmenden Einsatzes in den Kommunen und ihrer zum Teil weitreichenden Befugnisse bemerkenswert. Im Rahmen der Diskurse um das Konzept des *Plural Policing* finden die KOD unter dem Stichwort der (Re-)Kommunalisierung von Sicherheit Erwähnung. Sie werden in der Regel abstrakt als Außendienste der kommunalen Ordnungsbehörden dargestellt, wobei sich die Charakterisierung zumeist auf die formal vorgesehenen Aufgaben und die Differenzierung zur Polizei beschränkt. Qualitative Erkenntnisse über die Gestaltung des Arbeitsalltags der Mitarbeitenden der KOD, darüber, was sie als eigenständige Sicherheitsakteure ausmacht, sowie über die Routinen und Handlungslogiken, die ihre Tätigkeit prägen, liegen – abgesehen von wenigen Ausnahmen – nicht vor. Ziel dieser Arbeit ist es, einen empirisch fundierten Beitrag zur Erweiterung des Wissens über kommunale Ordnungsdienste zu leisten, sie als eigenständigen Forschungsgegenstand in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung zu etablieren und die zentralen Grundlagen ihres Handelns nachzuzeichnen. Der Fokus liegt dabei explizit auf der Innenperspektive, indem die Selbstwahrnehmungen der KOD-Mitarbeitenden sowie ihre Deutungen und Zuschreibungen gegenüber ihrer Umwelt erhoben werden.

Angesichts der zentralen Rolle, die kommunale Ordnungsdienste – im Sinne des Konzepts der Street-Level Bureaucracy – als intermediäre Akteure zwischen staatlichen Institutionen und der Bevölkerung einnehmen, erscheint eine umfassende empirische Untersuchung dieses kommunalen Sicherheitsakteurs sowohl wissenschaftlich als auch gesellschaftlich dringend geboten. Im Rahmen dieser Arbeit unterstützt die Betrachtung der KOD-Mitarbeitenden durch die Linse der Bürokratie auf Straßenebene das Verständnis für die von den Außendienstkräften wahrgenommenen Herausforderungen. Die Einordnung der Außendienstkräfte als Street-Level Bureaucrats (SLB) ermöglicht zudem eine Analyse ihrer Rolle im Kontakt mit der Bevölkerung und der Entscheidungslogiken im Umgang mit den Akteuren, denen sie im Arbeitsalltag begegnen. Im Sinne einer initialen Erschließung des Forschungsgegenstandes der KOD und eines Konzepts der Mitarbeitenden als SLB ergibt sich folgende erste Forschungsfrage:

(1) Inwiefern variieren die Interaktions- und Handlungsmuster der kommunalen Ordnungsdienste als Street-Level Bureaucrats im Umgang mit den heterogenen Akteursgruppen, mit denen sie im Arbeitsalltag konfrontiert sind?

Ausgangspunkt dieser Fragestellung ist die Prämisse, dass kommunale Ordnungskräfte mit vielfältigen Personen und Gruppen im öffentlichen Raum interagieren und dabei in Abhängigkeit des „Gegenübers“ unterschiedliche Handlungslogiken zum Einsatz kommen. Für die Beantwortung der Fragestellung ist es daher zunächst erforderlich, die relevanten Akteursgruppen im Umfeld der KOD zu identifizieren, um anschließend die jeweiligen Handlungsorientierungen zu rekonstruieren. Dabei wird ein besonderer Fokus darauf gelegt, (1a) welches Orientierungswissen für die Mitarbeitenden kommunaler Ordnungsdienste in der Interaktion mit heterogenen Personengruppen handlungsleitend ist.

Als Bürokrat:innen der Straßenebene nehmen die Außendienstkräfte der KOD automatisch eine Grenzstellenfunktion zwischen der eigenen Organisation und der Umwelt ein. Als sogenannte Grenzakteure vermitteln sie zwischen internen Interessen und externen Anforderungen und nehmen dabei sowohl eine Brücken- als auch Abgrenzungsfunktion ein. Aufbauend auf den identifizierten relevanten Akteuren und den damit verbundenen Handlungslogiken stellt sich die Frage nach der Abgrenzung von diesen Akteuren im Rahmen der Herstellung einer eigenen professionellen Identität:

(2) Auf welche Art und Weise grenzen kommunale Ordnungsdienste sich von anderen Akteuren ab, um ein eigenes berufliches Selbstverständnis herzustellen?

Der geringe Bekanntheitsgrad der KOD, die unterschiedlichen rechtlichen Grundlagen sowie die Ähnlichkeit zur Polizei tragen dazu bei, dass in der Bevölkerung kein eindeutiges Bild der KOD besteht. Im Rahmen der vorliegenden

Arbeit wird untersucht, (2a) inwiefern die Mitarbeitenden selbst über ein Selbstverständnis als kommunale Sicherheitsakteure verfügen und wie dieses sich ausgestaltet. Dabei liegt ein Schwerpunkt der Analyse auf der Frage danach, (2b) inwiefern sich akteursbezogene Abgrenzungsmechanismen identifizieren lassen. Daran anschließend interessiert im Hinblick auf die Grenzrolle der KOD zudem (2c) die Rekonstruktion des Verhältnisses von professionellem Selbstbild und Fremderwartungen sowie des Umgangs mit der Aufgabe der „Unsicherheitsabsorption".

Der zweite Teil dieser Arbeit orientiert sich im Anschluss an die Ausführungen zum methodischen Vorgehen in seiner Grobstruktur an den hier formulierten Forschungsfragen. Zunächst wird das Spannungsfeld der Akteure skizziert, in dem die KOD agieren, begleitet von einer Nachzeichnung der Handlungsorientierungen (Kapitel 7). Darauf aufbauend erfolgt eine Analyse der Abgrenzungsmechanismen zur Entwicklung eines Selbstverständnisses sowie eine Untersuchung der von den KOD-Mitarbeitenden wahrgenommenen Fremderwartungen (Kapitel 8). Der empirische Teil schließt mit einem Kapitel, das die Erkenntnisse aus beiden Forschungsfragen zusammenführt, die aus den Abgrenzungsbemühungen gegenüber heterogenen Akteursgruppen resultierenden Herausforderungen rekonstruiert und den Umgang mit den sich daraus ergebenden Konsequenzen beschreibt (Kapitel 9).

TEIL II:
EMPIRISCHE UNTERSUCHUNG

6 METHODISCHES VORGEHEN

Um die Forschungsfragen zu beantworten, wurden die KOD und ihre Handlungslogiken empirisch untersucht. Die Datenerhebung fokussierte sich maßgeblich auf Experteninterviews und teilnehmende Beobachtungen im Schichtdienst der KOD. In den folgenden Abschnitten wird die Vorgehensweise bei der Datenerhebung näher beschrieben, die Auswahl der untersuchten KOD begründet und die genutzten Analyseverfahren erläutert. Besonderes Augenmerk erhält dabei die Kombination von ethnografischer Semantik und dokumentarischer Methode als Auswertungsverfahren, die bisher weder einzeln, aber insbesondere nicht in Kombination in der kriminologisch-soziologischen Forschung Beachtung fanden (vgl. Hennen, 2022).

6.1 Fallauswahl

Als Datengrundlage für die vorliegende Studie dienen Erhebungen in vier kommunalen Ordnungsdiensten in deutschen Mittel- und Großstädten. Aufgrund der teils geringen Zahl der Beschäftigten in den entsprechenden Ordnungsdiensten und um die Gefahr der Identifikation von Einzelpersonen möglichst gering zu halten, werden die untersuchten Kommunen in den folgenden Ausführungen anonymisiert und abstrahiert dargestellt. Sie werden als Stadt A, Stadt B, Stadt C und Stadt D bezeichnet und die Ausschnitte aus dem Datenmaterial sind entsprechend gekennzeichnet. Als Basis für die Analyse und das Verständnis für den Untersuchungsgegenstand sind ausgewählte Informationen über die entsprechenden Kommunen jedoch notwendig, sodass diese im Folgenden anhand von vier Indikatoren differenziert werden: anhand des *Bundeslands* und des damit einhergehenden rechtlichen Systems, der *Einwohnerzahl* der Kommune, der *Personalstärke* sowie der Dauer des Bestehens und der daraus resultierenden *Etablierung* im urbanen Umfeld. Jedoch wird zugunsten der Anonymisierung darauf verzichtet, die Städte den jeweiligen Ausprägungen oder Kombinationen davon zuzuordnen.

6.1.1 Bundesland

Die Untersuchungsstädte stammen aus vier unterschiedlichen Bundesländern und decken damit den Westen, Süden und Osten der Bundesrepublik ab: Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen und Sachsen. Entsprechend basieren die untersuchten KOD auf vier unterschiedlichen rechtlichen Grundlagen

und Gesetzen, was die jeweilige Ausgestaltung maßgeblich beeinflusst. Zentrales Merkmal ist hier zunächst die Unterscheidung nach dem Trennungs- und dem Einheitssystem (siehe Kapitel 2.2.1): in den Bundesländern mit Trennungssystem (Nordrhein-Westfalen und Bayern) agieren die KOD auf Grundlage eines vom Polizeigesetz formal getrennten Ordnungsbehördengesetzes, während im Einheitssystem (Baden-Württemberg und Sachsen) die KOD auf Basis des Polizeigesetzes eingesetzt werden. Im Einheitssystem sind Kommunen qua Gesetz Kreispolizeibehörden, was es den Ordnungsdiensten ermöglicht, den Namen „Polizeibehörde“ zu tragen beziehungsweise die Uniformen und Dienstwagen entsprechend zu beschriften. Im vorliegenden Sample macht eine der beiden Kommunen von dieser Option Gebrauch, die andere verzichtet auf den Begriff „Polizei“ im Titel und in der Außenwirkung. Neben terminologischen Unterschieden ergeben sich aus den verschiedenen Rechtsgrundlagen auch unterschiedliche Aufgabenzuschnitte und insbesondere Befugnisse für die untersuchten KOD.

6.1.2 Einwohnerzahl

Die vier Untersuchungsstädte lassen sich in drei Größenkategorien einordnen, die nachfolgend als Mittelstadt, Großstadt und Metropole bezeichnet werden. Dabei ist eine Mittelstadt eine Stadt mit 20.000 – 100.000 Einwohnenden, eine Großstadt mit über 100.000 bis zu einer Million Einwohnenden und eine Metropole eine Stadt mit über einer Million Einwohnenden. In der Studie fällt eine Stadt in die Kategorie der Mittelstadt, zwei in die Kategorie der Großstadt und eine in die der Metropole. Entsprechend ist auch die Flächenverteilung der Städte: Die Mittelstadt breitet sich auf eine Fläche von unter 100 km² aus, die Großstädte auf 100–300 km² und die Metropole auf eine Fläche von über 300 km². Relevant ist die Fläche aus dem Grund, dass drei von vier untersuchten KOD stadtweit agieren und daher entsprechend große Einsatzgebiete abdecken. Lediglich in einer Stadt ist der Einsatz des KOD auf bestimmte innerstädtische Gebiete begrenzt, woraus sich eine deutlich reduzierte zu bestreifende Fläche mit Auswirkungen auf den Zuschnitt der Aufgaben und zu bearbeitenden Phänomene, aber auch auf die benötigte Personaldecke ergibt. Allgemein wird die Arbeit der KOD neben der Einwohnerzahl der Stadt selbst auch durch die Nähe zu einer oder mehreren Nachbarstädten und dem Maß an Fluktuation von beispielsweise Pendelnden oder Feiernden beeinflusst.

6.1.3 Personalstärke

Relevant wird die Fläche der Stadt insbesondere in Verbindung mit der Personalstärke der kommunalen Ordnungsdienste und dem jeweiligen Einsatzgebiet,

da diese Faktoren schließlich darüber entscheiden, wie dicht eine Stadt vom KOD bestreift werden kann. Die inkludierten Ordnungsdienste haben zwischen 14 und 122 Angestellten, was sowohl Innen- als auch Außendienstkräfte einschließt. Betrachtet man die Zahl der Mitarbeitenden pro 100.000 Einwohnenden, so ergeben sich für die Metropole sieben Mitarbeitende pro 100.000, für die Mittelstadt und eine Großstadt 15 respektive 13 Mitarbeitende und für die zweite Großstadt 20 Mitarbeitende auf 100.000 Einwohnende. Hier wird bereits deutlich, dass die Personalstärke der Ordnungsdienste keinesfalls an die Einwohnerzahl (und auch nicht an die Fläche des Einsatzgebiets) geknüpft ist, sondern eher von politischen Interessen, rechtlichen Möglichkeiten und finanziellen Ressourcen gesteuert wird.

Ein Blick auf die Zusammensetzung des Personals der Ordnungsdienste zeigt eine Quote weiblicher Angestellter von 20 bis 30 %. Auffällig ist dabei, dass die beiden KOD mit der größten Personaldecke 20 % beziehungsweise 21 % Frauen beschäftigen, in den personalschwächeren Organisationen der Anteil auf 29 % beziehungsweise 30 % steigt.

6.1.4 Etablierung

Die untersuchten KOD lassen sich zudem nach dem Grad der Etablierung unterscheiden. Gemeint ist, wie lange die Organisation bereits in dieser oder ähnlicher Form existiert und wie etabliert in diesem Zusammenhang deren Arbeit in der Stadtgesellschaft ist. Zwei KOD in dieser Untersuchung sind bereits in den 90er Jahren entstanden, einer zwischen 2000 und 2015 und der neuste der vier ist nach 2015 implementiert worden. Die Länge des Bestehens der KOD wird mit Auswirkungen auf die Kenntnis der Behörde in der Bevölkerung und deren Wissen über die Aufgaben, aber auch auf die Qualität der Zusammenarbeit mit anderen Akteuren assoziiert. Eine über lange Zeit gewachsene Zusammenarbeit mit anderen Abteilungen der Stadtverwaltungen wird angenommen, kurze Dienstwege, stabile Workflows und ein gewisses Verständnis für die Arbeit des jeweils anderen Fachgebiets zu fördern. Auch kann von einem Unterschied im Zusammenwirken mit der (Lokal-)Politik ausgegangen werden, wenn der Ordnungsdienst sich bereits über längere Zeit „beweisen“ konnte. In „älteren“ Ordnungsdiensten ist tendenziell von gefestigten Strukturen, Hierarchien und Arbeitskulturen auszugehen, während neuere Organisationen typischen „Kinderkrankheiten“ unterliegen können. Wie etabliert die Kooperation von Polizei und KOD ist, hängt nicht ausschließlich von der Bestehensdauer, sondern insbesondere auch vom politischen Willen und von Führungspersonen ab, eine lange Phase des aufeinander Einstellens kann sich jedoch positiv auswirken. So ist davon auszugehen, dass die Zusammenarbeit mit der Polizei in den unter-

suchten KOD besonders gefestigt ist, die bereits seit mindestens zehn Jahren bestehen.

6.2 Datengewinnung

Zur Rekonstruktion von impliziten Wissensbeständen und Handlungslogiken eignet sich insbesondere ein qualitatives Methodendesign. Im Gegensatz zu quantitativen, standardisierten Befragungen können so auch nicht explizierbare Handlungsmotive herausgearbeitet werden, die andernfalls unentdeckt bleiben würden. Die vorliegende Studie stützt sich somit maßgeblich auf leitfadengestützte Experteninterviews sowie auf teilnehmende Beobachtungen.

6.2.1 Experteninterviews

Interviews zählen zu den „Klassikern" in der Sozialforschung und erlauben es Forschenden, den Untersuchungsgegenstand über standardisierte Verfahren hinaus in seinen Eigenheiten kennen zu lernen und dessen individuelle Relevanzsysteme zu erfassen. Während Experteninterviews lange Zeit als Randerscheinung keine besondere Aufmerksamkeit in der Methodendiskussion erhalten haben (vgl. Meuser & Nagel, 1991), gehören sie mittlerweile zum Standardrepertoire qualitativ Forschender. Insbesondere im Hinblick auf die Untersuchung von Berufsgruppen wird auf die Methode der Experteninterviews zurückgegriffen, wobei den Befragten eine besondere Expertise für ihr Amt zugeschrieben wird. Sie verfügen über ein spezifisches Sonderwissen, das Außenstehenden nicht ohne weiteres zugänglich ist. Für die Analyse der impliziten Wissensbestände der Mitarbeitenden kommunaler Ordnungsdienste bietet sich diese Erhebungsmethode insbesondere an, da Außenstehende nicht ohne Weiteres Zugang zur Organisation KOD erhalten und die Innen- und Außendienstmitarbeitenden über exklusive, rollenspezifische Wissensbestände (Przyborski & Wohlrab-Sahr, 2021, S. 155) verfügen. Die Befragten müssen, um den Expertenstatus zu erhalten, keine Führungsposition innehaben. Vielmehr sind sie Teil eines zu erschließenden Handlungsfeldes: „Ob jemand als Expertin angesprochen wird, ist in erster Linie abhängig vom jeweiligen Forschungsinteresse. Expertin ist ein relationaler Status" (Meuser & Nagel, 1991, S. 443). Wichtig zu erwähnen ist, dass in diesem Sinne nicht nur Personen, die über ein spezifisches Rollenwissen *verfügen*, als Expert:innen gelten können, sondern auch solche, denen dieses Wissen *zugeschrieben* wird oder die es für sich selbst *in Anspruch nehmen*.

In der Methodenliteratur werden drei Arten von Zugängen zu Expertenwissen anhand des Forschungsinteresses unterschieden. Einmal zielt die Befragung von Expert:innen auf die Erhebung von sogenanntem „Betriebswissen" (Przy-

borski & Wohlrab-Sahr, 2021, S. 156) ab, also Wissen über organisatorische Abläufe, Regeln und interne Berufspraktiken. Sie dienen demnach als Türöffner und repräsentieren eine Institution, ermöglichen einen Einblick in andernfalls nicht zugängliche Abläufe einer Berufsgruppe und schaffen einen Zugang zu den konjunktiven Erfahrungsräumen der Mitarbeitenden. Daneben fungieren Expert:innen auch als Fachleute in einem Feld, wodurch ihnen nach außen hin eine Deutungsmacht über relevante Themen, Trends und Meinungen zukommt (ebd.). Sie prägen öffentliche Diskurse aufgrund ihres Expertenstatus und beeinflussen damit Meinungen und gesellschaftliche Stimmungen. Zuletzt können Experteninterviews auch der Ermittlung von Kontextwissen dienen. In diesem Fall sind sie nicht selbst das Ziel der Untersuchung, sondern liefern komplementäre Informationen über den eigentlichen Untersuchungsgegenstand (Meuser & Nagel, 1991, S. 445). Dies ist beispielsweise der Fall, wenn Mitarbeitende aus der Sozialen Arbeit zu ihren Klient:innen befragt werden. Generell ist auch eine Verschränkung der verschiedenen Zugänge möglich und die vorliegende Studie nutzt Experteninterviews sowohl zur Aufdeckung von Betriebswissen als auch zur Rekonstruktion von Deutungswissen kommunaler Ordnungsdienste. Da die KOD selbst im Zentrum des Erkenntnisinteresses stehen, kommt das Kontextwissen allenfalls in komplementären Gesprächen mit anderen Akteuren im öffentlichen Raum zum Tragen.

6.2.1.1 Auswahl der Interviewpartner

Für die Experteninterviews kamen als Gesprächspartner:innen in erster Linie direkte Angestellte und Beamte von kommunalen Ordnungsdiensten in Frage. Dabei wurde unterschieden zwischen Personen im Innen- und im Außendienst sowie zwischen Personen mit und ohne Führungsverantwortung. Personen ohne Führungsfunktion werden im weiteren Verlauf als *(Außendienst-)Mitarbeitende* bezeichnet, während *Führungsebene* oder *Leitung* die Akteure mit mehr Verantwortung kennzeichnen. Ziel war es, von allen Interviewpartner:innen Einblicke in das Betriebswissen zu gewinnen, was neben den Interviews auch über die teilnehmenden Beobachtungen erfasst wurde. Während das Handlungswissen der Außendienstkräfte und die Abläufe im täglichen Dienst im Vordergrund standen, wurden Führungspersonen ebenfalls mit einbezogen, um feststellen zu können, welche Vorgehensweisen, Abgrenzungen und Handlungen aus der Organisation und von höheren Hierarchieebenen vorgegeben werden und welche die Mitarbeitenden im Alltag selbst entwickeln, anpassen oder ablehnen. Zudem wurde davon ausgegangen, dass die Deutungsmacht der Führungspersonen, die im Austausch mit der kommunalen Verwaltung, Polizeiinspektionen, sozialen Trägern oder der Presse stehen, nochmals deutlicher ausgeprägt ist. Przyborski und Wohlrab-Sahr (2021, S. 158) warnen davor, dass in der Hierarchie weit

oben angesiedelte Personen möglicherweise wenig Beitrag zu konkreten Prozeduren und Alltagsvorgängen beitragen können. Im Vergleich zu den Außendienstkräften kann die Leitungsebene jedoch explizites Betriebswissen über die Struktur und die strategische Ausrichtung des KOD geben und dabei (implizit oder explizit) Einstellungen beispielsweise über die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren offenbaren. Zudem gibt es Personen mit Führungsverantwortung wie beispielsweise die Teamleitungen, die regelmäßig im Außendienst tätig sind und daher eine Mittlerposition einnehmen.

Praktisch wurden erste Interviewpartner zunächst im Rahmen des Forschungsprojekts „Sicherheit im Bahnhofsviertel (SiBa)“ (2017-2020) gewonnen. Der im Projekt entstandene Kontakt zu Leitungspersonen der KOD konnte weiter ausgebaut werden und ermöglichte einen Zugang zu den Organisationen. Erste Interviews wurden in der Phase der Datenerhebung von SiBa geführt, wobei die Interviewleitfäden sowohl projektbezogene Fragestellungen enthielten als auch darüberhinausgehende Aspekte im Hinblick auf die Fragestellungen der vorliegenden Arbeit. Im Anschluss konnten über SiBa hinaus weitere Gespräche im Rahmen der wissenschaftlichen Evaluation eines KOD (2019-2021) geführt werden.[35] Die so geknüpften Kontakte und das aufgebaute Vertrauen ermöglichten im Nachgang die Durchführung der teilnehmenden Beobachtungen sowie zahlreiche informelle Gespräche mit Außen- und Innendienstmitarbeitenden. Letztere wurden als ethnografische Gespräche ebenfalls in die Analyse miteinbezogen. Zudem konnten über die „Gatekeeper“ aus der Projektarbeit Kontakte zu weiteren Ordnungsdiensten außerhalb der Projekte aufgebaut werden, die ebenfalls für Gespräche zur Verfügung standen.

In allen untersuchten KOD wurde zunächst ein Interview mit einer Leitungsperson geführt. Dies ist dadurch begründet, dass hier zumeist der Erstkontakt bestand, war aber auch im Hinblick auf das gegenseitige Vertrauen und die Möglichkeit, weitere Personen in der Organisation zu interviewen, hilfreich. Im Anschluss daran wurden in der Regel durch die Leitung oder den Innendienst ausgewählte weitere Personen benannt, mit denen ein Interview möglich wäre.

---

[35] Insgesamt führte die Autorin im Rahmen des SiBa-Projektes und der KOD-Evaluation zahlreiche qualitative Interviews mit verschiedenen Sicherheitsakteuren (Polizei, KOD, DB Sicherheit), sozialen Trägern (Wohnungslosen- und Suchthilfe, Tagesaufenthalte, Migrationsberatung), Gewerbetreibenden sowie Vertreter:innen der Stadtverwaltung (Stadtplanung, Ordnungsamt). Berücksichtigt wurden für die nachfolgende Analyse ausschließlich die Gespräche mit den KOD. Zwei der für diese Arbeit berücksichtigten Gespräche wurden durch die Forschungspartner der Universität Wuppertal geführt und die Transkripte der Verfasserin zur Auswertung zur Verfügung gestellt, wofür die Autorin sich herzlich bedankt.

Im Rahmen des Auswahlprozesses wurden Wünsche seitens der Forscherin geäußert, dass sowohl Männer als auch Frauen, Personen aus verschiedenen Teams sowie aus verschiedenen Hierarchieebenen als Gesprächspartner gewünscht sind. Die letztliche Auswahl der Interviewten wurde jedoch intern getroffen und ist von außen nicht transparent. Dennoch konnte mit diesem Schneeballverfahren ein guter Querschnitt erzielt werden, der sowohl Personen beider Geschlechter, aus dem Innen- und Außendienst sowie mit und ohne Führungsverantwortung einschließt. Auch das Dienstalter (also die Länge der Zugehörigkeit zum Ordnungsdienst) sowie die beruflichen Vorerfahrungen unterschieden sich. Im Rahmen der sechs geführten Gespräche fanden drei mit Personen auf der Leitungsebene der KOD statt, zwei mit Mitarbeitenden des Innendienstes beziehungsweise der Koordinationsebene, und eines mit einer Teamleitungen und drei Außendienstkräften.

6.2.1.2 Interviewleitfäden

In Vorbereitung auf die Experteninterviews wurden Leitfäden erarbeitet, die den Gesprächen einen Rahmen gaben und sicherstellten, dass bestimmte Fragestellungen im Sinne einer Vergleichbarkeit der forschungsrelevanten Themenfelder in allen Interviews abgedeckt wurden. Da Experteninterviews jedoch immer *teil*strukturierte Gespräche darstellen (Bogner et al., 2014, 27), wurde darauf geachtet, dass die Leitfäden ausreichend Raum für eigene Themen der Befragten lassen. Dies schließt auch ein, dass die Reihenfolge der Fragen flexibel gehandhabt wurde und individuelle Schwerpunkte gesetzt werden konnten. In diesem Sinne wurden die Interviewleitfäden in Fragekomplexe unterteilt, die als grobes Gerüst ein Hilfsmittel bei der Erhebung darstellten und gleichzeitig die Relevanzsysteme der Interviewten berücksichtigen.

Um dem Expertenstatus der Befragten Rechnung zu tragen und einen komfortablen Einstieg in das Gespräch zu ermöglichen, begannen die Interviews jeweils mit einem Fragenblock zur Selbstpräsentation (Przyborski & Wohlrab-Sahr, 2021, S. 160). Hier hatten die Expert:innen die Möglichkeit, ihren Werdegang und ihre derzeitige Position zu erläutern. Um die Fragestellungen von SiBa im Hinblick auf die Problemwahrnehmung im öffentlichen Raum, die Definition des Sicherheitsbegriffs und Kriminalprävention zu beantworten, zielten die ersten Fragen auf die Wahrnehmung von Ordnungswidrigkeiten und Kriminalität in Bahnhofvierteln, die Kriminalitätsfurcht, den Kontakt mit marginalisierten Gruppen sowie dem Verständnis von (städtebaulicher) Kriminalprävention ab. Erweitert wurden diese Blöcke um Fragen zur Organisationsstruktur der KOD, den Tätigkeiten und dem eigenen Rollenverständnis sowie der Zusammenarbeit mit anderen (Sicherheits-)Akteuren.

6.2.1.3 Datenerhebung

Die Interviews wurden zwischen 2018 und 2021 geführt und fanden alle als Face-to-face Gespräche statt. Sie wurden vor Ort in den Dienststellen der KOD im Büro der Expert:innen oder einem Besprechungsraum durchgeführt. Es wurde sichergestellt, dass sich lediglich die Interviewerin und die befragten Personen im Raum befanden, um Unterbrechungen zu vermeiden und die Anonymität zu wahren. Alle Experteninterviews wurden mit Hilfe eines Diktiergeräts zum Zwecke der späteren Transkription aufgezeichnet. Eine entsprechende Einwilligungserklärung erläuterte das Vorgehen bei der Auswertung der Interviews und holte das Einverständnis ein, Gesprächsausschnitte anonymisiert für die wissenschaftliche Arbeit veröffentlichen zu dürfen. Alle Befragten haben die Erklärung unterzeichnet und sich freiwillig bereit erklärt, das Interview zu geben sowie der Aufzeichnung zugestimmt.

Für die Gespräche waren 60-90 Minuten anberaumt, die tatsächliche Interviewdauer lag schließlich zwischen 48 und 86 Minuten. Um eine möglichst natürliche Gesprächssituation herzustellen, wurden die Fragen im Anschluss an den Eingangsstimulus nicht nacheinander vorgelesen, sondern die Reihenfolge entsprechend dem Gesprächsverlauf angepasst. Zudem wurde eine auf die Person angepasste Sprechweise gewählt, die mehr einem Gespräch gleicht als einem standardisierten Interview. Der Leitfaden diente dabei als Gedächtnisstütze und wurde, wie von Bogner et al. (2014, S. 28) vorausgesagt, bald kaum noch benötigt, da die Fragen und Themenkomplexe bereits so vertraut waren. Ziel war es, eine lockere Atmosphäre entstehen zu lassen, in der das Interesse an der Expertise der Interviewten deutlich wurde und gleichzeitig deren selbstläufiger Redefluss angeregt wurde (Przyborski & Wohlrab-Sahr, 2021, S. 100–101).

6.2.1.4 Datenaufbereitung: Interviewtranskripte

Im Anschluss an die Experteninterviews wurden die Audioaufnahmen aus Datenschutzgründen auf einem Laptop gespeichert, der nicht über einen Internetzugang verfügt. Auf diesem Wege wurde sichergestellt, dass die Originalaufnahmen nicht online verbreitet oder anderweitig zugänglich sind oder veröffentlicht werden. Auch die anschließend angefertigten Transkripte wurden dort gespeichert und lediglich anonymisierte Varianten ausschnittsweise für die wissenschaftliche Weiterverarbeitung auf anderen PCs verwendet.

Eine zeitnahe Transkription der Gespräche ermöglichte es, ergänzende Hinweise zu Mimik und Gestik in den Gesprächen mitzuerfassen. Darüber hinaus orientierte sich die Transkription an einer erweiterten inhaltlich-semantischen Version nach Dresing und Pehl (2018, S. 23), wobei Lückenfüller, Betonungen, Pausen und Satzabbrüche miterfasst werden. Während dialektbedingte Verkürzungen (beispielsweise ‚ne' anstelle von ‚eine') ins Hochdeutsche übersetzt

wurden, fanden feststehende oder nicht übersetzbare umgangssprachliche Begriffe Eingang in die Verschriftlichung der Interviews. Eigennamen, Ortsbezeichnungen und detaillierte Beschreibungen der Funktion der Expert:innen wurden anonymisiert, sodass ohne erheblichen Aufwand keine Rückschlüsse auf die interviewte Person gezogen werden können. Aufgrund der besseren Lesbarkeit wurden Namen nicht durch Auslassungen (z. B. [Name]) gekennzeichnet, sondern durch fiktive Bezeichnungen ersetzt. Auf diese Wiese konnte der Schutz personenbezogener Daten zu jedem Zeitpunkt gewährleistet werden.

Im Rahmen der Analyse werden zitierte Interviewpassagen durch typografische Anführungszeichen („...“) gekennzeichnet. Die Interviews sind mit dem Kürzel IN versehen, gefolgt von der anonymisierten Bezeichnung der jeweiligen Stadt (A, B, C oder D) sowie einer fortlaufenden Nummerierung der Interviews. Dadurch ergibt sich eine eindeutige Kennzeichnung für jedes Interview, beispielsweise in der Form IN-A1. Zusätzlich wird die jeweilige Position im Interviewprotokoll angegeben. Die Interviewzitate wurden an einigen Stellen im Text zur besseren Lesbarkeit von Wortwiederholungen oder Versprechern bereinigt, sofern dabei der Sinn der Passage unverändert bleibt. Auslassungen innerhalb der Zitate sind durch [...] kenntlich gemacht.

6.2.2 Teilnehmende Beobachtungen

Ergänzend zu den Experteninterviews bildeten teilnehmende Beobachtungen die Grundlage für die Erschließung der ordnungsdienstlichen Lebenswelt. Sie ermöglichen es, tiefer in organisationale Strukturen „einzutauchen“ und die KOD in ihrem Alltag in weniger formalen Situationen zu beobachten, als es die Interviews erlauben. Beobachtungen im Feld sind seit langem als ethnografische Methode etabliert und ermöglichen es, neben sprachlich explizierten Inhalten auch Handlungen und Sinneseindrücke zu erfassen. Im Fokus dieser Studie stand dabei die Wahrnehmung von Personen und ihrer Körpersprache, Kleidung und nonverbaler Kommunikation sowie von räumlichen Gegebenheiten. Die teilnehmende Beobachtung lässt es zu, den Untersuchungsgegenstand intensiv in verschiedenen Facetten kennenzulernen und dessen „Eigenheiten“ zu erkennen. Erst die stetige Begleitung, die Akzeptanz der Forscherin im Feld und die damit einhergehende Offenheit der untersuchten Personen und Handlungssituationen ermöglichen tiefere Einblicke in die Handlungsmuster der Beobachteten. Auf dieser Basis können Vergleiche zwischen unterschiedlichen Beobachtungsphasen, beispielsweise in verschiedenen Städten, gezogen und deren spezifische Charakteristika herausgearbeitet werden. Während aus Interviews Betriebs- und Deutungswissen rekonstruiert werden können (nicht zu verwechseln mit explizitem Wissen, insbesondere Deutungswissen liegt in der Regel implizit vor und

bedarf einer präzisen Interpretation), ermöglicht die teilnehmende Beobachtung einen Fokus auf Muster und Routinen in Alltagspraktiken zu legen.

Die Feldphase besteht zur umfassenden Erfassung dieser Eindrücke in der Regel nicht nur aus wenigen kurzen Einblicken, sondern erstreckt sich über mehrere Tage, Wochen oder Monate. Unter Umständen werden Forschungssubjekte auch über Jahre hinweg regelmäßig begleitet, wenn sowohl die forschungsökonomischen Zwänge als auch forschungspraktische Gegebenheiten (Personal, Feldzugang, Zeithorizonte) dies zulassen. Die jeweiligen Ordnungsdienste wurden im Rahmen dieser Arbeit zwischen mehreren Tagen bis zu mehreren Wochen verteilt über einen Zeitraum von zwei Jahren punktuell begleitet und dabei teilweise über Entwicklungsphasen hinweg beobachtet.

Die teilnehmenden Beobachtungen beim KOD waren jederzeit unverdeckt, den Mitarbeitenden war also von Beginn an der Hintergrund der Verfasserin und in Grundzügen das Forschungsinteresse bekannt. Im Gegensatz zu anderen Feldern, wo Forschende aufgrund ähnlicher sozialstruktureller Merkmale oder Tätigkeiten (z. B. bei der Erhebung in Coworking-Spaces: Bernhardt, 2021) oder persönlicher Beziehungen zu den untersuchten Personen während ihrer Erhebungen nicht oder kaum auffallen, war die Beobachterin in der vorliegenden Arbeit allein aufgrund der fehlenden Uniform unmittelbar als „Fremdkörper" in den Außendienstteams erkennbar. Der Übergang in eine sogenannte *beobachtende Teilnahme*, bei der die Forscherin im Feld involviert und den Beforschten möglichst ähnlich wird und dadurch auch das Geschehen aktiv mitgestaltet war demnach kaum möglich und auch nicht angestrebt. Viel mehr galt es die Balance zu wahren zwischen einer Rolle als möglichst unauffälliger, interessierter Teilnehmerin und distanzierter Beobachterin. In diesem Sinne bedarf die teilnehmende Beobachtung einer stetigen kritischen Selbstreflexion in Bezug auf die Nähe und Distanz zum Forschungsgegenstand und den eigenen Einfluss auf das Geschehen durch die Anwesenheit als Außenstehende. Thomas Dörfler (2013) beschreibt das Spannungsfeld sehr treffend:

> „Vielmehr besteht die Eleganz des Feldaufenthaltes irgendwann darin, „be trustful, but vague and imprecise" zu sein, wie dies Taylor & Bogdan ausdrücken (zitiert nach Wolff 2010: 346), d.h. sozial verbindlich, aber inhaltlich vage und nicht festgelegt: ‚schwammig' und nicht greifbar, aber authentisch anders und interessiert. Denn kaum etwas ist schlechter, als für den Anhänger einer nicht akzeptierten Lebensform gehalten zu werden, noch dazu für irgendeine zugereiste ForscherInnenexistenz, die den wohlinformierten und verständnisvollen Bürger mimt. Statt dessen muss man „vage" bleiben, persönlichkeitsspezifisch ‚unscharf' […]. Man muss ein ‚bekannter Fremder' werden, der nicht so fremd ist wie ein ‚fremder Fremder' und dem man feindlich gegenübersteht, sondern jemand Untypisches im Feld, der Neugier weckt, weil er Interesse und Anteilnahme signalisiert,

> obwohl beide wissen, dass man unterschiedlichen Welten angehört […]."
> (Dörfler, 2013, S. 246)

6.2.2.1 Feldzugang und Datenerhebung

Im Anschluss an die Interviews war es aufgrund der bereits bestehenden Kontakte möglich, in den entsprechenden KOD auch teilnehmende Beobachtungen durchzuführen. Der Zugang aufgrund des bereits aufgebauten Vertrauensverhältnisses gewährt, wobei die Erlaubnis von der Führungsebene erteilt wurde und die Mitarbeitenden keine Mitentscheidung hatten, ob sie beobachtet werden möchten oder nicht. Vielmehr durften Terminvorschläge unterbreitet werden, zu denen ein Besuch in der jeweiligen Kommune möglich war. Im Rahmen dieser wurde eines der diensthabenden Teams für die Begleitung im Streifendienst ausgewählt. Aufgrund der hierarchischen Struktur der KOD wurde diese Zuweisung durch die Führungsebene von den Mitarbeitenden nicht als irritierend wahrgenommen, sondern als gegeben akzeptiert (vgl. Krüger, 2007, S. 121). Im Verlauf der Beobachtungen zeigte sich, dass die Hospitation neuer Mitarbeitender oder von Personen aus dem Innendienst im Außendienst regelmäßig vorkommt, sodass die Begleitung durch „Fremde" keine ungewöhnliche Situation darstellte. Obwohl punktuell Interesse an der Forschungsarbeit geäußert wurde, blieb das Hinterfragen der genauen Zielsetzung und Intention der mehrtägigen Begleitung durch eine Wissenschaftlerin aus.

Insgesamt wurden teilnehmende Beobachtungen bei vier deutschen kommunalen Ordnungsdiensten durchgeführt. Die Erhebungen wurden zwischen 2018 und 2023 durchgeführt und umfassten die Begleitung von Teams im Außendienst der Ordnungsdienste über einen Zeitraum von insgesamt ca. 90 Stunden an 12 Tagen. Die Zuteilung zu den jeweiligen Teams und Kleingruppen erfolgte vorab durch den Innendienst beziehungsweise am Tag der Erhebung durch die jeweiligen Teamleiter. Dem Wunsch, verschiedene Teams innerhalb eines KOD und verschiedene Schichten (Früh-, Spät-, Nachtschicht) kennenlernen zu dürfen wurde in der Regel entsprochen, die Zuteilung erfolgte entsprechend den laut Dienstplan tätigen Teams an den von zuvor vorgeschlagenen Terminen. In den meisten Fällen wurde eine Kleingruppe über eine gesamte Schicht hinweg begleitet, in einigen Fällen fand jedoch während der Schicht ein Wechsel zu einem anderen Team statt oder eine Schicht wurde nur zum Teil begleitet. Das geschah zumeist dann, wenn die entsprechenden Gruppen Aufgaben erhielten, bei denen keine Beobachtung möglich war oder angenommen wurde, dass diese für die Forschung uninteressant seien (z. B. bei der Verkehrskontrolle im Rahmen eines Sportevents oder bei der Unterstützung der Polizei bei einer Demonstration). Die Auswahl „interessanter" Schichten durch den KOD ist wiederum für die Analyse interessant und es stellt sich die Frage auf welcher

Grundlage die KOD entscheiden, dass bestimmte Aktivitäten mehr oder weniger interessant für Außenstehende und insbesondere Forschende sind.

6.2.2.2 Datenaufbereitung: Feldnotizen und Feldprotokolle

Während der Feldphase wurden die beobachteten Situationen und Interaktionen in Form von Feldnotizen festgehalten. Kleine Notizhefte, die in die Jackentasche passen, erwiesen sich hierfür als sinnvoll, um möglichst wenig „Aufsehen zu erregen" beim Notieren und nicht über lange Zeit ein Klemmbrett o.ä. tragen zu müssen. Die Arbeitsweise der KOD, die ständig in Bewegung sind und häufig fußläufig agieren, führte jedoch zu Herausforderungen beim simultanen Festhalten der Feldnotizen: zunächst fällt das Schreiben während des Gehens schwer, sodass nur stichwortartige und schwer leserliche Notizen gemacht werden konnten. Darüber hinaus war die Möglichkeit des Niederschreibens bei Regen (das Papier wird nass) und Dunkelheit (die Schrift ist nicht erkennbar) stark eingeschränkt. Autofahrten boten zum Teil bessere Möglichkeiten der Verschriftlichung des Beobachteten, doch auch hier war Dunkelheit ein limitierender Faktor. Zudem kommt der Umstand, dass bei der Begleitung von Teams mit zwei bis sechs Außendienstkräften ein bloßes, teilnahmsloses Beobachten selten realisierbar ist, sondern die ADK untereinander sowie die ADK mit der Forscherin in konstanten Gesprächen sind. Diese ethnografischen Interviews oder in-situ Gespräche bieten wertvolles Datenmaterial und wurden soweit möglich miterfasst, das Mitschreiben während eines Gesprächs wurde jedoch mitunter kritisch beäugt und mit Aussagen wie „Pass auf was du sagst, sie [die Verfasserin] schreibt schon wieder was auf" kommentiert. In zahlreichen Situationen wurde demnach darauf zurückgegriffen, in Pausen, günstigen Momenten oder im Nachgang Gedächtnisprotokolle anzufertigen und aus der (frischen) Erinnerung heraus Notizen zu verfassen. Grundsätzlich wurden die handschriftlichen Feldnotizen direkt im Anschluss an die begleitete Schicht digitalisiert, um die Lesbarkeit zu einem späteren Zeitpunkt zu sichern und beispielsweise wörtliche Rede als solche zu kennzeichnen.

Im Anschluss an eine Feldphase entstanden schließlich aus den Notizen die ausführlichen Feldprotokolle, die der Datenanalyse zugrunde liegen. Hierfür wurden möglichst zeitnah die Stichworte aus den Notizen zu Beschreibungen ausformuliert, die den Kontext miteinbeziehen, die Situation möglichst detailliert wiedergeben und einen späteren Nachvollzug des Geschehenen ermöglichen, wenn die Erinnerung nachlässt.

Die im Verlauf der Analyse wiedergegebenen Ausschnitte aus den Feldprotokollen werden zur besseren Unterscheidung von den Interviews durch Guillemets (»…«) gekennzeichnet. Wörtliche Rede innerhalb der Feldprotokolle werden, wie auch die Interviewzitate, durch typografische Anführungszeichen

innerhalb der Textsequenz deutlich gemacht (»Text „Zitat“ Text«). Für die Identifikation der einzelnen Feldprotokolle wird das Kürzel FP, gefolgt von der Buchstabenkennung für die Stadt sowie der laufenden Nummerierung, genannt (beispielsweise FP-C2).

Sowohl in den Interviewzitaten als auch in den Ausschnitten aus den Feldprotokollen wird der sprachlichen Praxis der Mitarbeitenden hinsichtlich des Genderns gefolgt. Dies bedeutet, dass geschlechtsspezifische Bezeichnungen (z. B. „Mitarbeiter“ oder „Mitarbeiterin“) in den Zitaten entsprechend der verwendeten Form beibehalten werden. Auf diese Weise soll die Perspektive der Befragten und Beobachteten möglichst präzise und unverfälscht wiedergegeben werden. Im übrigen Text der Arbeit hingegen wird eine gendergerechte Sprache verwendet, woraus sich im Verlauf der Arbeit ein Wechsel zwischen gegenderter und nicht-gegenderter Sprache ergibt. Dieser resultiert sich aus der Zielsetzung, den empirischen Daten gerecht zu werden und zugleich einen abstrahierenden Sprachgebrauch in der Interpretation und Analyse zu wahren. Es ist anzumerken, dass die Interviews – mit einer Ausnahme – ausschließlich mit männlich gelesenen Personen geführt wurden. Auch im Rahmen der Beobachtungen wurde lediglich in einer einzigen Schicht eine weiblich gelesene Person in der Streifengruppe verzeichnet. Nicht-gegenderte Bezeichnungen wie „Mitarbeiter“ in der Beschreibung der Situation spiegeln somit die tatsächliche Zusammensetzung der Befragten und Beobachteten wider und sind an diesen Stellen bewusst gewählt. Sie stellen keine Abweichung von einer gendergerechten Sprache dar, sondern unterstreichen die authentische Wiedergabe der erhobenen Daten. Für die abstraktere Interpretation und Analyse, in der von spezifischen Beispielen und individuellen Perspektiven abstrahiert wird, wird hingegen eine gendergerechte Formulierung gewählt, die entweder durch eine neutrale Schreibweise („Mitarbeitende“) oder durch den Einsatz des Doppelpunkts („Bürger:innen“) erfolgt.

6.2.2.3 Serendipität, oder: Den Wald vor lauter Bäumen nicht sehen

Während die Forschungsfragen der Beobachtung einen strukturellen Rahmen vorgaben, wurde dem Feld der kommunalen Ordnungsdienste nach Möglichkeit mit Offenheit und Neutralität begegnet. Im Sinne einer explorativen Herangehensweise wurde darauf verzichtet, von Beginn an spezifische Orientierungsrahmen vorzugeben. Stattdessen wurden, angelehnt an das „Prinzip der Offenheit“ (Strübing, 2018, S. 22–23), zunächst alle Beobachtungen umfassend dokumentiert, um Raum für unvorhergesehene Erkenntnisse und Überraschungen aus dem Feld zu schaffen. Für das Feld relevante Strukturen und Themen sollten dadurch in den Vordergrund treten und mögliche a priori Vermutungen entkräften. Dem Serendipitätsprinzip folgend konnten auf diese Weise Routi-

nen, Verhaltensweisen und Muster in der Arbeit der kommunalen Ordnungsdienste festgestellt und beschrieben werden, nach denen vorab nicht gesucht wurde und werden konnte. Serendipität meint dabei jedoch weder ein zielloses Umherirren im Feld, noch das mitgebrachte „‚dünne Konzept' langsam zu füllen oder zu ‚verdicken'" (Dellwing & Prus, 2012, S. 74). Vielmehr meint es, „mit dem Blick, mit dem das dünne Konzept die Forscherin zunächst lenkt, in ein Feld zu gehen und diesen Blick im Feld dann umlenken zu lassen oder auf der Suche nach diesem dünnen Konzept etwas ganz anderes zu finden" (ebd.). Diese Überraschungsfaktoren irritieren und werfen Fragen für Forschende auf, die sich im weiteren Verlauf einer soziologischen Arbeit zu neuen Konzepten und zentralen Erkenntnissen entwickeln können.

Die forscherische Offenheit geht jedoch einher mit Fallstricken in Bezug auf den Fokus: wenn alle Beobachtungen notiert werden sollen, jedes Detail wichtig sein könnte und eine größtmögliche Breite an Daten gesammelt wird, droht die Gefahr, „den Wald vor lauter Bäumen nicht zu erkennen" (Vogd, 2005, S. 2). In den ersten Feldprotokollen aus den KOD-Schichtdiensten wurden auch Alltagsbeobachtungen festgehalten, wie etwa die Essenswahl der Mitarbeitenden während ihrer Pausen oder ihre berichteten Freizeitaktivitäten. Solche Informationen erwiesen sich jedoch als wenig relevant für die zugrunde liegende Forschungsfrage, was die Notwendigkeit einer methodologischen Kontrolle verdeutlicht. Diese Kontrolle zielt darauf ab, den Untersuchungsgegenstand klar zu definieren und die relevanten Erkenntnisbereiche präzise abzugrenzen. Im Kontext der Beobachtung des KOD standen daher insbesondere die intra- und interorganisationale Kommunikation, die Aufgabenzuschreibungen sowie die Abgrenzung zu anderen Akteuren im Fokus. Um dabei die Vorannahmen auf ein Minimum zu beschränken und festgelegte Konzepte zu vermeiden, wurden diese Aspekte als *sensibilisierende Konzepte*, also als „Beginnpunkte" und „‚Spuren', denen man folgen kann" (Dellwing & Prus, 2012, S. 71) aufgefasst.

Eine ausgeprägte Sensibilität für das zu untersuchende Phänomen in Kombination mit einer Offenheit für Serendipität ermöglicht eine detaillierte Beobachtung und eine gewinnbringende Analyse, ohne den Fokus auf das Wesentliche zu verlieren.

6.3 Datenanalyse

Für die qualitative Analyse der Interview- und Beobachtungsdaten kamen zwei Auswertungsverfahren zum Einsatz.[36] Zunächst fand eine Erschließung des (semantischen) Forschungsfeldes in Anlehnung an die ethnografische Semantik statt. Ergänzt wurde dies durch eine Analyse mittels der dokumentarischen Methode. Beide Analysemethoden werden im folgenden Abschnitt beschrieben und der Mehrwert ihrer Kombination erläutert. Für die Analyse der Interviewtranskripte und Feldprotokolle wurde die Software MAXQDA unterstützend eingesetzt.

6.3.1 Kombination zweier qualitativer Methoden

Die vorliegende Arbeit verfolgt eine Analyse auf Grundlage zweier Analyseansätze. Die empirische Forschung zeigt einen allgemeinen Trend, einen Mix aus verschiedenen Datengrundlagen und Analysemethoden gewinnbringend zu nutzen. Am weitesten verbreitet sind Mixed-Methods-Studien, die im Allgemeinen qualitative und quantitative Daten einschließen, um einen Forschungsgegenstand aus unterschiedlichen Perspektiven zu beleuchten. Darüber hinaus kann jedoch auch eine Kombination zweier qualitativer, rekonstruktiver Methoden ein fruchtbares Unterfangen sein. Diese Form der Triangulation, also die Kombination mehrerer Forschungsansätze und -methoden, ist in der qualitativen Sozialwissenschaft ein etabliertes Vorgehen (Flick, 2011, S. 7; Dörner et al., 2019, S. 7). Dennoch wird das Konzept häufig missverstanden. Ziel einer methodischen Triangulation ist es nicht, verschiedene Ansätze lediglich zu verschmelzen, um Analyseergebnisse zu bündeln oder zu validieren. Vielmehr geht es darum, durch den Einsatz unterschiedlicher Perspektiven ein facettenreicheres und differenziertes Bild des Untersuchungsgegenstandes zu erzeugen. Diese Variation kann sich in unterschiedlichen Datentypen, wie etwa Interviews und teilnehmender Beobachtung, oder in der Anwendung unterschiedlicher theoretischer und methodischer Ansätze zeigen. Dabei ist es wesentlich, dass diese Ansätze miteinander in Beziehung gesetzt oder in en integratives Gesamtbild eingebunden werden (Flick, 2011, S. 12).

In der vorliegenden Studie werden Aspekte der Wissenssoziologie, der Ethnomethodologie und der Anthropologie als theoretische Perspektiven herange-

[36] Teile des vorliegenden Kapitels wurden bereits in *Hennen, I. (2022). Ethnographic semantics and documentary method in criminology. A combination of reconstructive approaches using the example of Municipal Law Enforcement Services. Crime, Law and Social Change (81), 513-535* veröffentlicht.

zogen. Die Ethnomethodologie und der gemeinsame theoretische Fokus auf implizites Wissen stellen dabei die Hauptverbindung zwischen den beiden Interpretationsansätzen dar. Die Analyse mithilfe beider Analysemethoden liefert Hinweise auf Gemeinsamkeiten im konjunktiven Erfahrungsraum der KOD. Dabei bestätigen sich die Befunde der jeweiligen Auswertungsverfahren nicht gegenseitig, sondern eröffnen unterschiedliche Perspektiven auf die untersuchten Phänomene. Die ethnografische Semantik offenbart einerseits die Konzeptualisierungen, mit denen die Mitarbeitenden der KOD ihre Umgebung qualifizieren und kategorisieren. Durch die Analyse der kompetenten Verwendung von Begriffen sowie der semantischen Beziehungen in den empirischen Fällen lassen sich kulturelle Themen und Bedeutungsstrukturen innerhalb der KOD identifizieren.

Die Analyse mit der dokumentarischen Methode macht Zuschreibungen gegenüber Personen, Handlungen und Orten sowie Unterschiede im Umgang mit diversen Situationen sichtbar. Dadurch werden Aspekte, die für die Mitarbeitenden als selbstverständlich und grundlegende Voraussetzungen ihrer Arbeit gelten, systematisch herausgearbeitet und nachvollziehbar.

Die Kombination beider Ansätze erweist sich aus zweierlei Gründen produktiv. Einerseits wird der bislang wenig beleuchtete Forschungsgegenstand der KOD im Rahmen eines Kulturlexikons erfasst, das die zentralen Begriffe erschließt, die für die Mitarbeitenden offensichtlich sind, für Ethnograf:innen aber neue Erkenntnisse bringen. Die Bezeichnungen für Personen, Orte, Handlungen und Artefakte können systematisch kategorisiert und in Beziehung gesetzt werden, um sie dann zu kontrastieren und auf tiefer liegende kulturelle Themen zu untersuchen. Zweitens können, sobald sich das semantische Feld der Forscherin erschlossen hat, zusätzlich zu den eher sprachlichen Aspekten auch die praktischen Aspekte des „doing KOD“ berücksichtigt werden. Entlang der Forschungsfragen zur Abgrenzung der KOD von anderen Akteuren im öffentlichen Raum und ihrer Interaktionen mit diesen wird untersucht, welche Praktiken und Routinen in ihrem Arbeitsalltag zum Ausdruck kommen. Dabei wird insbesondere darauf geachtet, inwieweit implizites Wissen in den Handlungen der KOD dokumentiert und in der Interaktion mit anderen Akteuren sichtbar wird.

Beide Ansätze zielen auf denselben Gegenstand (implizites Wissen) ab, jedoch aus unterschiedlichen methodologischen und konzeptionellen Perspektiven. Fielding und Fielding geben zu bedenken, dass Triangulation nicht unbedingt Voreingenommenheit mindert oder die Validität der Ergebnisse erhöht, sondern insbesondere die Tiefe:

> „Theories are generally the product of quite different traditions, so when they are combined, one might get a fuller picture, but not a more 'objective' one. Similarly different methods have emerged as a product of

> different theoretical traditions, and therefore combining them can add range and depth, but not accuracy. […] We should combine theories and methods carefully and purposefully with the intention of adding breadth or depth to our analysis but not for the purpose of pursuing 'objective' truth." (Fielding & Fielding, 1986, S. 33)

In Anbetracht der vorgebrachten Kritik führte Denzin (1989), der als einer der Vorreiter der Triangulation gilt, das Konzept des *sophisticated rigor* ein: Forschende sind demnach angehalten, ihre empirischen und interpretativen Schemata der Öffentlichkeit in größtmöglichem Umfang zugänglich zu machen, um eine Gefährdung der Validität ihrer Forschung zu minimieren (Flick, 2011, 20). Die vorliegende Studie möchte diesem Vorgehen folgen, indem sie die Methoden und den Forschungsprozess detailliert und transparent darstellt. Das Ziel der komplementären Anwendung der dokumentarischen Methode und der ethnografischen Semantik besteht darin, ein umfassendes und differenziertes Bild der kommunalen Ordnungsdienste zu entwickeln. Dies soll nicht nur dazu beitragen, die KOD als eigenständigen Forschungsgegenstand zu etablieren, sondern auch eine fundierte Basis für zukünftige Studien zu schaffen.

Eine linguistisch orientierte Analyse nach dem Ansatz der ethnografischen Semantik nimmt die kulturell akzeptierte Verwendung von Begriffen in den Fokus. Ein gemeinsamer Begriffskanon, beispielsweise in Bezug auf Menschen im öffentlichen Raum, weist auf die Zugehörigkeit der Mitarbeitenden zu einer „KOD-Kultur" hin. Neben der semantischen Analyse gibt die Auswertung mittels der dokumentarischen Methode weitere Einblicke in die Alltagsroutinen und selbstverständlichen Praktiken der KOD. Ausgehend von der Prämisse, dass jede Interaktion unausgesprochenes, implizites Wissen beinhaltet, ermöglicht die dokumentarische Methode eine Rekonstruktion der Interaktionsmethoden und der Art und Weise, wie Bedeutung in Sprache und Handeln dokumentiert wird. Eine systematische Analyse der Feldterminologie erschließt den Forschungsgegenstand KOD in einem ersten Schritt. Die dokumentarische Methode mit ihrem Fokus auf das „Wie" der Sinnstiftung zeigt Orientierungsrahmen der Mitarbeitenden im Arbeitsalltag auf. Die Kombination der beiden Analysemethoden eröffnet eine neue Perspektive auf das implizite Wissen der KOD in ihren Alltagsroutinen und ergänzt sich zu einem Gesamtbild, das jede Methode für sich allein nicht liefern kann. Im Folgenden werden daher beide Auswertungsmethoden näher beschrieben.

6.3.2 Erschließen und Strukturieren: Ethnografische Semantik

Ursprünglich aus der US-amerikanischen linguistischen Kulturanthropologie stammend, wurde die ethnografische Semantik zunächst zur Untersuchung des kulturellen Wissens über die Benennung von Dingen in fremden Kulturen ange-

wendet. Sie wurde von James P. Spradley (1970, 1979, 1980) in der Soziologie eingeführt (F. Müller, 2015, S. 135) und erlangte in der deutschsprachigen Forschung durch Christoph Maeder (1995) zunehmend an Popularität. Sowohl die teilnehmende Beobachtung (Spradley, 1980) als auch das ethnografische Interview (Spradley, 1979) werden als Datengrundlage für die Anwendung der ethnografischen Semantik in der Forschung herangezogen. Der Ansatz, der auch als *Ethnowissenschaft* oder *Ethnosemantik* bezeichnet wird, untersucht komplexe kulturelle Wissensbestände und Sinnzusammenhänge mit einem Fokus auf sprachliche Kategorien und Handlungslogiken in sozialen Situationen, Diskursen und Milieus (Maeder, 2018, S. 68).

Maeder beschreibt die Grundfrage der ethnografischen Semantik wie folgt: „Welche Bezeichnungen werden von den Mitgliedern einer Kultur, einer Gruppe, einer Szene oder dergleichen gewusst und benutzt, um *relevante* und *signifikante* Dinge und Ereignisse (auch: Erlebnisse und Erfahrungen, Personen und Handlungen, Orte und Zeiten) zu qualifizieren (vgl. Frake 1973)?“ (Maeder, 2018, S. 69). Diese Definition veranschaulicht bereits die Relevanz von Begrifflichkeiten und Ausdrücken in Bezug auf Gruppenzugehörigkeiten und kulturelle Bedeutungssysteme. Nicht die faktische Bedeutung ist hier von Interesse, sondern die Bedeutung des Begriffs im Kontext. Die kompetente Bezeichnung von Dingen oder sozialen Handlungen zeigt die (Nicht-)Zugehörigkeit zu einer Gruppe, einem Milieu oder einer Kultur an. Spradley argumentiert, dass Bedeutung durch ein System von Symbolen vermittelt wird (Spradley, 1979, S. 99), nimmt aber eine breitere Definition von Symbolen als nur im Sinne von Sprache an. Insbesondere wenn er die ethnografische Semantik auf teilnehmende Beobachtungen anwendet, wird Kultur als Verhaltensmuster, Artefakt und Wissen (Spradley, 1980, S. 86) und als ein komplexes System von Symbolen (Spradley, 1980, S. 130) umrissen. Dabei berücksichtigt Spradley, dass soziale Situationen in einem Kontext ebenso bedeutungstragend sind wie die Sprache. Bei der Übertragung dieser Annahmen auf die Untersuchung von KOD liegt der Schwerpunkt daher auf dem Aufdecken kultureller Symbole, die durch die Sprache, aber auch durch das Verhalten, Artefakte und Wissen transportiert werden.

Ethnografische Forschung hat in der Soziologie, der Anthropologie und auch in der Kriminologie eine lange Tradition, nicht zuletzt seit die Chicagoer Schule den Ansatz in der US-amerikanischen, aber auch in der europäischen Forschungsgemeinschaft prominent vertreten hat. Ethnografische Interviews und teilnehmende Beobachtungen gehören seither zum Repertoire der Datenerhebung bei der Untersuchung von Kriminalität, Viktimisierung und Kriminalitätskontrolle, wobei die Methoden der Datenanalyse sich deutlich unterscheiden können. In der angloamerikanischen Forschung hat die Methode der ethnografischen Semantik (wenn auch teils unter einem anderen Namen) seit langem

einen Platz und wurde u.a. zur Untersuchung des Sprachgebrauchs (Lakoff, 1987) oder von Handlungslogiken wie bei der Navigation von Schiffen (Hutchins, 1995) eingesetzt. Spradley, der die Methode maßgeblich geprägt hat und die bis heute verwendeten Analyseschritte entwickelte, setzte die Ethnosemantik ein, um seine Feldarbeit über *urban nomads* (Spradley, 1970) und Kellnerinnen (Spradley & Mann, 1975), aber auch in Gefängnissen (Spradley, 1979) zu analysieren. Die Rezeption der Methode in Europa zeigt sich beispielsweise in der Untersuchung von Holmberg und Åkerblom (2001) zu Bildern von Führung in schwedischen sozialen Medien. Im deutschsprachigen Raum haben nur wenige Sozialwissenschaftler:innen die rekonstruktive Methode angewandt, mit Ausnahme von Maeder, der zahlreiche Arbeiten über soziale Milieus (2000), Organisationen (Maeder & Nadai, 2004), das Gefängnis (1995, 2002), Schulkinder (2008) und die Marktforschung (2009) unter Verwendung der ethnografischen Semantik veröffentlicht hat. Darüber hinaus wurde die Methode in Studien im Bereich des Kinderschutzes (Franzheld, 2013, 2017) und des Identitätswandels (F. Müller, 2015) angewendet. Trotz ihrer Relevanz für die qualitative Sozialforschung hat die Methode bislang ein randständiges Dasein neben prominenteren Analysemethoden geführt. Maeder führt dies darauf zurück, dass die Methode „aus einem Spezialistenzirkel der amerikanischen Kulturanthropologie [stammt], der damit in erster Linie seine eigenen theoretischen und forschungstechnischen Grundlagen weiter entwickeln wollte“ (Maeder, 2009, S. 685).

Entsprechend selten wurde der Ansatz demnach bislang in der qualitativen kriminologischen Forschung angewandt (vgl. Hennen, 2022, S. 7). Im Sammelband *Qualitative Research in Criminology* findet sich ein Beitrag, der sexuelle Gewalt im Gefängnis unter Anwendung der Ethnosemantik analysiert (Fleisher, 2015). Reck (2015) verwendet den ersten von vier praktischen Schritten der ethnografischen Semantik, die Domänenanalyse, um die Ansichten von Polizeibeamt:innen über Racial Profiling zu untersuchen.

Mithilfe der ethnosemantischen Analyse werden Beziehungen zwischen Symbolen ermittelt und sogenannte Domänen aufgedeckt. Die für die untersuchten Personen relevanten Symbole werden herausgefiltert, Beziehungen zwischen ihnen aufgezeigt und diese in Domänen gruppiert. Dabei ist jede symbolische Kategorie, die andere Kategorien umfasst, eine Domäne (Spradley, 1979, S. 100). Der Analyseprozess lässt sich grob in vier Schritte unterteilen: eine Domänenanalyse, eine taxonomische Analyse, eine Komponentenanalyse und eine Analyse der kulturellen Themen (Maeder, 1995, S. 70). Diese treten jedoch nicht per se in dieser Reihenfolge auf und der Analyseprozess kann ebenso zirkulär sein wie der qualitative Forschungsprozess im Allgemeinen.

In jeder Sprache findet sich eine große Anzahl von Begriffen, die wiederum eine Vielzahl von Unterbegriffen enthalten. Diese Oberbegriffe (cover terms)

sowie ihre Unterbegriffe (native terms) sind in der Regel durch eine sogenannte „semantische Beziehung“ (Spradley, 1979, S. 112) miteinander verbunden, wie beispielsweise „X ist eine Art von Y“ (*strict inclusion*) oder „X ist ein Merkmal von Y“ (*attribution*). Mit Hilfe eines Schemas zur Domänenanalyse können Ober- und Unterbegriffe mit einer Beziehung aufgelistet werden, um eine Domäne zu bilden. Eine Domäne besteht also aus einem Oberbegriff, zwei oder mehr native terms, die mit dem Oberbegriff durch eine semantische Relation verbunden sind, sowie einer Grenze (Spradley, 1979, S. 112). Letztere ergibt sich aus der gemeinsamen Bedeutung der Unterbegriffe und ihrer semantischen Beziehung zum Oberbegriff, die sie von anderen Bereichen abgrenzt. Im Hinblick auf die Untersuchung von KOD kann beispielsweise der Oberbegriff „Menschen im öffentlichen Raum“ identifiziert werden, der diverse Bezeichnungen enthält, die die Mitarbeitenden der KOD für die Menschen, denen sie während einer Schicht begegnen, äußern. Betrachtet man den Zusammenhang, so sind Unterbegriffe wie „Grattler“, „Junkies“, „Bürger“ oder „Alkoholkranke“ eine Art von Menschen, die im öffentlichen Raum anzutreffen sind und denen die KOD begegnen. Sie bilden insgesamt die Kategorie „Menschen im öffentlichen Raum“ (siehe Kapitel 7).

Die anschließende taxonomische Analyse ist im Grunde eine detailliertere Strukturierung der in einer Kategorie gesammelten Begriffe. Die Analyse unterteilt die Begriffe weiter in Domänen und ordnet sie in Subsets und Sub-Subsets, die gemäß der Ordnung und Wahrnehmung der untersuchten Gruppen strukturiert werden. Für die Analyse von KOD bedeutet dies, dass die Menschen im öffentlichen Raum weiter gruppiert werden können, beispielsweise in Menschen mit Lebensmittelpunkt Straße (z. B. „Grattler“), Bürger:innen (z. B. „Anzugträger“, „Beschwerdeführer“), Suchtkranke (z. B. „Alkoholkranke“, „Giftler“), Bettelnde (z. B. „Bettler“) oder Fremde (z. B. „Touristen“, „Migranten“). Die taxonomische Analyse ermöglicht einen tieferen Einblick in die Kategorisierung der Begriffe aus Sicht der Relevanzsysteme der Informant:innen.

Bei der Komponentenanalyse werden schließlich nicht mehr nur die Ähnlichkeiten, sondern auch die Unterschiede in den von den Befragten verbalisierten Begriffen untersucht (Spradley, 1979, S. 174). Unterbegriffe, die in der gleichen Beziehung zu einem Oberbegriff stehen und sogar zum gleichen Subset von Begriffen gehören, können dennoch unterschiedliche Attribute aufweisen. Den Menschen in der Domäne „Fremde“ innerhalb der Kategorie „Menschen im öffentlichen Raum“ können unterschiedliche Attribute zugeschrieben werden, zum Beispiel wo man sie üblicherweise antrifft (Kontrastdimension „Wo“) und wie man mit ihnen interagiert (Kontrastdimension „Was tun“) (vgl. Maeder, 1995, S. 77). Die Charakteristika von Begriffen können variieren, selbst wenn sie taxonomisch der gleichen Domäne zugeordnet wurden. Das Hinzufügen

weiterer Attribute führt Forschende schließlich zu einem Paradigma einer Domäne, das es erlaubt, eine große Menge an Informationen in einer prägnanten und geordneten Weise darzustellen (Spradley, 1980, S. 139). Der Vorteil dieses Ansatzes liegt darin, dass er auf Informationen zugreifen kann, die den untersuchten Personen möglicherweise nicht bewusst sind, um eine Vielzahl von Begriffen zu differenzieren. Das Ziel besteht darin, die psychologische Realität des kulturellen Wissens der Informanten möglichst präzise abzubilden (Spradley, 1979, S. 176).

Auf der Grundlage der Domänen, Taxonomien und Paradigmen, die durch die Komponentenanalyse entwickelt wurden, können schließlich kulturelle Themen innerhalb der Daten identifiziert werden. Spradley definiert kulturelle Themen als kognitives Prinzip, das (implizit oder explizit) in einer Reihe von Bereichen wiederkehrt und als Beziehung zwischen Subsystemen kultureller Bedeutung fungiert (Spradley, 1979, S. 186). Es zeigt sich, wenn Kategorien oder kontrastierende Komponenten in mehreren Domänen auftreten und daher einen übergreifenden kulturellen Wert zu haben scheinen. Im Rahmen der vorliegenden Arbeit lag der Fokus insbesondere auf der Entwicklung einer Taxonomie, um das Akteursfeld rund um die KOD zu erfassen. Zusätzlich wurden im Rahmen der Komponentenanalyse gemeinsame Handlungsorientierungen innerhalb der identifizierten Domänen rekonstruiert.

6.3.3 Interpretieren: Dokumentarische Methode

Die dokumentarische Methode hat ihre methodologischen Wurzeln in der Wissenssoziologie (z. B. Mannheim, 1964/2004) und in der Ethnomethodologie (z. B. Garfinkel, 1967). Bohnsack entwickelte die dokumentarische Methode erstmals in den 1980er Jahren mit dem Schwerpunkt auf der Interpretation von Gruppendiskussionen. Sie wurde seither weiterentwickelt und wird heute zur Analyse von Interviews (Nohl, 2017), teilnehmenden Beobachtungen (Amling & Vogd, 2017; Vogd et al., 2018) sowie Video- und Fotomaterial (Bohnsack et al., 2013) eingesetzt.

Karl Mannheims Wissenssoziologie wird von der Frage geleitet, wie das Selbstverständliche im Handeln wissenschaftlich kontrolliert sichtbar gemacht werden kann. Wie können implizite, selbstverständliche Routinen soziologisch rekonstruiert und erfahrbar gemacht werden? Mannheims Fokus liegt auf alltäglichen Handlungen und er weist darauf hin, dass auch „vorwissenschaftlich alltägliche Erfahrung“ (Mannheim, 1964/2004, S. 110) und unbeachtete Gegenstände und Handlungen eine Theorie und Bedeutung enthalten. Mannheim unterscheidet bei der Deutung der sozialen Wirklichkeit drei Bedeutungsebenen: die faktische oder objektive, die subjektive und die dokumentarische Bedeutung (Mannheim, 1923/1970, S. 104). Die objektive Bedeutung steht für den

faktischen Untersuchungsgegenstand selbst und repräsentiert die unvermittelte Bedeutung des Gesagten oder Beobachteten. Der subjektive Sinn (oder intendierte Sinn der Äußerung) entfaltet sich als eine bestimmte Art der (Selbst-)Darstellung, die einen zugrunde liegenden Zweck einer Handlung oder eines Sprechaktes aufdeckt. Diese subjektive Sinnebene kann nur durch die Kenntnis von Kontextinformationen wie Werten und Normen der handelnden Person erfasst werden.

Was Mannheim schließlich besonders interessiert, ist der dokumentarische Sinn: Im Vergleich zu den beiden anderen Sinnebenen, die das „Was" einer Handlung erfassen, zielt die Interpretation des dokumentarischen Sinns auf die Wahrnehmung des „Wie". Diese Sinnebene wird nicht nur explizit durch Handlung oder Sprache vermittelt, sondern spiegelt sich auch in Mimik, Gestik, Tonfall und Körperhaltung wider. Sie lässt sich daher am besten durch Zuhören und Beobachten von Interaktionen erkennen und interpretieren. Die Analyse interessiert sich mehr für die Art und Weise, wie die Wirklichkeit konstruiert wird, als für die sachliche Richtigkeit. Mannheim nannte diese Verschiebung des Interesses „Einklammerung des Geltungscharakters" (Mannheim, 1980, S. 88), die einen genaueren Blick auf das erlaubt, was im praktischen Handeln über die Akteure und ihre Orientierungen dokumentiert ist.

In Bezug auf die Untersuchung von KOD leitet die Interpretation mittels der dokumentarischen Methode dazu an, neben dem explizit Gesagten auch den Habitus, das Auftreten und die Intonation der Mitarbeitenden genauer zu betrachten, um Rückschlüsse darauf zuzulassen, wie sie ihre soziale Realität konstruieren. Durch genaues Zuhören und Beobachten lässt sich somit die dritte Bedeutungsebene in den Interaktionen von KOD-Mitarbeitenden aufdecken.

Neben der Wissenssoziologie ist die dokumentarische Methode, wie Bohnsack sie definiert, von der Ethnomethodologie beeinflusst. Die maßgeblich vom Soziologen Harold Garfinkel geprägte Ethnomethodologie beschäftigt sich in ähnlicher Weise mit praktischen Alltagshandlungen und Wissensstrukturen. Ihr Schwerpunkt liegt auf der Beschreibung der Methoden, mit denen Individuen ihren Alltag bewältigen, sowie auf der Rekonstruktion ihrer Herangehensweise und ihrer Werkzeuge im (zwischen-)menschlichen Handeln. Ebenso wie Mannheims Arbeit zielt die Ethnomethodologie auf die Analyse der bekannten, selbstverständlichen und daher unbeachteten Merkmale sozialer Situationen (Patzelt, 1987, S. 9). Es wird davon ausgegangen, dass jede Interaktion implizites Wissen und vertraute, unausgesprochene Kenntnisse mit sich bringt. Die Frage, die die Ethnomethodologie an soziale Situationen stellt, ist, wie es den Individuen gelingt, ihr Handeln und ihren Sinn auf Dauer zu koordinieren und welche Rolle dabei Alltagspraktiken und Selbstverständlichkeiten spielen. Der Ethnomethodologie zufolge finden die Entstehung und der Wandel der Ressour-

cen (oder: Methoden) der Alltagspraxis immer erst dann Beachtung, wenn sie nicht mehr selbstverständlich zur Verfügung stehen oder wenn ihre Selbstverständlichkeit angegriffen wird. Erst dann werden sie auffällig (Patzelt, 1987, S. 10). Hier setzt die Untersuchung der KOD an: Wie zeigt sich das implizite Wissen der Mitarbeitenden in ihren Praktiken und ihrem Habitus, aber auch in der Kommunikation? Ziel der vorliegenden Untersuchung ist es, die impliziten und selbstverständlichen Methoden der Bewältigung des Alltags zu rekonstruieren.

Die breite Rezeption von Garfinkels Ethnomethodologie hat auch Kritik am eigentlichen Forschungsverfahren hervorgerufen: Ihm wird vorgeworfen, keinen eigenen methodischen Ansatz für die Untersuchung von Alltagspraktiken und Sinndeutungen entworfen zu haben (Bohnsack, 2014, S. 59). Die Ethnomethodologie bezog sich zwar auf Mannheims Wissenssoziologie, skizzierte aber keine Alternative zu der von Mannheim vorgeschlagenen Methodologie der dokumentarischen Interpretation. Bohnsack hingegen integrierte beide methodologischen Richtungen in eine praxeologische Wissenssoziologie und entwickelte die dokumentarische Methode. Dennoch scheint die Methode in der Ethnomethodologie aufgrund der Abneigung gegen Verallgemeinerungen bisher wenig explizite Anwendung gefunden zu haben, während die ethnomethodologische Datenanalyse durchaus den Interpretationsschritten der Methode folgt (Schüttpelz, 2019, S. 234-235).

Im vorliegenden Projekt zur Untersuchung der KOD wurden mit der dokumentarischen Methode sowohl Interviews als auch teilnehmende Beobachtungen ausgewertet, was Einblicke in eine Bandbreite von implizitem Wissen und dokumentarischer Bedeutung in Alltagspraktiken ermöglichte. Transkripte und Feldprotokolle wurden in mehreren Schritten eingehend analysiert, um die sozialen Strukturen in Sprache und Handeln zu rekonstruieren. Im Folgenden werden einige Beispiele für die bisherige Anwendung des Ansatzes in anderen Forschungsfeldern vorgestellt.

Die dokumentarische Methode, wie sie von Ralf Bohnsack entwickelt wurde, ist vor allem im deutschsprachigen Raum rezipiert worden (für einen umfassenden Überblick siehe Bohnsack, 2014), mit einigen Ausnahmen (siehe z. B. Trautrims et al., 2012; Watson, 2018; Weller & Da Malheiros Silva, 2011; Krzychała & Zamorska, 2014; vgl. Bohnsack et al., 2010, S. 24–25). Zwar haben einige deutschsprachige Wissenschaftler:innen Studien unter Anwendung der dokumentarischen Methode im Ausland durchgeführt und ihre Ergebnisse in verschiedenen Sprachen veröffentlicht (vgl. Bohnsack, 2014, S. 284–286), dennoch fand der Ansatz in der internationalen Forschung bislang kaum Beachtung.

Hervorgegangen aus dem Bereich der Bildungsforschung (Streblow, 2005; Wiezorek, 2005) ist die dokumentarische Methode mittlerweile in den Forschungsbereichen Kindheit und Jugend (Nentwig-Gesemann, 2002; Bohnsack, 1989; Fritzsche, 2011), Kultur und Migration (Bohnsack & Nohl, 2001; Weller, 2003), Medien und Technik (Schäffer, 2003), Organisationen und Organisationskultur (Amling & Vogd, 2017) sowie Evaluation (Vogd, 2006) weitgehend anerkannt. Insbesondere die Video- und Bildinterpretation hat in den letzten Jahren an Popularität gewonnen (Bohnsack et al., 2013). Dennoch hat die dokumentarische Methode die Kriminologie kaum erreicht, mit Ausnahme von Menschings Forschung zu Polizeihierarchien (Mensching, 2008, 2009). Sie untersucht die polizeiliche Organisationskultur mit dem Fokus auf Hierarchien und gelebte hierarchische Beziehungen. Mit Hilfe der dokumentarischen Methode analysiert sie Gruppendiskussionen mit deutschen Polizist:innen und rekonstruiert alltägliche Praktiken der Unter- und Überordnung. Die vergleichende Analyse zeigt zwei Arten von Orientierungen bei Polizeibeamten auf: die Aktenpraxis, die sich an schriftlichen Dokumenten und formalen Organisationsstrukturen orientiert, und die Handlungspraxis, die sich an gemeinsamen Erfahrungen, informellen Organisationspraktiken und dem gesprochenen Wort orientiert (Mensching, 2008, S. 147). Trotz dieser Trennung beschreibt sie, wie beide Orientierungen im polizeilichen Alltag miteinander verbunden und voneinander abhängig sind. Diese umfassende dokumentarische Auswertung von Gruppendiskussionen mit Polizeibeamt:innen ist eines der wenigen Beispiele, in denen die dokumentarische Methode zur Untersuchung von Institutionen der Kriminalitätskontrolle eingesetzt wird.

Darüber hinaus befasst sich Watson (2018) in seiner Analyse einer polizeilichen Schießerei mit der Auswertung von Videomaterial. Er beschreibt, wie die dokumentarische Interpretation im Sinne von Garfinkel vor Gericht bei der Auswertung von Videobeweisen eingesetzt wird, wie es im Fall eines diensthabenden Polizeibeamten, der einen Mann in einer Straßenbahn tötet, geschah. Watson kann zeigen, wie die „rechtliche Bedeutung der Handlungen [des Polizeibeamten] nicht im Video selbst dargestellt wurde, sondern dass sie aus dem Video durch Interpretationen [...], wie die in diesen Videos dargestellten Handlungen als vernünftig oder unvernünftig verstanden werden könnten, wenn sie zusammen mit den anderen Beweisen betrachtet werden, wiedergewonnen werden konnten“ (vgl. Watson, 2018, S. 133). Die dokumentarische Methode wurde in diesem Fall also nicht vom Forscher angewandt, um Videosequenzen zu analysieren, sondern wird in der Arbeit der Staatsanwaltschaft bei der Verwendung von Videobeweisen identifiziert.

Um eine Situation oder Handlung anhand von Daten aus Interviews oder teilnehmenden Beobachtungen zu analysieren und zu interpretieren, stützt sich

die dokumentarische Methode in ihrer Form nach Bohnsack auf drei aufeinanderfolgende Schritte: die formulierende Interpretation, die reflektierende Interpretation und die Typologie. Diese Analyseschritte lassen sich in sich wiederum in kleinere Schritte unterteilen. Während die formulierende Interpretation die Interpretation des immanenten oder wörtlichen Sinns meint und eine Grundlage für die folgenden Schritte bildet, zielt die reflektierende Interpretation auf die Rekonstruktion des dokumentarischen Sinns.

Die formulierende Interpretation beginnt mit einer Strukturierung der Themen, die im Interviewtranskript oder Feldprotokoll ersichtlich sind. In diesem Schritt werden Abschnitte identifiziert, die im Zusammenhang mit der Forschungsfrage stehen oder die in verschiedenen Fällen mehrfach auftauchen und sich daher für einen Vergleich eignen. Ein besonderes Augenmerk wird auf „*Fokussierungsmetaphern"* (Bohnsack, 2014, S. 137) gelegt, die Situationen in einer besonders dichten Weise beschreiben. Diese Sequenzen können unerwartete Themen zur Sprache bringen, die aus dem Erwartungshorizont der Forschenden ausbrechen und so Raum für neue Orientierungen und Relevanzstrukturen bieten, die von den Beforschten eingebracht werden. Die anschließende „formulierende Feininterpretation" (Nohl, 2017, S. 31) sieht vor, dass der Text in Themen und Unterthemen gegliedert wird. Die Unterthemen werden dann kurz zusammengefasst und die Umformulierung des thematischen Inhalts dient dazu, die Forschenden dem Text fremd zu machen. Diese Distanz erhöht das Bewusstsein, dass der Inhalt des Interviews nicht selbstverständlich ist, sondern der Interpretation bedarf.

Die reflektierende Interpretation umfasst eine formale Differenzierung von Textgattungen, gefolgt von einer semantischen Interpretation mit einer vergleichenden Sequenzanalyse. Die reflektierende Interpretation zielt darauf ab, zu erfassen „wie" ein Thema behandelt und in seinem Bezugsrahmen deutlich wird. Zu diesem Zweck wird zunächst die Textsorte genauer untersucht. In Anlehnung an Schützes Narrationsanalyse lassen sich vier Hauptgattungen unterscheiden: die Narration, die Beschreibung, die Argumentation und die Bewertung. Die theoretische Gliederung des Diskursverlaufs erlaubt die Rekonstruktion einer kollektiven Orientierung der Kommunikation beziehungsweise Interaktion (Bohnsack, 2014, S. 138). Insbesondere Erzählungen und Beschreibungen werden als Träger impliziten Wissens und atheoretischen, selbstverständlichen Sinns betrachtet, weshalb sie im Mittelpunkt der dokumentarischen Methode stehen.

Im Anschluss an die thematische Strukturierung des Interview- oder Feldprotokolls nach Textgattungen erfolgt die eigentliche Interpretation des dokumentarischen Sinns. Anhand der Suche nach Unterschieden oder Gemeinsamkeiten in Textsequenzen wird eine vergleichende Analyse durchgeführt. Im

Rahmen der Rekonstruktion gemeinsamer Orientierungsrahmen erfolgt eine Suche nach minimalen und maximalen Kontrasten in Segmenten. Textsequenzen eines einzelnen empirischen Falles werden vor dem Hintergrund eigener Normalitätsvorstellungen der Forschenden (die aus Erfahrungen, Gedankenexperimenten, Theorien oder vergangenen empirischen Forschungen resultieren) analysiert (Nohl, 2010, S. 210). Im Anschluss erfolgt ein Vergleich verschiedener empirischer Fälle, wobei sowohl gemeinsame Regelmäßigkeiten und Orientierungsrahmen als auch Unterschiede zwischen den Fällen untersucht werden. Durch die Einbeziehung weiterer Interviewsequenzen mit Minimal- und Maximal- Kontrasten wird die Gültigkeit der identifizierten Orientierungen gefestigt.

Die Bildung von mehrdimensionalen Typologien über Fälle hinweg markiert typischerweise den letzten Schritt der dokumentarischen Interpretation. Die sinngenetische Typenbildung identifiziert auf der Basis der vergleichenden Sequenzanalyse die wesentlichen Orientierungsrahmen, die aus einem Fall herausragen und auch in anderen Fällen wiederzufinden sind (Nohl, 2017, S. 10). Durch die Abstraktion der in einem Fall (einem Interviewtranskript oder Feldprotokoll) gefundenen Orientierungsrahmen und deren Abgleich mit anderen Fällen generieren Forschende sinngenetische Typen, die zeigen, wie *unterschiedlich* die Orientierungsrahmen der Beforschten sich gestalten (Nohl, 2010, S. 212). Darüber hinaus hält die dokumentarische Methode eine soziogenetische Typenbildung vor, die Erfahrungsräume der Beforschten klassen-, geschlechts- sowie generationsspezifisch rekonstruiert (Bohnsack, 2014, S. 152–153).

Aufgrund der umfassenden Kombination einer Daten- sowie einer Analysetriangulation in dieser Studie konzentriert sich die Auswertung auf eine vergleichende Analyse in Anlehnung an die reflektierende Interpretation, wie sie in der dokumentarischen Methode beschrieben wird. Im Rahmen der vorliegenden Arbeit erfolgt keine umfängliche Entwicklung fallübergreifender Typen anhand eines soziodemografischen oder sinngenetischen Vergleichs. Stattdessen stehen bereits die Themen im Mittelpunkt, die im Verlauf der formulierenden und reflektierenden Interpretation herausgearbeitet werden. Diese sind im Sinne eines explorativen Vorgehens und im Hinblick auf die Forschungsfragen nach dem Selbstverständnis der KOD von Interesse und als Erkenntnisse bereits relevant. Daher soll im Rahmen der Interpretation der Zugang zu konjunktiven Erfahrungsräumen von KOD-Mitarbeitenden ermöglicht werden (vgl. Dudek, S. 116). Das Ziel besteht in der Rekonstruktion von Orientierungen, anhand derer Aufschluss über das berufliche Selbstbild und den Umgang mit Herausforderungen im Arbeitsalltag gewonnen werden kann. Auch dabei ist es bereits möglich, idealtypische Orientierungen herauszuarbeiten.

7 DER KOD IM SPANNUNGSFELD DER AKTEURE

Das erste qualitative Analysekapitel konzentriert sich auf die Ergebnisse der Auswertung mithilfe der ethnografischen Semantik und ist primär darauf ausgerichtet, die erste Forschungsfrage zu beantworten. Es werden die relevanten Akteure im öffentlichen Raum identifiziert, mit denen die kommunalen Ordnungsdienste (KOD) regelmäßig interagieren und die einen signifikanten Einfluss auf die Wahrnehmung dieser Interaktionen durch die KOD haben. Ein besonderer Fokus liegt dabei auf der Herausarbeitung der Handlungsorientierungen, die die KOD im Umgang mit diesen Akteuren leiten.

Im Rahmen der Analyse mittels der ethnografischen Semantik konnten rund 350 Bezeichnungen für Personen und Personengruppen im Datenmaterial identifiziert werden. Diese Sammlung bezieht sich auf alle wörtlichen Nennungen in den Interviews, da es sich hier um echte „folk terms" im Sinne Spradleys (vgl. 1979, S. 100) handelt Im zweiten Schritt wurden Begriffe aus den Feldprotokollen ergänzt, wo sie der gesprochenen Sprache entsprangen und nicht von der Forscherin selbst gewählt wurden. Ziel dieses Vorgehens war die Sammlung aller Begrifflichkeiten, die aus Sicht der KOD-Mitarbeitenden Personen(gruppen) benennen. Die Begriffe beantworten die Frage „Welchen Menschen begegnen die Mitarbeitenden der KOD im Arbeitsalltag?" und stellen zunächst eine unsortierte Aufzählung dar. Alle folk terms sind mit der Relation „X ist eine Art von Y" mit der Kategorie „Menschen im Arbeitsalltag der KOD" verbunden: Polizisten sind eine Art von Menschen im Arbeitsalltag der KOD. Wohnungslose sind eine Art von Menschen im Arbeitsalltag der KOD.

Im weiteren Verlauf erfolgt eine systematische Einteilung der Termini anhand von Ähnlichkeiten statt. Dabei werden sogenannte Domänen gebildet, die mehrere folk terms zusammenfassen. Entscheidend ist hierbei, dass die Einteilung nicht auf vorgegebenen Kategorisierungen der Forscherin basiert, sondern sich an den lebensweltlichen Perspektiven und Erfahrungsstrukturen der Mitarbeitenden orientiert. Die Zuordnung der Termini zu den Domänen (die ebenfalls der Relation „X ist eine Art von Y" entspricht) ergibt fünf übergeordneten Domänen, also fünf Oberkategorien: Sicherheitsakteure, Problemklientel, Otto-Normalbürger, Verwaltung und soziale Vereinigungen. Die Benennung der Domänen erfolgt ebenfalls auf Grundlage der im Feld erhobenen Begriffe, sie bilden die sogenannten „cover terms" (Spradley, 1979, S. 100). Eine Ausnahme stellen die „Sicherheitsakteure" dar, deren Bezeichnung nicht explizit von den befragten Personen verwendet wurde, sondern von der Autorin als zusammenfassender Begriff eingeführt wurde. Im Sinne von Spradleys Konzept der Taxonomie ist eine weitere Unterteilung der Domänen in Subsets und Sub-Subsets

möglich. In der Domäne „Sicherheitsakteure“ lassen sich beispielsweise die Subsets Polizei, Ordnungsamt und private Sicherheit identifizieren. Das Subset Polizei wiederum umfasst die Sub-Subsets Landespolizei, Bundespolizei und Kriminalpolizei (siehe
Tabelle 2).

Tabelle 2: Menschen im Alltag der KOD: Domänen, Subsets und Sub-Subsets

Domäne	**Subset**	**Sub-Subset**
Sicherheitsakteure	Polizei	Landespolizei
		Bundespolizei
		Kriminalpolizei
	Private Sicherheit	
„Problemklientel“	Menschen mit Lebensmittelpunkt Straße	
	Suchabhängige Menschen	Alkoholkranke
		Drogenkranke
	Störer	
	Fremde	
	Straftäter	
„Otto-Normalbürger“	Der Bürger	Anwohner
		Beschwerdeführer
	Gewerbetreibende	
Verwaltung	Personal	Kollegen
		Vorgesetzte
	Behörde	
Soziale Vereinigungen		

Im Sub-Subset Landespolizei befinden sich beispielsweise die folk terms *Bezirksbeamte*, *geschlossene Einheit*, *Einsatzhundertschaft*, *Sondereinheit / SEK*, *polizeiliche Trainer*, *USK*, *Verkehrspolizistin*, *Polizeivollzugsdienst* und *Polizeidirektion*. Obwohl Begriffe wie die beiden letztgenannten nicht im engeren Sinne Personengruppen bezeichnen, sondern eher als Bezeichnung von Organisationseinheiten zu verstehen sind, werden sie im Interview personifiziert

verwendet und daher mit aufgenommen. So sagt der Leiter eines Ordnungsdienstes beispielsweise:

> „Und am Ende ist es so, dass der Polizeivollzugsdienst dann auf unsere Leute noch mit aufpassen muss oder die mitschützen muss. Sodass die auf einmal auf mehreren Schauplätzen aktiv werden, also gegenüber dem Störer auf der einen Seite, und auf der anderen Seite müssen sie unsere Leute auch noch schützen." (IN-B3, Pos. 58).

Der *Polizeivollzugsdienst* steht damit stellvertretend für die anwesenden Polizeibeamt:innen, ihm können Handlungen und Charakteristika zugeschrieben werden wie anderen Personen(gruppen) auch.

Im Anschluss an die Erstellung einer Taxonomie, die Gruppenzugehörigkeiten basierend auf einheitlichen semantischen Relationen und Gemeinsamkeiten der Begriffe abbildet, wird nach Unterschieden zwischen den Termini einer Kategorie gesucht. Dabei werden den folk terms Attribute (auch als Komponenten bezeichnet) zugeordnet, die sich trotz der Zugehörigkeit zu einem gemeinsamen Subset variieren können. Im Zuge dieses als Komponentenanalyse bezeichneten Prozesses entstehen Kontrasttabellen, in denen die Attribute den Begriffen innerhalb eines ausgewählten Subsets oder Sub-Subsets zugeordnet werden. Auf diese Weise werden Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen Begriffen sichtbar gemacht, die nicht auf den ersten Blick aus dem Datenmaterial hervorgehen. Eine vollständige Abbildung aller Attribute einer Personengruppe in einer Kontrasttabelle ist weder praktisch umsetzbar noch theoretisch sinnvoll (Maeder, 1995, S. 78). Die Auswahl der zu vergleichenden Komponenten obliegt daher den Forschenden und orientiert sich an der jeweiligen Forschungsfrage. Zudem ergibt sich die Relevanz der Auswertung einer Domäne auch aus dem Umfang der verfügbaren folk terms für eine Domäne. Im Folgenden wird daher auf die tiefergehende Betrachtung der Domäne der „sozialen Vereinigungen" verzichtet, da sie lediglich zehn folk terms umfasst. Ebenso werden aufgrund der geringen Prävalenz und der Forschungsökonomie die Subsets private Sicherheit, Fremde, Straftäter und Behörden verzichtet. Das analytische Vorgehen mittels der ethnografischen Semantik wird in den folgenden Abschnitten exemplarisch am Subset Polizei dargestellt. Für die übrigen Subsets erfolgte die Erstellung der Taxonomie analog, sodass der Fokus auf der Darstellung der Ergebnisse liegt.

7.1 Polizei

Da das Verhältnis von KOD und Polizei im Rahmen der Analyse für diese Arbeit aufgrund der Ähnlichkeit der Akteure eine zentrale Rolle einnimmt, wird

die Analyse mit dieser Kategorie eingeleitet. Für die Analyse wurden zunächst zahlreiche Attribute im Hinblick auf den Kontakt zur Polizei erfasst, darunter beispielsweise der übliche Treffpunkt, Regelmäßigkeit, Handlungsorientierung, Gefühle, Ähnlichkeit, Abgrenzung, Modus der Zusammenarbeit sowie die Bewertung der Zusammenarbeit. Im Verlauf der Erstellung der Tabelle stellten sich zwei Attribute als besonders ergiebig für eine Komponentenanalyse heraus (vgl. Spradley, 1979, S. 180). Die folgende Auswertung beruht auf den Komponenten *Handlungsorientierung* (Was tun?) und *Abgrenzung* (Wie unterscheiden?).

Tabelle 3: Taxonomie der Domäne Sicherheitsakteure, Subset Polizei

Folk term	**Domäne**	**Subset**	**Sub-Subset**
Bezirksbeamte	Sicherheitsakteure	Polizei	Landespolizei
Geschlossene Einheit			
Einsatzhundertschaft			
Sondereinheit			
Polizeilicher Trainer			
USK			
Verkehrspolizistin			
Polizeivollzugsdienst			
Polizeidirektion			
Polizeipräsident			
Bahnpolizei			Bundespolizei
BuPol			
Kriminalpolizei			Kriminalpolizei
Polizeikräfte			(Sonstige)
Der Polizist			
Polizisten			
Verkappter Polizist			
Militärpolizist			
Waffenträger			

7.1.1 Handlungsorientierungen

In Bezug auf die Fragestellung *Was tun?* bieten sich den Mitarbeitenden der KOD zahlreiche Möglichkeiten im Kontext der Polizei. Einige Handlungsoptionen gelten für alle polizeilichen Akteure, wie beispielsweise das Grüßen bei

Begegnungen im öffentlichen Raum. Darüber hinaus finden sich im Datenmaterial insbesondere die Handlungsverben Unterstützen, Entlasten, Warten, Koordinieren und Lernen. Die nachfolgenden Ausführungen zeigen, dass diese Orientierungen unterschiedlich stark ausgeprägt sind, je nachdem ob es sich um Landes-, Bundes- oder Kriminalpolizei, handelt.

7.1.1.1 Grüßen

Es lässt sich feststellen, dass „sich gegenseitig grüßen" eine Handlungsoption darstellt, die im Hinblick auf alle polizeilichen Akteure zutrifft. Sowohl Beamte der Bundespolizei als auch der Landespolizei werden bei einem Aufeinandertreffen im öffentlichen Raum regelmäßig per Handzeichen oder Nicken vom KOD gegrüßt, mitunter auch namentlich (FP-A2, Pos. 12). Dies verweist auf ein gegenseitiges Wahrnehmen und Kennen, das entweder auf persönlicher Ebene oder zumindest in funktionaler Hinsicht besteht. Die Routine des Grüßens offenbart eine Unterscheidung zwischen der Polizei und anderen Sicherheitsakteuren aus der Perspektive der KOD-Mitarbeitenden, da Landes- und Bundespolizei sowie Mitarbeitende des Zolls ausnehmend gegrüßt werden, nicht jedoch alle gewerblichen Sicherheitsdienste. Während die Zusammenarbeit mit gewerblichen Securities von den KOD grundsätzlich kritisch betrachtet wird (siehe Kapitel 8.1.1), ist das Verhältnis zu Bahn- und ÖPNV-Sicherheit ambivalent und von persönlichen Kontakten abhängig. In den Feldphasen konnte beobachtet werden, dass ein kurzes Grüßen und ein Austausch mit diesen Akteuren insbesondere dann stattfinden, wenn Mitarbeitende aus früheren beruflichen Kontexten miteinander bekannt sind. In Situationen, wo es jedoch zu Unstimmigkeiten über die Zuständigkeiten kommt, beispielsweise im U-Bahn-Zwischengeschoss, wird nicht oder nur distanziert gegrüßt (FP-C3, Pos. 13) und es findet kein Austausch von Informationen auf Ebene der Außendienstkräfte statt.

Die Funktion des Grüßens per Kopfnicken oder Handschlag zur Kontaktpflege hat Behr (2002a, S. 23) bereits im Kontext der Polizei beschrieben. Es erscheint plausibel, dass das Grüßen auch über die Grenzen der eigenen Organisation hinweg dazu dient, Kontakte zu fördern sowie die gegenseitige Wahrnehmung und Anerkennung zu sichern. Gleichzeitig manifestiert sich durch die Praxis eine Gruppenzugehörigkeit, die aus Perspektive der KOD die verschiedenen Polizeibehörden klar einschließt, gewerbliche Sicherheitsdienste jedoch nur zum Teil. Insbesondere Securities im Rahmen der Gebäudebewachung werden außen vor gelassen. Auf diese Weise zeigt sich eine Hierarchie der Sicherheitsakteure, die eine Orientierung an der Polizei und eine Abgrenzung von anderem Sicherheitspersonal deutlich macht. Die Abgrenzungsfunktion wird auch von Mensching (2008, S. 20) beschrieben: Sie umfasst unter anderem die Begrüßung von formell Über- oder Untergeordneten als Teil der alltäglichen

organisationalen Kommunikation. Hierüber kann sowohl gegenseitiges Misstrauen zum Ausdruck gebracht als auch eine funktionale Abgrenzung zwischen Organisationseinheiten gezogen werden (Mensching, 2008, S. 197). Das gegenseitige Anzeigen von Zurkenntnisnahme ist damit auch ein Indikator für die Qualität der Zusammenarbeit. Dieser Zusammenhang wird ersichtlich, wenn KOD-Mitarbeitende berichten, dass die Zusammenarbeit mit der Polizei in anderen Kommunen weniger gut funktioniert, was sich wiederum über das Nicht-Grüßen ausdrückt: »Die Mitarbeiter berichten, dass in Nachbarstadt X die Zusammenarbeit mit der Polizei nicht gut ist, dass manchmal nicht mal gegenseitig gegrüßt wird.« (FP-D1, Pos. 19). Die Gruppenzugehörigkeit und das Begrüßen der Beamten beruht demnach nicht ausschließlich auf dem Status „Polizei", sondern ist auch Ausdruck dessen, wie gut die Kooperation der Akteure in den alltäglichen Routinen ist.

Während die Handlungsoption „Grüßen" keine Unterscheidung zwischen den verschiedenen Polizeibehörden zeigt, sondern vielmehr diese von anderen Sicherheitsakteuren abgrenzt, zeigen die folgenden Handlungsroutinen spezifische Charakteristika in Bezug auf die jeweilige Organisationseinheit der Polizei.

7.1.1.2 Gegenseitige Unterstützung (formal und operativ)

Die Frage nach den möglichen Handlungsoptionen wird in Bezug auf die Landespolizei maßgeblich mit dem Attribut „Helfen" beantwortet. So soll beispielsweise die Landespolizei entlastet werden, die Polizei von Bagatelldelikten befreit, die Einsatzhundertschaft in Kontrollsituationen unterstützt und der Verkehrspolizistin bei der Regelung des Verkehrs geholfen werden. Diese Unterstützung der Landespolizei wird von den KOD zum einen damit begründet, dass die Polizei aufgrund von Ressourcenknappheit weniger Fußstreifen leisten kann, sich aus dem öffentlichen Raum zurückzieht (IN-A1, Pos. 13) und daher Aufgaben an die Stadt und speziell an den kommunalen Ordnungsdienst abgibt (FP-D1, Pos. 15). Zum anderen wird die Beziehung zwischen der Landespolizei und dem KOD als ein „Geben und Nehmen" (FP-A2, Pos. 31-32) beschrieben. Der KOD nimmt der Polizei Arbeit ab, im Gegenzug werden ihm Informationen und schnelle Hilfe in Gefahrensituationen durch die Polizei zugesagt. Die Mitarbeitenden betonen die Reziprozität dieser Vereinbarung und zeigen sich enttäuscht, wenn die Polizei ihren Part der Vereinbarung nicht erfüllt.

Die Unterstützung der Polizei erfolgt auf unterschiedlichen Ebenen. So ist in einer untersuchten Kommune der bloße Einsatz des KOD als generelle Entlastung für die Polizei angelegt. Es handelt sich dabei um einen Auftrag von höchster Verwaltungsebene, der genau darauf abzielt, die Polizei zu entlasten. Dies manifestiert sich insbesondere in der Übernahme ganzer Aufgabengebiete wie beispielsweise der Verfolgung sogenannter Bagatelldelikte:

> „Solche Dinge spielen in Diskussionen immer wieder eine Rolle, also es geht darum die Polizei am Ende auch zu entlasten, da wurde immer gesagt, wie gesagt, wir gehen da mal in Vorleistung im Rahmen der Möglichkeiten und versuchen euch, Landespolizei, Bundespolizei, von den Bagatelldelikten so ein bisschen zu befreien.“ (IN-B2, Pos. 37)

Ein zentrales Merkmal der Unterstützung der Polizei ist zudem das Zeigen von Präsenz im öffentlichen Raum. Ausgehend von der Prämisse, dass die Polizei sich zunehmend zurückzieht und keine klassische bürgernahe Polizeipräsenz mehr gewährleisten kann, soll der KOD das entstandene „Vakuum“ (Ahlf, 1996, S. 30) füllen: Somit ergibt sich das Helfen schon formell als Arbeitsauftrag oder gar als Grundlage für den Einsatz eines KOD.

Neben der übergeordneten formalen Festschreibung der Unterstützungsleistung wird auch im Arbeitsalltag praktische Hilfe geleistet. Der Leiter eines KOD beschreibt in einem Interview folgende Situation:

> „Oder eine Verkehrspolizistin die die komplett allein gelassen den gesamten Grubenplatz regeln sollte, wo dann unsere spontan geholfen haben und Verkehr geregelt haben, ?da dachte ich? Scheiße @aber@ aber es ist gut gegangen und @wir haben zumindest@ also wir haben zumindest wir haben unterstützt“ (IN-C1, Pos. 238).

In diesem Fall sind „unsere“ die Mitarbeitenden des Ordnungsdienstes, die zufällig beobachtet haben, dass eine Polizistin ohne weitere Unterstützung durch Kolleg:innen den Verkehr auf einer großen Kreuzung regelte. Diese Form der Unterstützung findet folglich insbesondere spontan und auf Außendienstebene statt. Es geht aus der Erzählung nicht hervor, ob die Verkehrspolizistin den KOD um Hilfe gebeten hat, jedoch wird deutlich, dass die Aufgabe der Verkehrsregelung nicht originär in den Bereich des Ordnungsdienstes fällt. Zunächst äußerte der Leiter Bedenken („Scheiße“), jedoch überwiegt am Ende das gute Gefühl, die Polizei „zumindest“ unterstützt zu haben. Die Unterstützung der Polizei sowie deren Entlastung stellen demnach maßgebliche Handlungsorientierungen für den KOD dar.

Darüber hinaus wird der KOD von der Polizei auch als Organ der Kommunalverwaltung wahrgenommen und instrumentalisiert. In einer Situation, in der Beamte der Einsatzhundertschaft in der Innenstadt die Papiere einer Person kontrollieren und der KOD zufällig vorbeikommt, wird um Unterstützung bei der Kontrolle der Dokumente gebeten, da ein Verdacht auf Dokumentenfälschung besteht: »Sie [Anm.: die Einsatzhundertschaft] haben ein Dokument und sagen zu KOD „Könnt ihr hier mal kurz mit draufschauen?“« (FP-A1, Pos. 25). In diesem Fall wird auf die besondere Expertise des KOD als Außendienst einer kommunalen Behörde abgestellt, der zumindest aus Perspektive der Polizei über

vertieftes Wissen zu behördlichen Vorgängen und Dokumenten verfügt. Außerhalb der spontanen Amtshilfe im Außendienst unterstützt der KOD auch im Zusammenhang mit Kontrollaktionen der Polizei im Rahmen seiner Zuständigkeit, wie der folgende Ausschnitt aus einem Feldprotokoll zeigt:

> »In Stadt D will die Polizei den KOD bei Gaststättenkontrollen dabeihaben: das Ordnungsamt sei hier der „Türöffner, weil die [Anm.: die Polizei] ohne Grund nicht reindürfen und kontrollieren, hier sind wir quasi der Türöffner". Der KOD kontrolliert in den Gaststätten dann, ob alle volljährig sind oder es eine gültige Schanklizenz gibt. Die Polizei geht mit rein (auch begründet durch potenziell gefährliches Klientel) und schaut gleichzeitig nach Waffen oder gesuchten Personen.« (FP-D1, Pos. 20).

Es lässt sich festhalten, dass es für die Mitarbeitenden des KOD eine Art der Auszeichnung darstellt, wenn die Polizei deren Anwesenheit ausdrücklich wünscht. Sie empfinden ein Gefühl des Stolzes, als „Türöffner" für die sonst in ihren Befugnissen überlegene Polizei zu fungieren. Die Unterstützung der Landespolizei ist daher ein wesentlicher Bestandteil des Selbstverständnisses der Ordnungsdienst-Mitarbeitende. Sie streben eine Anerkennung durch die Polizeibeamt:innen an und übernehmen in diesem Zuge gerne Hilfstätigkeiten. Die starke Orientierung an der Meinung und Bewertung durch die Polizei manifestiert sich zudem in einem Interviewzitat:

> „Da da lagen zum Bespiel zwei Polizisten auf einem drauf und haben den festgehalten weil der komplett durchgedreht ist und der hat sich immer wieder aufgebäumt und die abgeworfen. […] Und dann sind unsere dazu und einer hat da da die Bodycam abgerissen von dem Polizisten, der hat mit der Bodycam noch die Maßnahme gefilmt @@ so aus der Hand und das war für die sehr positiv und wichtig […], so gewinnt man Punkte bei der Polizei natürlich, ne?" (IN-C1, Pos. 226).

Das explizite Ziel, „Punkte" bei der Polizei zu gewinnen und von ihr mit Wohlwollen betrachtet zu werde, erscheint in dieser Situation fast anbiedernd, verdeutlicht jedoch gleichzeitig die starke Ausprägung dieser Handlungsorientierung des Helfens über die untersuchten KOD hinweg.

Gleichzeitig erfolgt die Amtshilfe durch den KOD nicht nur aufgrund dessen spezifischen Wissens, wie im Falle der Dokumentenfälschung, sondern auch aufgrund der dem KOD eigenen Befugnisse. Die Landespolizei ist bei der Erfüllung bestimmter Aufgaben auf die Unterstützung des KOD angewiesen, was eine Umkehr der Abhängigkeit bedeutet und verdeutlicht, dass die Kooperation zwischen beiden Sicherheitsakteuren nicht als Einbahnstraße zu verstehen ist. Im Gegenzug für ihren Beitrag erwarten sich die Mitarbeitenden des KOD von der Polizei Unterstützung, wenn diese benötigt wird. Hilfe wird aus ihrer

Perspektive nicht als einseitiges Konzept betrachtet, sondern basiert auf der Reziprozität von Gefallen und Unterstützung. Diese Annahme wird in einem Feldprotokoll durch folgende Aussage unterstrichen: »Die Mitarbeiter berichten es sei aber ein Geben und Nehmen mit der Polizei und man unterstütze da« (FP-A2, Pos. 31-32). Das „Geben" durch den KOD wurde bereits beschrieben. Das „Nehmen" bezieht sich auf Situationen, in denen der KOD die Polizei um Hilfe ruft oder von ihr beschützt werden muss.

In potenziellen Gefahrensituationen gewinnt die Handlungsorientierung wechselseitiger Hilfe besondere Relevanz. Der Begriff ‚potenzielle' Gefahrensituationen wird hier bewusst gewählt, da solche Situationen im Rahmen der teilnehmenden Beobachtungen nur selten tatsächlich beobachtet wurden. Demgegenüber wird jedoch in Gesprächen auffällig häufig davon berichtet, dass Kolleg:innen, beim KOD und insbesondere bei der Polizei, im Dienst regelmäßig mit gefährlichen Situationen konfrontiert sind. Das Phänomen, nicht selbst gemachte Erfahrungen als Narrativ zu etablieren und das eigene Handeln damit zu rechtfertigen, wurde bereits für Polizeibeamt:innen untereinander beschrieben (Hunold et al., 2021, S. 33). In ähnlicher Weise übernehmen auch Mitarbeitende der KOD zum Teil ungefiltert Erzählungen und Erfahrungswissen von der Polizei (IN-B3, Pos. 51; IN-C1, Pos. 88), was zu einer Übergewichtung an Gefahrenerwartungen führt, die nicht notwendig der Realität des Schichtdienstes entspricht. Die kommunikative Weitergabe von Erfahrungen bei gemeinsamen Streifen oder Raucherpausen stellt eine zentrale Wissensquelle für die Ordnungsdienste dar, auf deren Grundlage bisweilen das eigene Verhalten, die Ausbildungsinhalte sowie der Wunsch nach mehr Ausrüstung gerechtfertigt werden.

In diesem Zuge soll dem KOD nicht abgesprochen werden, im Dienst durchaus in gefährliche Situationen zu geraten. In solchen Fällen erweist sich die Unterstützung der Polizei aus Sicht der KOD-Mitarbeitenden als notwendig, insbesondere aufgrund fehlender Befugnisse, unzureichender Personalstärke oder mangelnder Ausbildung und Ausstattung des KOD. In diesen Fällen erfolgt die Alarmierung der Polizei entweder über die allgemeine Notrufnummer 110 oder, sofern verfügbar, über einen direkten Kontakt zu einer Polizeidienststelle. Die Aussagen des Ordnungsdienstes legen die Erwartung nahe, dass die Polizei in kritischen Fällen umgehend reagiert und den KOD unterstützt. Hier zeigt sich das Geben und Nehmen am deutlichsten: Der KOD offeriert bereitwillig seine Hilfe bei der Entlastung der Polizei, erwartet aber im Gegenzug Schutz und Unterstützung in Situationen, die die eigenen Ressourcen und Fähigkeiten übersteigen. Nicht immer erfolgt diese Unterstützung jedoch so schnell, wie die Mitarbeitenden des KOD es erwarten (siehe Kapitel 7.1.1.5). Ein Gefühl der Unzufriedenheit mit der Bereitschaft der Landespolizei, sich um Ordnungswidrigkeiten zu kümmern, drückt sich in Pausengesprächen beim KOD aus:

»Manchmal sprechen sie über Privates, häufig aber auch über ihren Job und den KOD. Zum einen geht es um die Zusammenarbeit mit der Polizei und ein Mitarbeiter meint: „Die Polizei grantelt bei so niederen Tätigkeiten eh immer rum". Gemeint sind Ordnungswidrigkeiten und Platzverweise und wenn die Polizei wegen so etwas hinzugerufen wird« (FP-C1, Pos. 48). Es deutet sich bereits an, dass das Geben und Nehmen in der Praxis nicht in jeder Situation so reibungslos abläuft, wie es in den Interviews mit Führungspersonen teilweise dargestellt wird.

Während der Begriff ‚Polizei' alle Polizeibehörden umgreifen kann, so beziehen sich die Mitarbeitenden in ihren Ausführungen und auch den beobachteten Situationen im Hinblick auf die Unterstützung meist auf die Landespolizei. Genannt werden in diesem Zusammenhang in der Regel die folk terms *Polizeidirektion, Polizeivollzugsdienst, (geschlossene) Sondereinheiten* der Landespolizei (wie *SEK, USK* oder die *Einsatzhundertschaft*), *Polizisten* oder *Polizei* allgemein. In Bezug auf die Bundespolizei orientieren sich die Handlungen des KOD mehr an Koordinationstätigkeiten und der Klärung von Zuständigkeiten.

7.1.1.3 Koordination (formal)

Der Fokus der Handlungsroutinen verändert sich in Bezug auf die Bundespolizei. Zwar sind auch hier Hilfe und Unterstützung gefragt, aber der Schwerpunkt der Erzählungen verschiebt sich hin zu Koordinations- und Abstimmungsprozessen. Dies mag mit dem Einsatzort der Bundespolizei zusammenhängen: Im Stadtgebiet ist sie hauptsächlich im Bereich des Bahnhofs tätig und hat hier die größte Überschneidung mit dem KOD. Der halböffentliche Raum des Bahnhofs selbst gehört formal meist nicht zum Einsatzgebiet des KOD, sondern wird von der Bundespolizei sowie gewerblichen Sicherheitsdienstleistern wie der DB-Sicherheit bestreift. Spontane und zufällige Amtshilfe wie mit der Landespolizei kommt daher seltener vor. Aufgrund der zentralen Lage der Bahnhöfe in Innenstadtnähe und der Konzentration von physischer und sozialer Unordnung im und um den Bahnhof (Üblacker & Lukas, 2023, S. 3) sind die KOD-Mitarbeitenden jedoch häufig dort vor Ort und nutzen zudem die Infrastruktur (z. B. Cafés, Kantine) oder queren Bahnhofsgebäude als Abkürzung. Die Zuständigkeiten bei Zwischenfällen in diesen Situationen sind nicht immer eindeutig definiert. Insbesondere ist oft unklar, wo der private Bereich des Bahnhofs, der im Verantwortungsbereich der Bahn liegt, endet und wo der öffentliche Bereich, in dem der KOD tätig wird, beginnt. Diese Unklarheiten führen zu Zuständigkeitskonflikten, die sowohl räumliche als auch inhaltliche Aspekte betreffen. Im Zusammenhang mit der Bundespolizei, die von den KOD-Mitarbeitenden auch als

Bahnpolizei oder Schottersheriffs[37] bezeichnet wird (FP-C1, Pos. 43) ist daher häufiger als bei der Landespolizei von Absprachen, Koordination und Verträgen die Rede (IN-B1, Pos. 23). Ein Interviewpartner beschreibt die Anforderung folgendermaßen:

> „Es gibt Überlegungen gemeinsam mit dem Bahnhof, mit der Deutschen Bahn, Flächen die unter den Vordächern, die eigentlich auch nach Urteilslage als Bahnanlagen zu betrachten sind, tatsächlich auch in die Regie der Bahn zu geben. Zum einen um Bahnfunktionen zu gewährleisten, dass sich auch mal ein Passant dort aufhalten kann, ein Passagier, ein Bahn () Fahrgast, ohne belästigt zu werden. […] Da gibt Riesenstreitereien, Riesendiskussionen, im Moment habe ich keine Alter- andere Lösungsmöglichkeit als hier alle Kräfte, die es irgendwo gibt, das ist die Polizei, die Bundespolizei, die kommunalen Bediensteten, Security, die Bahnsicherheit et cetera pp, strengstens zu koordinieren.“ (IN-B2, Pos. 15)

Mikrostandorte wie die Ein- und Ausgänge von Bahnhöfen und die Diskussion darüber, wer für diese Flächen zuständig ist, bestimmen die inhaltliche Zusammenarbeit. Dabei werden lokal mitunter pragmatische Regelungen getroffen, wie beispielsweise die Erlaubnis für einen KOD, beim Durchqueren des Bahnhofs Ordnungswidrigkeiten aufschreiben zu dürfen, wie es sonst auch im öffentlichen Raum üblich ist. Bemerkenswert ist, dass diese Tätigkeit vom KOD ebenfalls als eine Form der Unterstützung angesehen wird, für die eine Gegenleistung erwartet wird:

> „[Die Zusammenarbeit mit der] Bundespolizei läuft auch gut, wir haben jetzt auch vereinbart, dass wir, wenn wir zu Bahnkantine gehen und abkürzen, auch im Hauptbahnhof @wirken können@ () was eigentlich nicht unser Gebiet ist, aber wir machen das trotzdem, dürfen wir dann auch letztlich nach dem Jedermannsrecht und ?? für die Allgemeinheit ausstrahlen. Ja. Und dafür können wir auch mal außerhalb des Hauptbahnhof Bahnpolizei rufen. Wenn die Landespolizei nicht kommt.“ (IN-C1, Pos. 232)

Auch die Bundespolizei wird demnach im Rahmen von Vereinbarungen außerhalb ihres designierten Einsatzgebietes tätig, was insbesondere als Mittel zur Konfliktvermeidung betrachtet wird. Auf diese Weise soll verhindert werden, dass aufgrund territorialer Grenzen im metaphorischen Sinne ‚der Stift fallen gelassen wird‘ und ordnungswidriges Verhalten aufgrund von für die Bevölkerung unsichtbaren Grenzen nicht geahndet wird. Verträge regeln die Zuständigkeiten an den Zuständigkeitsschwellen, die Kooperation in gemeinsamen Strei-

[37] https://www.schottersheriff-maisach.de/; https://bahnpolizeiderdb.de.tl/Erz.ae.hlung-und-Geschichten.htm (letzter Zugriff jeweils 22.01.2025)

fen wird eng koordiniert und es werden Vereinbarungen über den Modus der Zusammenarbeit und die Aufgabenverteilung getroffen.

Somit sind die Handlungsorientierungen in Bezug auf die Bundespolizei deutlich stärker durch Koordinationstätigkeiten strukturiert und das *Was tun?* stärker formal geregelt. Im Umkehrschluss wird deutlich, dass das Verhältnis zur Landespolizei stärker emotional geprägt ist und diese einen größeren Einfluss auf das Selbstverständnis des KOD ausübt als die Bundespolizei oder andere polizeiliche Sondereinheiten. Dies wird insbesondere am Ende des obigen Zitats deutlich, wo die Enttäuschung über das Nichterscheinen der Landespolizei zum Ausdruck kommt und die Bundespolizei als pragmatische Alternative herangezogen wird.

7.1.1.4 Lernen

Die meisten KOD erhalten zumindest einen Teil ihrer Ausbildung durch die Polizei. Form und Inhalt der Schulungen variieren nach Bundesland und Kommune und reichen von mehrtägigen Selbstverteidigungskursen über Hospitationen bei der Landespolizei bis hin zum Training für neue Einsatzmittel (z. B. Schlagstock, Handfesseln) durch Polizeibeamt:innen. Dabei wird die Erfahrung und Expertise der Polizei im Umgang mit Gefahrensituationen im Arbeitsalltag genutzt und auf die Ordnungsdienste übertragen. Diese Konzeption des Ausbildungsprogramms legt nahe, dass die Mitarbeitenden des KOD nicht nur kommunikativ geschult, sondern auch gezielt auf körperliche Auseinandersetzungen vorbereitet werden sollen. Dadurch wird der niedrigschwellige Ansatz einiger Kommunen, den Ordnungsdienst primär zur Präsenzdemonstration und als Ansprechpartner im öffentlichen Raum einzusetzen, unterlaufen. Es zeichnet sich ab, dass das Aufgabenspektrum erheblich darüber hinaus reicht und reichen soll. Die Polizei unterstützt die Ausbildung des Ordnungsdienstes, was möglicherweise damit zu erklären ist, dass der KOD perspektivisch Aufgaben der Polizei übernehmen und gleichzeitig ein verlässlicher Partner sein soll. Die Sicherstellung dieses Ziels kann durch eine Ausbildung in den eigenen Reihen optimiert werden. Hinzu kommt, dass die Polizei über spezifisches Know-how und Ausbildungskonzepte in Bezug auf Einsatzmittel verfügt. Im Rahmen der teilnehmenden Beobachtungen zeichnet sich ab, dass mit der Ausbildung durch erfahrene Polizeibeamt:innen neben technisch-motorischen Fähigkeiten auch polizeiliches Erfahrungswissen und Routinen an die KOD weitergegeben werden, die wiederum deren Handlungsorientierungen prägen.

Die Orientierung an den polizeilichen Verhaltensmustern und Routinen wird in einer Szene aus einer Selbstverteidigungsschulung deutlich: Ein Trainer der Landespolizei schult ein Team eines KOD in den Methoden der Verteidigung gegen körperliche Angriffe im Rahmen eines auf insgesamt acht Einheiten

angelegten Fortbildungsprogramms. Es handelt sich um die erste Einheit und der Ausbilder kündigt bereits an, »dass diese erste Sitzung vermutlich mehr „Gelaber“ werde« (FP-C5, Pos. 16), um die Grundlagen zu schaffen, auf denen bei den folgenden Schulungsterminen aufgebaut werden kann.

> »Immer wieder kommt es zu Diskussionen, wenn Mitarbeitende bestimmte Bewegungen und Übungen an anderer Stelle anders gelernt haben und nun wissen wollen, was richtig ist. Einmal geht es dabei speziell um die Reaktion, wenn das Gegenüber zum Schlag ausholt und man entweder den Arm wegschlagen kann oder diesen packen, um dem Gegenüber damit zu schaden. Der Ausbilder der Landespolizei erklärt, dass die Linie der Landespolizei hierzu ist, den Arm „kurz und stumpf“ wegzuhauen wenn ein Schlag auf einen zukommt. Er meint, dass andere Methoden auch in Ordnung seien, aber das lediglich Wegschlagen sei einfach zu merken und könne auch mit wenig Training ausgeführt werden, da es eben kurz und stumpf ist. Andere Methoden müssen lange eingeübt und in der Situation auch abrufbar sein.« (FP-C5, Pos. 36)

Der KOD wird in Anlehnung zu den Strategien und Bewegungsmustern der Landespolizei geschult und zeigt somit eine Orientierung an deren Vorgehen. Einige Mitarbeitende kritisieren die Schulung jedoch als PR-Maßnahme der Stadt: »Die beiden bemängeln weiterhin, dass die Schulung nur gemacht würde und von der Landespolizei durchgeführt, damit man nachher der Presse und der Politik gegenüber sagen kann „die Leute wurden doch von der Polizei ausgebildet!“« (FP-C5, Pos. 65). Gleichzeitig ist sie Teil der gegenseitigen Unterstützung sowie des Informationsaustausches zwischen Landespolizei und KOD.

In der Aus- und Fortbildung sowie im Alltag des Streifendienstes wird eine Orientierung an polizeilichem Wissen sowie das Lernen von der Polizei betont. Im Rahmen einer beobachteten Situation befragen die Mitarbeitenden des KOD zwei Jugendliche im Kontext einer Jugendschutzkontrolle und alle Außendienstkräfte stehen im Kreis den beiden zugewandt. Ein Mitarbeiter, der etwas abseits steht, kommentiert: „Wir können noch was lernen von der EHu [Anm.: Einsatzhundertschaft], man muss immer absichern in alle vier Richtungen, nicht alle in eine Richtung schauen, macht die Polizei immer so“ (FP-A1, Pos. 25). Diese Perspektive, die durch das Datenmaterial an zahlreichen Stellen gestützt wird, deutet darauf hin, dass das Vorgehen der Polizei vom KOD grundsätzlich als richtig und nachahmenswert wahrgenommen wird. Der KOD wird daher aktiv ermutigt, sich diese Fähigkeiten anzueignen. Das Ideal der Polizeiarbeit spiegelt sich in zahlreichen Interviews und Beobachtungen wider. Während der KOD die Landespolizei entlastet, profitiert er gleichzeitig von deren Wissen und Expertise. Dies drückt sich auch im Austausch von Informationen im Streifendienst aus. Dieser Austausch variiert je nach Kommune in seiner formalen Or-

ganisation: Er findet sowohl im Rahmen etablierter, regelmäßiger Meetings der Sicherheitsakteure statt als auch informell und situativ, beispielsweise bei Begegnungen der Streifenteams auf der Straße oder in einer gemeinsam genutzten Kantine. Dabei ist es insbesondere der KOD, der Informationen von der Polizei erhält, die sich auf tagesaktuelle Besonderheiten wie auch allgemeine Informationen zu einem bestimmten Gebiet oder Geschehen beziehen. Auf die Frage, wann ein Viertel als sicher zu bezeichnen ist, antwortet ein Ordnungsdienst-Leiter:

> „Also, also es [das Interview] ist ja anonym, ich mein, was jetzt die polizeilichen Zahlen betrifft, mal ganz ehrlich, wenn man mit Polizisten in der Kantine spricht, ja, die sagen dir ‚Ja, das ist die Statistik', aber sie haben überhaupt nicht den Eindruck dass die Kriminalität zurückgeht sondern einen ganz anderen Eindruck. […] Also das ist immer so eine Sache mit diesen Zahlen, ne?" (IN-C1, Pos. 16).

Vor der Abgabe einer eigenen Einschätzung bezieht sich die Leitungsperson auf Aussagen der Polizei und deren Perspektive. Die Orientierung an polizeilichem Wissen manifestiert sich, wenn der Wunsch nach einer Erweiterung der Ausstattung zur Selbstverteidigung mit Angaben aus Erzählungen der Polizei begründet wird. Auf die Frage danach, ob der KOD zusätzliche Ausrüstung erhalten solle, antwortet ein Mitarbeiter:

> „Theoretisch ja. Die Frage ist nur wann. Also ist auch interessant wenn man mit der Polizei dort [am Stadtsee] unterwe- also wir laufen ja gemeinsame Streifen mit der Polizei dort, und wenn einem dann Polizisten sagen, dass sie ohne Waffe definitiv nicht mehr an den Stadtsee gehen würden oder selbst normale Identitätsfeststellungen dahingehend machen, dass sie bloß noch- der eine das Pfefferspray in der Hand hat und der andere die Pistole im Anschlag. So ungefähr." (IN-B3, Pos. 51).

Es ist evident, dass gemeinsame Streifen eine bedeutende Auswirkung auf den Umfang und die Qualität des Informationsaustausches zwischen den Behörden haben. Die dabei geteilten Erzählungen aus dem Polizeialltag beeinflussen außerdem die Umfeldwahrnehmung des KOD. Dabei wird ein spezifisches Bild von Orten und den sich dort aufhaltenden Personen vermittelt, das der KOD nahezu unkritisch übernimmt. Dieses Bild prägt sowohl sein Handeln als auch sein Gefahrenbewusstsein. Es entsteht der Eindruck, dass weder ein Abgleich der eigenen Erfahrung mit denen der Polizei erfolgt noch deren Wahrheitsgehalt hinterfragt wird. Vielmehr wird das übermittelte Erfahrungswissen weitgehend unreflektiert übernommen und in die Handlungsroutinen des KOD integriert.

7.1.1.5 Warten

Wie bereits in den vorangegangenen Abschnitten dargelegt, ist der KOD mithin auf die zeitnahe Unterstützung durch die Polizei angewiesen. In den meisten Gefahrensituationen (mit Ausnahme von Vorkommnissen im Bahnhof) wird in der Regel die Landespolizei gerufen. Da nicht jeder KOD über eine direkte Rufnummer der nächstgelegenen Polizeiinspektion oder -dienststelle verfügt, muss in diesen Fällen die Notrufnummer 110 gewählt werden. Für die Außendienstkräfte bedeutet dies gegebenenfalls eine Wartezeit, bis der Notruf in einer Leitstelle angenommen werden kann . Mitarbeitende der KOD berichten wiederholt, dass sie entweder Wartezeiten von mehreren Minuten beim Notruf in Kauf nehmen mussten oder aber lange auf die Polizei warten mussten, bis diese vor Ort war (FP-C1, Pos. 23). Dies löst unterschiedliche Reaktionen bei den Mitarbeitenden aus, vor allem jedoch Enttäuschung und Unverständnis. Die Erwartung eines „Geben und Nehmen“ seitens des KOD beinhaltet die Hoffnung, dass die Polizei die Unterstützung des KOD zu schätzen weiß und im Gegenzug bei Bedarf schnelle Hilfe leistet. Wird diese Erwartung nicht erfüllt, belastet dies die Zusammenarbeit von Polizei und Ordnungsdienst.

Die Gründe für die jeweiligen Wartezeiten werden nicht eindeutig benannt, jedoch lassen sich Hypothesen aufstellen. Die #NoNotruf-Aktion der Berliner Polizei auf der Social-Media-Plattform Twitter zeigt, dass die Notrufnummer der Polizei oftmals für Anliegen genutzt wird, die keine echten Notfälle sind. Dies kann zu längeren Wartezeiten beim Notruf führen. Zudem sind die Personalressourcen der Polizei, insbesondere in Innenstadtbereichen, häufig bereits in anderen Einsätzen gebunden, sodass zunächst Kapazitäten geschaffen werden müssen, um den KOD zu unterstützen. Aus den Pausengesprächen der KOD-Mitarbeitenden geht hervor, dass die Außendienstkräfte die Polizei als nicht ausreichend motiviert empfinden, Ordnungswidrigkeiten und andere „niedere Tätigkeiten“ (siehe Kapitel 7.1.1.2) zu ahnden. Die Ursachen für die langen Wartezeiten auf polizeiliche Unterstützung sind dabei nebensächlich. Sie führen jedoch zu Enttäuschungen bei den Mitarbeitenden des KOD, was die Zusammenarbeit der Sicherheitsakteure zusätzlich belastet. Enttäuschung entsteht auch, wenn der KOD sich von der Polizei nicht mit einbezogen fühlt in Maßnahmen, obwohl beide Akteure vor Ort sind:

> »Wir stehen weiter am Rand und ein Mitarbeiter vom KOD meint offenbar enttäuscht: „Die hätten auch rüberkommen können und uns kurz fragen ‚Was habt ihr schon gesehen?‘“. Er wäre wohl gerne gefragt oder miteinbezogen worden von der Polizei. Es gibt hier wenig Kooperation mit der Polizei bei solchen Einsätzen. Er findet es „schade“, dass keine Zusammenarbeit mit der Polizei in dieser Situation zustande kommt. Er berichtet, wie

> es ist wenn die Polizei in Situationen dazu kommt: „dann kommen *die*, dann ist es ihr Spielplatz“.« (FP-C1, Pos. 61)

7.1.2 Distinktion & Mimikry

Obgleich die Ordnungsdienste der Polizei in vielfältiger Weise nacheifern und sich an ihrem Wissen und ihren Erfahrungen orientieren oder von ihrem Image profitieren, ist es ihnen gleichwohl ein Anliegen, die Differenzen zwischen der eigenen Organisation und der Polizei aufzuzeigen. Die Etablierung eines eigenen Rollenverständnisses erweist sich dabei sowohl für die Selbstwahrnehmung als auch für die Wahrnehmung in der Bevölkerung als relevant. Auf verschiedenen Ebenen finden Grenzaktivitäten[38] statt, die sich auf jeweils unterschiedliche Aspekte des beruflichen Alltags beziehen. Möglichkeiten zur Distinktion bieten sich im Hinblick auf äußerliche Merkmale wie Uniform und Ausstattung mit Einsatzmitteln, aber auch auf Fähigkeiten, Befugnisse und Aufgabenspektrum. Darüber hinaus unterscheiden sich die Ordnungsdienste aus ihrer Perspektive von der Polizei hinsichtlich der Erreichbarkeit für die Bevölkerung und des Grads der Präsenz und Ansprechbarkeit im öffentlichen Raum. Die vorliegende Untersuchung kommt zu dem Ergebnis, dass die vorgenommene Grenzziehung keine unmittelbare Aussage darüber trifft, inwiefern die identifizierten Unterschiede als normativ wünschenswert oder problematisch zu bewerten sind. Vielmehr wird aufgezeigt, anhand welcher Merkmale und Kriterien eine Differenzierung zwischen den Sicherheitsakteuren vorgenommen wird, auch wenn gleichzeitig ein Streben nach (optischer und funktionaler) Konvergenz erkennbar ist.

7.1.2.1 Kompetenzkonflikte: Aufgabenüberlagerung und Wissenslücken

Die Kompetenzkonflikte mit der Polizei lassen sich entlang des Aufgabenspektrums, und der Kompetenzen nachzeichnen. Damit werden die Ebenen der Befugnisse und Zuständigkeiten von den Fähigkeiten und Wissensständen unterschieden.

Aufgabenspektrum

In Gesprächen betonen die Mitarbeitenden kommunaler Ordnungsdienste, dass sie während ihrer Dienstzeit „eins zu eins“ (FP-D1, Pos. 11) wie die Polizei

---

[38] In der angloamerikanischen Literatur ist von „boundary work“ oder „boundary spanning activities“ die Rede. Die deutsche Übersetzung der „Grenzziehung“ trifft den Kern des Konzepts nicht genau, da neben der Ziehung von Grenzen auch die Überbrückung oder Abfederung von Grenzen umfasst werden soll. AN dieser Stelle wird daher der Begriff „Grenzaktivitäten“ oder das englische Original verwendet.

seien. Sie beziehen sich dabei auf die Befugnisse und Rechte, die ihnen formal übertragen werden, wenn sie für die Stadtverwaltung als Teil der Exekutive tätig sind. In einigen Bundesländern, insbesondere in solchen die das Einheitssystem praktizieren, verfügen die Ordnungsdienste über Befugnisse, die denen der Polizei rechtlich und tatsächlich sehr ähnlich sind. In der Praxis werden diese Befugnisse jedoch nicht in allen Kommunen in gleichem Maße umgesetzt. Ein KOD-Mitarbeiter mit Führungsverantwortung bringt die Problematik wie folgt auf den Punkt:

> »Der Mitarbeiter meint, eine Vereinheitlichung der Ordnungsdienste bzw. der Ausbildung wäre sinnvoll. Die KODs seien „Nicht Fisch, nicht Fleisch", sie dürfen vieles, aber können häufig nicht: das sei personell bedingt, aber auch eine Geldfrage und eine Frage des politischen Willens.« (FP-A2, Pos. 4).

Dieser Ausschnitt aus einem Feldprotokoll verdeutlicht einerseits die Unzufriedenheit der Mitarbeitenden mit der uneinheitlichen Ausgestaltung der KOD in Deutschland und andererseits, dass die bloße rechtliche *Möglichkeit*, bestimme Aufgaben zu erfüllen, aufgrund diverser Restriktionen in der Praxis nicht unbedingt zu einer tatsächlichen Ausübung führt. In diesem Zusammenhang ist es bemerkenswert, dass die Mitarbeitenden der KOD wiederholt auf die ähnlichen Befugnisse im Vergleich mit der Polizei verweisen, diese jedoch in der Alltagsrealität gar nicht zur Anwendung kommen (können). Die folgenden Beispiele verweisen auf Situationen, in denen sich aus Sicht der Mitarbeitenden Rechtsgrundlage und Aufgabengebiet zwischen Polizei und Ordnungsdienst klar unterscheiden.

Kommunale Ordnungsdienste nicht grundsätzlich nicht mit der Verfolgung von Straftaten betraut, da dies weder ihrem Einsatzzweck entspricht noch formal zu ihren Aufgaben zählt. Das zentrale Tätigkeitsfeld für die KOD ist die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten. Während die Polizei neben der Verfolgung von Straftaten naturgemäß auch die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten übernehmen kann, ist die „Schiene" (IN-B3, Pos. 14) des Ordnungsdienstes auf die Durchsetzung von beispielsweise Stadtverordnungen zu wildem Urinieren, illegaler Müllablagerung oder unerlaubtem Lagern im öffentlichen Raum beschränkt. Kurz gefasst gibt es „also viele Dinge, die unterhalb von Straftaten auch laufen, wo in erster Linie die Kommune irgendwo sich schon zuständig sieht" (IN-B2, Pos. 31). Die Strafverfolgung obliegt einzig der Polizei, sodass es hier eine eindeutige Grenzziehung zwischen den Sicherheitsakteuren anhand des Aufgabenzuschnitts gibt. Es kommt jedoch vor, dass auch der KOD im Rahmen seines Streifendienstes mit Straftatbeständen in Berührung kommt. Ein typisches Beispiel hierfür ist die Beobachtung von Drogendelikten im Innenstadt-

bereich. In solchen Situationen agiert der KOD nicht eigenständig, sondern ruft die Polizei hinzu, die für die Ahndung der Straftat formal zuständig ist.:

> „Weil, wir erleben die [Drogendelikte] ja, durch unsere Streifen sehen wir ja den Handel beziehungsweise den Konsum und direkt den handelnden Täter dabei. Das ist für uns ein leichtes, das also auch festzustellen. Wobei, das ist nicht unsere Aufgabe, das ist ein Beifang, wenn man so will“ (IN-A1, Pos. 33).

Gemäß dem Jedermannsrecht ist der KOD dazu befugt, Personen, die eine Straftat begangen haben, bis zum Eintreffen der Polizei festzuhalten. Was auf den ersten Blick im Rahmen einer klaren Aufgaben- und Zuständigkeitstrennung zwischen Polizei und kommunalem Ordnungsdienst geregelt scheint, wird jedoch zu einer Herausforderung, wenn die Bevölkerung den Unterschied zwischen Ordnungswidrigkeit und Straftat nicht kennt oder die jeweiligen Zuständigkeitsbereiche der Sicherheitskräfte nicht eindeutig einordnen kann. In solchen Fällen entstehen Erwartungen an den KOD, auch bei Straftaten unmittelbar zu handeln. Dieses Spannungsverhältnis beschreibt ein Leiter eines KOD wie folgt:

> „Der Bürger kann auch nicht unterscheiden zwischen der Ordnungswidrigkeit und der Straftat. Und damit auch die Abgrenzung Verwaltungspolizei und Polizeivollzugsdienst. U:nd es bleibt ja auch nicht aus, das Vermischen wie es schon angesprochen wurde. Die Zuständigkeit unsererseits nur für die Ordnungswidrigkeiten die ist vom Gesetz her gegeben, aber wenn Sie das feststellen dann haben sie automatisch Schnittpunkte auch zu Straftatbeständen, die ergeben sich. Und dann bleibts nicht aus die Polizei zu rufen oder bei gemeinsamen Streifen wird das dann abgegrenzt, aber durch diese Vermischung besteht natürlich auch die Gefährdungslage für den Nicht-Zuständigen in Anführungsstrichen, weil er an der Maßnahme ja beteiligt ist wenn sie gemeinsam mit der Polizei gehen.“ (IN-B3, Pos. 58)

Die Problematik der divergierenden Erwartungen an den KOD wird an anderer Stelle eingegangen (siehe Kapitel 8.2). In diesem Beispiel ist es von entscheidender Bedeutung, dass rechtlich und organisatorisch eine klare Trennung zwischen den Akteuren besteht, diese sich jedoch in der alltäglichen Praxis nicht immer konsequent umsetzen lässt. Einerseits resultiert daraus ein Konflikt für den Außendienst des KOD, wenn bestimmte Aufgaben nicht an sie übertragen wurden. Ein Beispiel hierfür ist eine Situation, in der die Mitarbeitenden darüber klagen, dass sie nichts tun können, wenn jemand vor ihren Augen über eine rote Ampel geht (FP-C2, Pos. 30-21). Wurden dem KOD nicht die Befugnisse für die Ahndung eines Rotlichtverstoßes in Sinne einer Ordnungswidrigkeit gemäß der Straßenverkehrsordnung übertragen, haben die Mitarbeitenden keine Mög-

lichkeit, auf den Regelverstoß zu reagieren.[39] Das wird insbesondere dann problematisiert, wenn Passant:innen die Situation beobachten, die Uniform der KOD sehen und damit Erwartungen geweckt werden, dass die Außendienstkräfte eingreifen. Die von den Mitarbeitenden wahrgenommene Erwartung der Bevölkerung, dass die an ihrer Uniform erkennbaren Sicherheitsakteure offensichtliche Regelverstöße ahnden, kann in diesem Fall jedoch nicht erfüllt werden. Dies schränkt ihren Handlungsspielraum ein und lässt sie in der Wahrnehmung der Öffentlichkeit passiv wirken („untätig daneben stehen", FP-C2, Pos. 30-31). In diesen Momenten artikulieren die Mitarbeitenden den Wunsch nach erweiterten, stärker an die der Polizei angelehnten Befugnissen, um den an sie gerichteten Erwartungen besser entsprechen zu können.

Den genannten Situationen konträr stehen jedoch solche, in denen die Ordnungsdienste eine dezidierte Trennung von Aufgabengebieten und Befugnissen befürworten und sich bereitwillig aus Einsatz- und Tätigkeitsgebieten zurückziehen. Exemplarisch hierfür sind Einsätze im Kontext von Amoksituationen (FP-C1, Pos. 43), die Durchsetzung von Pyrotechnikverboten an Silvester (IN-C1, Pos. 74) oder anderen Gefahrensituationen, für die der KOD weder ausgestattet noch ausgebildet ist. Selbst wenn die rechtliche Grundlage für den Einsatz des KOD gegeben ist, werden die Grenzen des Aufgabenspektrums deutlich formuliert:

> „Ansonsten sollte es nach wie vor eine Trennung geben zwischen Polizei und Ordnungsdienst, anders als in Stadt A oder so, wo es teilweise keine echte Unterscheidung mehr gibt, was irgendwie ziemlich blöd ist, weil das ist ja ein Rückschritt in die Siebzigerjahre, wo jede Gemeinde noch eine eigene Polizei hatte. Und was auch für den KOD nicht immer so gut ist, weil die dann oft in Konflikten sind, Zuständigkeitsproblemen sind, und die Polizei dann oft Dinge verlangt, die sie [die KOD-Mitarbeitenden] dann doch wieder nicht machen können, weil ihnen die Ausstattung fehlt. Also Beispiel ist Silvester, Böller- und Raketenverbot in der Altstadt von Stadt A, muss dort der KOD durchsetzen, hat aber keine Helme. Und am Hügelplatz in Stadt C () hat die Polizei Helme. Weil du ja beschossen wirst. @Also@- das ist dann unglücklich wenn der Ordnungsdienst das machen muss, weil er dazu die Rechte hat. Es geht um Straftaten, ne, das sind ja versuchte gefährliche Körperverletzungen. Also so eine Abgrenzung sollte schon sein. Ein bisschen mehr [Rechte] wäre nicht schlecht." (IN-C1, Pos. 74)

[39] An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass die KOD in vielen Kommunen durchaus auch Rotlichtverstöße durch Zufußgehende mit einem Bußgeld ahnden können. Es zeigt sich abermals die heterogene Ausgestaltung der KOD über das Bundesgebiet hinweg.

Zusammengefasst lässt sich konstatieren, dass der KOD zwar formal nicht für die Verfolgung von Straftaten zuständig ist, im Alltag jedoch mit Delikten konfrontiert ist. Aufgrund der Uniform erwarten Bürger:innen, dass der KOD handlungsfähig ist, unabhängig davon, ob es sich um Regelverstöße ober- oder unterhalb der Straftatgrenze handelt. Dies kann bei den Mitarbeitenden zu einem eingeschränkten Selbstwirksamkeitsgefühl führen. Daraus ergeben sich zwei Forderungen der Außendienstkräfte: Einerseits werden weitere Befugnisse gewünscht, um die Erwartungen erfüllen zu können und nicht nicht das Ansehen zu verlieren. Andererseits wird eine noch eindeutigere Aufgabentrennung von Polizei und Ordnungsdienst gefordert, sodass der KOD gar nicht erst in gefährliche Situationen gerät, auf die er nicht vorbereitet ist. Die Abgrenzung beider Sicherheitsakteure auf Grundlage des rechtlichen Rahmens entspricht nicht zwingend den Alltagserfahrungen und den tatsächlich wahrgenommenen Aufgaben und Befugnissen.

Aus der Perspektive der KOD-Mitarbeitenden bestehen zudem auch innerhalb der betroffenen Organisationen häufig Unklarheiten über die Grenzen zwischen Polizei und KOD. So echauffieren sich die Außendienstkräfte des KOD beispielsweise über die mangelnde Kenntnis der Polizei über die spezzifischen Befugnisse und Zuständigkeiten der kommunalen Bediensteten. Auf die Frage nach dem Kontakt zwischen Polizei und Ordnungsdienst antwortet eine Leitungsperson:

> „Was man nicht unterschätzen darf, ist: zunächst einmal vernetzt sich natürlich der Außendienst vor Ort, und da finden ja auch viele Kontakte dann statt. () Und wenns auch nur so ist, dass ein Polizist sich beschwert, dass man da jetzt nichts tut vor Ort, und man dem dann die rechtliche Lage erklärt und so, ne? @@“ (IN-C1, Pos. 68)

Nicht nur Bürger:innen, sondern auch der Polizei wird demnach eine unzureichende Kenntnis der Zuständigkeitsbereiche des KOD unterstellt. Ähnlich äußert sich ein Interviewpartner aus Stadt B, der meint, man „könnte jetzt schon polemisch fragen, ob die Stadtpolizei und die Polizeidirektion das immer trennscharf abgrenzen können“ (IN-B1, Pos. 55). Es entsteht der Eindruck, dass der KOD seine Aufgaben und Rechte immer wieder gegenüber Bürger:innen, der Polizei und sogar der eigenen Stadtverwaltung erklären muss. Gleichzeitig wird in den Erzählungen großer Wert darauf gelegt, die Ähnlichkeit zur Polizei hervorzuheben. Dies lässt darauf schließen, dass die Balance zwischen Nähe und Abgrenzung zur Polizei ein zentrales und zugleich ambivalentes Dilemma für den KOD darstellt.

Kompetenzen

> „Und dann müsste man natürlich überlegen was ist denn ein Polizist. Ein Polizist ist jemand, der auf jeden Fall mal schon gut ausgebildet ist, rechtlich im Einsatzverhalten, der auch gut ausgestattet ist, und auch () fast rund um die Uhr ansprechbar ist.“ (IN-B1, Pos. 53)

Neben der Unterscheidung anhand des Erscheinungsbildes verweisen die Ordnungsdienste auch auf Differenzen in der Ausbildung und den Fähigkeiten. Zunächst wird der Polizei eine besonders ausgeprägte rechtliche Ausbildung attestiert. Der Interviewpartner weist darauf hin, dass Polizeibeamt:innen in ihrer Ausbildung insbesondere dahingehend geschult werden, die rechtlichen Grundlagen für Einsätze zu kennen und stets innerhalb des rechtlichen Rahmens zu handeln. Die Ausbildung der KOD fällt in einigen Kommunen dagegen deutlich kürzer aus und fokussiert sich vorrangig auf Stadt- und Verwaltungsrecht. Dieses Wissen ist durchaus fundiert, unterscheidet sich aber von dem der Polizei durch den weniger breiten Fokus. Ein Ausschnitt aus einem Feldprotokoll veranschaulicht dies:

> »Es gibt einen Ausbildungslehrgang, der dauert ein halbes Jahr […]. Es ist der ‚KOD-Lehrgang‘ der Verwaltungsfachschule für das ganze Bundesland. Dort lernen die Mitarbeitenden alles in kondensierter Form, was die Polizei in drei Jahren in der Ausbildung lernt, sagt Thommy. Das kommt mir etwas ‚prahlerisch‘ vor, als bräuchten die KOD nur ein halbes Jahr, um das zu lernen, wofür die Polizei drei Jahre braucht. Thommy schränkt seine Aussage allerdings noch ein durch das Wörtchen ‚kondensiert‘, aber es wird deutlich, dass sie die gleiche Ausbildung wie die Polizei anstreben und durchaus stolz darauf sind, diese in viel knapperer Zeit zu durchlaufen.« (FP-D1, Pos. 21-22)

In diesem Bundesland werden Teile der rechtlichen Grundlagen, die für die Polizei von zentraler Bedeutung sind, in einem deutlich verkürzten Zeitraum durch den KOD erlernt. Der Verweis auf die „kondensierte Form“ der Ausbildung deutet zwar auf das Bewusstsein hin, dass diese nicht mit der umfassenden polizeilichen Ausbildung gleichzusetzen ist. Dennoch liegt der Fokus der Darstellung – nicht ohne Stolz – darauf, dass der KOD in kürzerer Zeit eine ebenfalls fundierte Rechtsausbildung durchläuft. Die Polizei wird dabei erneut als zentrale Vergleichsgröße herangezogen und auch im Hinblick auf die Ausbildung als normativer Maßstab etabliert. Gleichzeitig wird dem KOD zugeschrieben, diesem Standard bereits weitgehend zu entsprechen, wodurch die institutionelle Nähe und vermeintliche Ebenbürtigkeit zur Polizei insbesondere im Bereich der Rechtskenntnisse betont wird.

Gleichzeitig weisen Mitarbeitende des KOD darauf hin, dass die Polizei nicht in allen Situationen über die rechtlichen Befugnisse der KOD informiert ist. Sie beziehen sich dabei auf Situationen, in denen die Polizei nicht über die Rechte und Befugnisse der Ordnungsdienstes aufgeklärt ist und dessen Handlungsspielraum daher falsch einschätzt. Aus Perspektive des KOD hat die Polizei mitunter zu hohe Erwartungen an die Tätigkeiten der kommunalen Bediensteten, sodass diese das Bild korrigieren müssen. Auf die Frage nach der Form und Regelmäßigkeit des Austauschs mit der Polizei konnte bereits herausgestellt werden, dass die Vernetzung insbesondere im Außendienst stattfindet. Ebenso wie die Bevölkerung hat auch die Polizei Erwartungen an den KOD und ist unzufrieden („beschwert" sich), wenn die Bediensteten der Kommunalverwaltung in bestimmten Situationen nicht tätig werden. Es ist dann Aufgabe des KOD, die Polizei über die eigenen Aufgaben und Befugnisse aufzuklären und gegebenenfalls zu erklären, warum bestimmte Tätigkeiten außerhalb des eigenen Tätigkeitsspektrums liegen. Der Leiter eines KOD nennt ein Beispiel für solche Situationen:

> „Jaa, also hm (3) manch einer von einem- von einer geschlossenen Einheit denkt wir könnten einfach das gesamte Klientel auflösen, ja? Was die normale Polizei ja auch in den letzten Jahren nicht gemacht hat. @Also ?da gibts ja dafür voll?@- was vielleicht ja auch nicht sein muss, aber die Erwartungshaltung ist halt manchmal ein bisschen eigen. Aber dadurch kommt man ins Gespräch und dann, dann haben die Leute das auch verstanden. Und so kam es zu gemeinsamen Aktionen. [IH: „Okay?"] Also wo halt so 30, 40 Szeneangehörige waren, was für uns dann einfach zu viel ist, und so diese Einsatzhundertschaft hat () wieder mal so () ja kontrolliert, also die Identität aufgenommen und mal nachgeschaut was sie so haben und so weiter. Wir haben das unterstützt und unsere Ordnungswidrigkeiten gemacht und ein paar Leute geschnappt die halt weggelaufen sind und da hast du dann schon auch bei 30 Leuten sagen wir mal 2, 3 offene Haftbefehle und 3, 4 Leute mit sehr viel Drogen, also offensichtliche Dealer. Das sind dann für beide Seiten sozusagen Erfolge, vor allem für die Polizei, aber auch für uns, weil weil dann auch mal so ein () ja weil die Szene auch mal spürt dass man da auch handeln, ne. Weil sonst ist es ja auch für die normale Polizei sehr schwierig wenn man zu dritt ist. Und uns fehlen halt auch die Rechte natürlich, ohne Anlass () jemanden zu durchsuchen, ne. Die Polizei kann das halt." (IN-C1, Pos. 70)

Das Zitat weist auf zwei relevante Punkte hin: eine Differenzierung zwischen „normaler Polizei" und „geschlossenen Einheiten" sowie eine Definition von Erfolg über die Sichtbarkeit der Handlungsfähigkeit. Im ersten Schritt wird deutlich, dass es nicht per se „die Polizei" ist, die die Rechte und Aufgaben des KOD nicht kennt, sondern ganz spezifisch geschlossene Einheiten wie die Ein-

satzhundertschaft, die in ihrer alltäglichen Arbeit deutlich weniger Kontakt zum KOD hat als die Streifen der Landespolizei. Die Notwendigkeit, die eigene Tätigkeit zu erklären, betrifft also insbesondere Spezialeinheiten der Polizei. Zweitens zeigt sich ein signifikanter Unterschied in der Erfolgsdefinition von Polizei und Ordnungsdienst: Bei der Polizei wird die Festnahme von Personen, die mit Haftbefehl gesucht werden oder große Mengen Drogen mit sich führen, als Erfolg beschrieben. Erfolg wird damit über das Fassen von Straftäter:innen definiert. Für den KOD hingegen ist Erfolg zum einen die Anerkennung durch die Polizei, vor allem aber die Wirkung, die die Zusammenarbeit auf die Szene hat. Das geschlossene Auftreten mit der Polizei führt dann dazu, dass „die Szene auch mal spürt" dass der KOD Handlungsmacht hat. Hier kommt zum Ausdruck, dass sie diese Durchsetzungsfähigkeit in Abwesenheit der Polizei nicht immer ausstrahlen.

7.1.2.2 Mimikry: Abgrenzung über Äußerlichkeiten & Ausstattung

Das Verhältnis zwischen KOD und Polizei drückt sich auch über das Erscheinungsbild aus. Die vorherrschenden Strategien der Nachahmung und Angleichung erinnern an die biologische Mimikry (vgl. Toepfer, 2011). Die optische Annäherung an die Polizei zeigt sich insbesondere in der Uniform, während auch die Ausstattung mit Einsatzmitteln ein Streben nach Angleichung an. Das Ziel besteht insbesondere darin, vom Ansehen und der Autorität der Polizei zu profitieren und diese auf die eigene Position und Wahrnehmung zu übertragen. Der Wunsch nach adäquater Ausstattung ergibt sich in diesem Zusammenhang beinahe zwangsläufig, um die durch die Ähnlichkeit zur Polizei entstandenen Erwartungen an den KOD in der Praxis erfüllen zu können. Es entsteht ein Teufelskreis, indem ein polizeiähnliches Aussehen mehr Anerkennung in der Bevölkerung bedeutet, gleichzeitig aber auch Anforderungen an die Handlungsmöglichkeiten hervorruft. Um diesen Anforderungen gerecht zu werden, wird aus Sicht der KOD vermehrt Ausrüstung benötigt, was wiederum zu einer weiteren Angleichung und dem Entstehen weiterer Erwartungen führt. In der Praxis erweist sich die Aufrechterhaltung dieses Kreislaufs als unmöglich, was zu Brüchen im Selbstwirksamkeitsempfinden führt.

Uniform

Alle für die vorliegende Studie untersuchen KOD – mit Ausnahme der zivilen Einheiten – tragen im Dienst eine Uniform.[40] Da alle Uniformen in dunkelblauer

[40] Während im privaten Sicherheitsgewerbe besonderer Wert darauf gelegt wird, dass die einheitliche Kleidung als „Dienstkleidung" (vgl. Stober et al., 2023) bezeichnet wird

Farbgebung gehalten sind und zum Teil aus den früheren Beständen der Polizei stammen (IN-C1, Pos. 78), ist die optische Unterscheidung von Vollzugs- und Verwaltungspolizei (KOD) für Laien kaum möglich. In den folgenden Absätzen werden die Vor- und Nachteile dieser Praxis erörtert. Es sei jedoch angemerkt, dass die Ähnlichkeit mitunter bewusst gewählt ist. Kommunale Ordnungsdienste sollen über die Uniform als Teil der sogenannten „polizierenden Präsenz“ (Floeting, 2014, S. 80) erkennbar sein und damit, wie Lauber und Mühler (2019, S. 175) am Beispiel des Stadtordnungsdienstes Leipzig erläutern, die allgemeine Ordnungssituation verbessern und dem Sicherheitsbedürfnis der Bürger:innen Rechnung tragen.

Unter den Mitarbeitenden der Ordnungsdienste bestehen unterschiedliche Auffassungen hinsichtlich der Bewertung der optischen Nähe zur Polizei als positiv oder negativ. Eine Leitungsperson erläutert zunächst die Gründe für die Verwendung der gleichen Farbgebung für die Uniformen von Polizei und KOD:

> „Es ist einfach so: die Uniformfarbe schon, welche wählst du? Es gibt bestimmte Anbieter, die haben glaube ich drei oder vier Farben, Schwarz, Blau, irgend so eine Art Ockerton und Grün. Schwarz, [wir kennen] das Thema der Schwarzen Sheriffs, ne? Grün ist ja völlig absurd, wenn die Polizei auf Blau umstellt, was immer Ordnungsdienstfarbe war, und der @Ordnungsdienst dann auf Grün umstellt@, kennt sich der Bürger gar nicht mehr aus @@. Ocker wäre von der Pflege her, also das kannst du nicht bringen, also eine helle Kleidung, ja was war noch? Ja und Blau halt. Also dann nimmt man halt Blau. Die kommunale Verkehrsüberwachung hat auch Blau. Ordnungsdienste hatten immer Blau, letztlich.“ (IN-C1, Pos. 78)

Die Auswahl der Farben wird zunächst durch das Angebot der spezialisierten Hersteller von Dienstkleidung im Sicherheitssektor begrenzt. Aus der beschränkten Auswahl scheiden helle Farben aufgrund praktischer Überlegungen aus, da der Reinigungsaufwand als zu hoch bewertet wird. Schließlich verbleiben dunklere Töne wie Schwarz, Grün und Blau. Schwarz wird jedoch verworfen, da es potenziell negative Assoziationen hervorruft, insbesondere im Hinblick auf die sogenannten „Schwarzen Sheriffs“ aus München (Stober et al., 2023, S. 30; siehe Kapitel 2.1.4.1). Die Vermeidung solcher negativen Assoziationen wird als essenziell betrachtet, um die öffentliche Wahrnehmung der Organisation nicht negativ zu beeinflussen. Die Entscheidung für die Farbe Blau wird mit der Begründung getroffen, dass Bürger:innen nicht zusätzlich verwirrt werden sollen. Dieser Argumentation liegt die Annahme zugrunde, dass Ordnungsdienste letztlich „immer Blau“ waren und die Polizei mit ihrem Wechsel

---

und keine Uniform ist, nutzen die Mitarbeitenden der KOD die Begriffe meist Synonym, woran diese Arbeit sich anschließt.

von Grün zu Blau diesen Standard bereits durcheinandergebracht hat. Die Plausibilisierung der Entscheidung für blaue Uniformen auf Grundlage rationaler Entscheidungen lässt die Ähnlichkeit zur Polizei als einzig mögliche Option erscheinen. Jedoch zeigen andere Interviewausschnitte, dass dies den Ordnungsdiensten entgegenkommt und nicht nur ein zufälliges Ergebnis, sondern eine gewollte Entwicklung ist. So geben die Mitarbeitenden beispielsweise an, die Polizeiuniform zu tragen, „damit wir nicht so witzhaft rüberkommen" (FP-C4, Pos. 11). Die Ähnlichkeit zur Polizei soll der Tätigkeit des KOD somit eine gewisse Ernsthaftigkeit verleihen.

Noch deutlicher wird die Intention, das Image der Polizei für die eigenen Zwecke zu nutzen, wenn auf der Uniform der Begriff „Polizei" verwendet wird. Einige Ordnungsdienste, die im Rahmen des Einheitssystems operieren, bei dem Kommunen zugleich als Kreispolizeibehörden fungieren, verfügen über die Möglichkeit, den Schriftzug „Polizeibehörde" auf ihre Uniformen und Dienstfahrzeuge aufzubringen. Frankfurts kommunaler Ordnungsdienst trägt sogar die Bezeichnung „Stadtpolizei". Der Leiter eines untersuchten KOD, der alle Uniformen mit dem Titel „Polizeibehörde" versehen ließ, beschreibt den unmittelbaren Imagewechsel:

> P1: „Eine Uniform spielt ja auch eine Rolle im Präventionsbereich, also wie bin ich erkennbar? Wie bin ich für den normalen Bürger, Bewohner des Wohngebiets erkennbar ‚*Ah, die* [die Polizeibehörde] *macht was*', das steht jetzt auch Polizeibehörde dran, nicht mehr Ordnungsamt, das hat schon mal an der Anerkennung bisschen was gebracht muss ich ehrlich sagen, das ging relativ schnell sogar."
> IH: „Spüren Sie das so direkt irgendwie, auf der Straße?"
> P1: „Ja, das wird von den Leuten sofort reflektiert, ‚*Aha, ihr seid jetzt Polizeibehörde*', in ner Firmierung vorerst nur. Das sind nun dieselben Aufgaben und Kompetenzen […]." (IN-B2, Pos. 41-43)

Zunächst wird die Rolle der Uniform hinsichtlich ihrer Erkennbarkeit hervorgehoben. Aus der Perspektive des Interviewpartners müssen Präventionsakteure für die Bevölkerung wahrnehmbar sein, um ihre Wirkung entfalten zu können. Neben der deutlichen Einordnung des Ordnungsdienstes in den „Präventionsbereich" zeigt sich hier die Zentralität des Aspekts der äußerlichen Erkenn- und Zuordenbarkeit. Des Weiteren wird explizit auf den Schriftzug verwiesen und ausgeführt, dass dieser die Wahrnehmung in der Bevölkerung verbessert habe. Der Name „Ordnungsamt" habe weniger Anerkennung eingebracht als es nun „Polizeibehörde" tue, wobei dem Leiter durchaus bewusst ist, dass dieser Effekt lediglich auf dem Titel beruht, da Aufgaben und Kompetenzen unverändert geblieben sind. Ein anderer Interviewpartner äußert sich in ähnlicher Weise und berichtet von einer Wahrnehmung eines Effekts insbesondere

bei ausländischen Besuchenden der Stadt: „Ausländer, die in dem Viertel sind und noch nicht so lange da sind, Touristen sind, halten uns teilweise sogar für Kriminalpolizei. Wegen des ‚K's" (IN-C1, Pos. 78). Es bedarf somit nicht einmal der expliziten Nennung des Begriffs „Polizei", um spezifische Assoziationen bei Außenstehenden hervorzurufen. Die Kombination aus Uniform und spezifischen Buchstaben, wie etwa dem „K" in „Kommunaler Ordnungsdienst", genügt aus dieser Perspektive, um bei nicht-deutschsprachigen Personen einen Zusammenhang mit der Polizei herzustellen. Auf die Nachfrage, ob dies ein Vor- oder Nachteil sei, heißt es:

> „Das hat sicher den einen @Vorteil@, aber auch Nachteile. Also, ich weiß es nicht. Es ist halt so. () Es hat- kann große Nachteile haben wenns brenzlig wird, dass die Leute glauben wir sind die Polizei. (2) Es kann Vorteile haben, dass man auch mal irgendwo schneller ernst genommen wird. Aber ich weiß es nicht, also, ist so." (IN-C1, Pos. 80)

Es offenbart sich, dass die Uniform sowohl Durchsetzungs- als auch Gefahrenpotenziale birgt. Die Ähnlichkeit zur Polizei, die sich unter anderem in der Uniform und Aufschrift widerspiegelt, trägt dazu bei, dass der KOD aus dessen Erfahrung von den Bürger:innen ernstgenommen wird und nicht „witzhaft" wirkt. Dies führt dazu, dass dem KOD mehr Respekt entgegengebracht wird und die Mitarbeitenden als Gruppe und insbesondere als Gruppe mit umfassenden Befugnissen und Autorität anerkannt werden. Gleichzeitig erschwert die Uniform jedoch auch die Ablehnung von Aufgaben oder das Verlassen von Situationen, da sie Erwartungen in der Bevölkerung weckt, dass die KOD in Gefahrensituationen ein- und durchgreifen können wie die Polizei.[41] Dies kann eine Gefahr für den KOD darstellen, wie in den folgenden Absätzen zu Einsatzmitteln noch ausgeführt wird. Trotz der damit verbundenen Nachteile befürworten die KOD grundsätzlich eine Ähnlichkeit zur Polizei und erhoffen sich durch die Mimikry-Strategie ein „Abfärben" des allgemein positiven Images der Polizei auf die eigene Organisation. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Polizei nicht in allen sozialen Milieus uneingeschränkt positiv wahrgenommen wird. Eine ablehnende Haltung gegenüber der Polizei oder staatlichen Akteuren

[41] „Und zwar mit Recht", sagt Langenberger (2020, S. 122): „Denn um die öffentliche Sicherheit und Ordnung in einer Demokratie aufrecht zu erhalten, braucht es professionell ausgebildete und agierende Menschen. Gelingt das nicht, geht die Akzeptanz verloren bzw. entwickelt sich erst gar nicht und das Sicherheitsgefühl bleibt auf der Strecke."

im Allgemeinen kann für die KOD sogar Risiken bergen, da diese Ablehnung potenziell auch auf sie übertragen wird. Angriffe auf Ordnungsdienst-Mitarbeitende werden im Zuge der Beobachtungen und Interviews wiederholt thematisiert, jedoch nicht beobachtet. Die spezifischen Hintergründe für die Gewalttaten bleiben dabei unklar.

Wenn von der Ähnlichkeit der Uniformen die Rede ist, handelt es sich um eine Ähnlichkeit mit der Landespolizei. Andere (Sonder-)Einheiten der Polizei sind in der Regel allein schon aufgrund besonderer Ausstattung zu unterscheiden. Es zeigt sich jedoch Rahmen der Untersuchung, dass die KOD-Mitarbeitenden der Meinung sind, dass Personen in Uniform generell bestimmte Kompetenzen besitzen, über die andere vermeintlich nicht verfügen. Bei der Frage nach den beruflichen Hintergründen der Kolleg:innen erklärt ein Mitarbeiter, dass es unter anderem zwei ehemalige Polizisten gäbe und einen Kollegen, der vorher in einer Justizvollzugsanstalt gearbeitet hat. »Es sind also Leute, die „aus der Uniform kommen“«. (FP-D1, Pos. 38). Dieser Ausdruck impliziert, dass die betreffenden Kollegen bei anderen Arbeitgebern bereits eine Uniform im Dienst getragen haben. Dies lässt auf eine potenzielle Relevanz dieser Tatsache für die Mitarbeitenden schließen, da es den Personen eine gewisse Kenntnis der Rechte und Pflichten von Uniformen zuweist. Obwohl nicht explizit dargelegt wurde, welche Auswirkungen die Uniform-Erfahrung auf den Dienst beim KOD hat, so wird deutlich, dass eine grundsätzliche Unterscheidung zwischen „aus der Uniform“ und „nicht aus der Uniform“ getroffen wird, wobei eine latente Wertung mitschwingt. Im Zusammenhang mit den zuvor diskutierten Einstellungsmodalitäten für den kommunalen Ordnungsdienst und den Anforderungen an potenzielle neue Mitarbeitende, wird die Qualifizierung „aus der Uniform kommen“ als eine positive Bewertung verstanden, die auf einschlägige Erfahrung und praktisches Wissen hinweist. Eine ähnliche Tendenz lässt sich in Bezug auf die Einsatzmittel beobachten: Unter den Mitarbeitenden besitzt die Person, die bereits Vorerfahrung in der Nutzung der Hilfsmittel zur Eigensicherung hat, einen hohen Stellenwert (siehe Kapitel 7.4.3.1).

Einsatzmittel

Zum äußeren Erscheinungsbild gehört neben der Uniform auch die Ausstattung mit Einsatzmitteln. Darunter sind Artefakte zur Eigensicherung gemeint, wie beispielsweise Handfesseln, Schlagstöcke, Reizgassprühgeräte oder Schusswaffen, wie sie üblicherweise auch von der Polizei mitgeführt werden. Die KOD sind in sehr unterschiedlichem Maße mit diesen Gegenständen ausgestattet – sehr selten mit Schusswaffen, meist zumindest mit Reizgas. Auch stich- oder schusssichere Westen, Body-Cams oder Taser werden von den Außendienst-

kräften als notwendige und sinnvolle Ausrüstung diskutiert. Die folgenden Beispiele zeigen, inwiefern sich die Einsatzmittel von Polizei und KOD unterscheiden und wo sich daraus Herausforderungen geben.

> »Einer der Mitarbeiter sagt, eine Pistole möchte er nicht, das sei nicht verhältnismäßig. Eine Weste wäre jedoch gut, die ist bereits bestellt. Außerdem ein ordentliches Reizstoffsprühgerät. Er sagt aber „den Schlagstock sehe ich kritisch". Am Anfang gab es eine Waffe im KOD, das hat man aber schnell wieder gelassen, es gab auch mal einen Taser, aber da wurde auch „Schindluder mit getrieben". „Was wichtig wäre sind Handschellen" sagt ein Mitarbeiter. Er führt weiter aus: „Der Polizist nimmt seine Achte [Handfessel] von der Koppel, stellt den Fuß drauf, fertig". (FP-B2, Pos. 19)

Im Rahmen einer teilnehmenden Beobachtung geben die begleiteten Mitarbeitenden einen Überblick über die potenziell verfügbaren Einsatzmittel und die persönlichen Präferenzen. Es finden sich verschiedene Ausrüstungsgegenstände, mit denen die Mitarbeitenden unterschiedliche Erfahrungen gemacht haben. Die Bewertung erfolgt sowohl auf Grundlage der Verhältnismäßigkeit (Schusswaffe, Schlagstock) als auch der Erfahrungen in der Vergangenheit (Taser, Reizstoffsprühgerät).

Im Hinblick auf die bislang in diesem KOD nicht eingeführten Handfesseln zeigt sich erneut eine Orientierung an der Polizei. Aus Sicht der KOD-Mitarbeitenden ermöglicht die Ausstattung der Polizei mit spezifischen Ausrüstungsgegenständen Handlungsmöglichkeiten, die dem KOD in der aktuellen Ausstattung nicht zur Verfügung stehen. In diesem Fall wird eine weitere Annäherung an die Polizei gewünscht und das Artefakt der „Achte" (ein Synonym für Handschellen, das auf der Form der zwei verbundenen Kreise beruht) stellt ein Distinktionsmerkmal zwischen den Sicherheitsakteuren dar.[42] Aus der Perspektive der KOD bleibt die Polizei mit den Handfesseln auch in schwierigen Situationen handlungsfähig und kann ihr Gegenüber leicht fixieren, während der KOD mehr körperliche Kraft aufwenden muss, um jemanden festzuhalten. Das (Nicht-)Vorhandensein von Einsatzmitteln schafft demnach aus Sicht der Mitarbeitenden beim KOD ein Gefälle in der Durchsetzungsfähigkeit zwischen Polizei und Ordnungsdienst. Dies gilt auch für die Schutzweste, die nicht jedem KOD zur Verfügung steht. Während einige Ordnungsdienste gerade in den Abendstunden

[42] Diese Orientierung an der Polizei ist insbesondere vor dem Hintergrund relevant, dass aus ethnografischen Gesprächen mit der Polizei hervorgeht, dass diese Kabelbinder gegenüber Handfesseln bevorzugen. Dies gilt insbesondere dann, wenn mit einer großen Anzahl von Festnahmen zu rechnen ist und sich das Mitführen der leichten Kabelbinder als praktikabler erweist (vgl. Springer & White, 2024, S. 130).

nur noch mit stich- oder sogar kugelsicheren Westen in der Innenstadt patrouillieren, verfügen andere KOD überhaupt nicht über Schusswesten. Dies wirkt sich wiederum auf die Handlungsmöglichkeiten aus.

> „So und dann ergibt sich wieder der- die Diskrepanz in der unterschiedlichen Ausstattung. Wie gesagt der eine als Waffenträger und Vollschutz und alles mögliche, und die Verwaltungspolizei dann mit mit deutlich weniger, einschließlich einer fehlenden Schutzweste et cetera. Und am Ende ist es so, dass der Polizeivollzugsdienst dann auf unsere Leute noch mit aufpassen muss oder die mitschützen muss. Sodass die auf einmal auf mehreren Schauplätzen aktiv werden, also gegenüber dem Störer auf der einen Seite, und auf der anderen Seite müssen sie unsere Leute auch noch schützen. Wobei es eigentlich sinnvoller wäre, dass unsere Leute ja die Maßnahmen der Polizei unter*stützen* sollten, ja. Und das funktioniert in der Praxis- oder kann so nicht funktionieren. Und deswegen ist das immer im Moment eine recht unbefriedigende Situation.“ (IN-B3, Pos. 58)

Die fehlende Ausstattung wird insbesondere bei gemeinsamen Streifen zu einer Herausforderung, da der KOD sich in einer unterstützenden Rolle sieht, diese jedoch im Falle einer gewalttätigen Auseinandersetzung nicht ausfüllen kann. Stattdessen entsteht in solchen Situationen die Notwendigkeit, dass der KOD selbst Unterstützung beziehungsweise Schutz durch die Polizei erhält. Die unterschiedliche Ausstattung macht an dieser Stelle besonders deutlich, dass Polizei und Ordnungsdienst nicht „auf Augenhöhe“ arbeiten (können). Vielmehr wird der KOD in solchen Situationen von einem unterstützenden Akteur zu einer Belastung für die Polizei, was er unter normalen Umständen ausdrücklich zu vermeiden sucht. Der KOD strebt danach, sich in der Rolle des Unterstützenden zu positionieren (siehe Kapitel 7.1.1.2). Ein Außendienstmitarbeiter spitzt es während einer teilnehmenden Beobachtung zu:

> »Die Mitarbeiter erzählen von der Stadtpolizei in Frankfurt, wo es Streifen mit einem Mitarbeiter der Landespolizei und einem Mitarbeiter der Stadt gibt. In Stadt B gibt es das Team *Koop*, dass ebenfalls aus kommunalem Ordnungsdienst, Landespolizei und Bundespolizei besteht. Es heißt, problematisch an dem *Koop*-Team sei, dass die kommunalen Mitarbeiter, wenn etwas passiert, daneben stehen, „bewaffnet mit unserem Kugelschreiber“ [Anm.: sarkastisch]. Somit muss die Landespolizei auf den KOD immer „ein Auge drauf haben“.« (FP-B2, Pos. 37-39)

Es entsteht eine Abhängigkeit, in der der KOD seine Handlungsfähigkeit einbüßt und in eine untergeordnete Position gegenüber der Polizei gerät. Die Polizei wird in Interviews mehrfach als „gut ausgestattet“ beschrieben, was zeigt, dass die Mitarbeitenden der KOD sich in ihrer Orientierung an der Polizei stark auf die materielle Komponente fokussieren. Die gute Ausstattung ist dabei

ein Zustand, der auch von den KOD angestrebt wird und jede der untersuchten Kommunen hat ihren eigenen Bedarf an noch zu beschaffenden Einsatzmitteln. In der Beschreibung werden die Mitarbeitenden sehr spezifisch und weisen ein breites Wissen über die in der Sicherheitsbranche üblichen Einsatzmittel auf. In Stadt A wird explizit nach „Überziehwesten mit Klett, Taschen usw., an denen man außen etwas befestigen kann“ (FP-A1, Pos. 34) als Verbesserung zu den bislang vorhandenen Unterziehwesten gefragt. In Stadt C wird im Rahmen einer teilnehmenden Beobachtung der Unterschied zwischen Pfefferspray und CS-Gas sowie die Vor- und Nachteile der verschiedenen Sprühköpfe erläutert, unterstrichen durch die Aussage: „Wir haben halt leider den Sprühkopf“ (FP-C1, Pos. 47), der im Einsatz weniger präzise sei. Schließlich äußert ein Mitarbeiter,

> »der ‚JPX Jet Protector‘ sei sein Favorit zur Abwehr, das sei ein Pfefferspray, dass einer Pistole zum Verwechseln ähnlich sieht und als Abwehr gegen Tiere zugelassen ist. Gegen Menschen darf es nur in Ausnahmen zur Selbstverteidigung in Notwehrsituationen eingesetzt werden. Der Mitarbeiter sagt „ich persönlich bin ja Fan vom JPX Jet Protector“« (FP-C1, Pos. 47).

Die Mitarbeitenden verfügen über eine ausgeprägte Kenntnis über und ein Interesse an den Einsatzmitteln und der Technik, das sich in einer fast „kindliche[n] Begeisterung für Waffen und Technik“ (Schulze von Glaßer, 2010, S. 14) ausdrückt, aber auch in einer klaren Vorstellung davon, was für die Erfüllung ihrer Aufgaben hilfreich wäre.

Besonders deutlich wird die Distinktion zwischen Polizei und KOD in Bezug auf das Mitführen von Schusswaffen. Nur sehr wenige KOD tragen im Dienst Schusswaffen mit sich (nach Kenntnis der Verfasserin lediglich in Frankfurt und Stuttgart), dies bleibt ansonsten der Polizei vorbehalten. Die Meinungen hinsichtlich der Frage, ob der KOD auch Faustfeuerwaffen tragen sollte, sind unter den Mitarbeitenden kontrovers. Einige Mitarbeitende haben zuvor in Berufen gearbeitet, in denen das Tragen von Schusswaffen zum Alltag gehörte, beispielsweise bei der Polizei oder bei bewaffneten gewerblichen Sicherheitsdiensten. Die Gewöhnung an die Waffe führt vermehrt dazu, dass sie sich auch beim KOD eine Waffe zur Selbstverteidigung wünschen. Eine Führungskraft stellt hingegen klar: „Ein Ordnungsdienst braucht keine Schusswaffe. Dann gibts auch den Unterschied zur Polizei auch nicht mehr“ (IN-C1, Pos. 156). Gemäß dieser Aussage unterscheidet sich der KOD in seiner Ausstattung und Außenwirkung lediglich durch das Fehlen einer Schusswaffe von der Polizei, ansonsten wird er als nahezu identisch dargestellt. Vor diesem Hintergrund erscheint die Pistole als letztes Ausrüstungselement, das, sofern Uniform, Schlagstock, Pfefferspray und Handfesseln bereits vorhanden sind, eine klare Abgrenzung zur Polizei ermöglicht.

Die optische Verwechslungsgefahr mit der Polizei wird von den KOD überwiegend in Kauf genommen, um im Gegenzug von der ihnen so zugeschriebenen Autorität zu profitieren. Ziel ist es, von der Bevölkerung ebenso ernst genommen zu werden und die eigene Tätigkeit im öffentlichen Raum sichtbar zu machen. Gelingt dies, gehen damit jedoch auch Anforderungen aus der Bevölkerung einher, die aufgrund der Differenz im Equipment zur Polizei nicht zwangsläufig erfüllt werden können. Dies kann dazu führen, dass die Ordnungsdienste in Gefahrensituationen geschützt werden müssen und somit eher zur Belastung für die Polizei werden. Dies wiederum schmälert die Selbstwirksamkeit der Mitarbeitenden, wenn sie den selbstauferlegten Zweck der Unterstützung der Polizei nicht erfüllen können. Die Frage, welche Einsatzmittel für die Ordnungsdienste angemessen sind, ist jedoch umstritten. Dem zugrunde liegt die Frage, ob die KOD mit einer reduzierten, aber für ihre originären Aufgaben angemessenen Ausstattung auskommen sollten, oder ob eine Erweiterung ihres Aufgabenspektrums eine entsprechend umfangreichere Ausrüstung zur Selbstverteidigung im Ernstfall erfordert.

7.1.2.3 Präsenzideal

> „Präventiv ist tatsächlich, was wir im Vorfeld steigern: Präsenz zeigen- also aus Sicht der Ordnungsbehörde- ist das das was ich empfehle. Letztendlich Präsenz zeigen, vor Ort sein, Man-Power investieren, fachlich gut ausgebildete Leute, die in der Lage sind, sich auf das Gegenüber wirklich einzustellen, Rechtssicherheit beweisen und einfach da sind. Das macht viel aus. Repressiv ist tatsächlich dann auch wirklich, Recht und Vorgaben durchzusetzen und nicht immer wieder scheitern zu lassen.“ (IN-A2, Pos. 61)

„Präsenz zeigen“ ist ein wesentlicher Bestandteil der Aufgaben des KOD. Die Kommunen beauftragen sie vorrangig mit der Gewährleistung einer regelmäßigen, uniformierten Präsenz im öffentlichen Raum: »Die Mitarbeiter erzählen mir, dass der Stadtrat will, dass der KOD „Präsenz zeigt und spazieren geht“« (FP-C4, Pos. 10). Die Präsenz im Stadtbild stellt demnach einen integralen Bestandteil der Präventionsstrategie der Kommunen dar. Dieser Präventionsaspekt stellt für die KOD neben der Repression einen wichtigen Teil ihres Selbstverständnisses dar.

Im Hinblick auf Sicherheitsakteure bedeutet präventiv zu arbeiten, proaktiv tätig zu werden, was in der Polizei als „vor die Lage zu kommen“ bezeichnet wird (Barthel, 2022, S. 8). Maßnahmen werden ergriffen, die sich auf die Ursachen abweichenden Verhaltens fokussieren, um dieses gar nicht erst entstehen zu lassen. Eine zentrale Maßnahme dieser Präventionsarbeit ist demnach die kontinuierliche oder dauerhafte Präsenz in dem betreffenden Stadtgebiet, um die

Anwesenheit einer Kontrollinstanz zu vermitteln. Behrendes (2022, S. 80) nennt dieses Vorgehen *gezielte Präsenz* in Abgrenzung zur notrufinitiierten, reaktiven *Akutpräsenz*. Die Annahme, dass Sicherheitsakteure durch ihre Anwesenheit formale Sozialkontrolle und dadurch ein abschreckendes Moment für abweichendes Verhalten erzeugen wird durch die situative Routine-Aktivitäts-Theorie (RAT) gestützt (L. E. Cohen & Felson, 1979). Gemäß dieser Theorie steht das Sicherheitspersonal als Paradebeispiel für den *capable guardian*, also einen fähigen Beschützer oder Bewacher, der deviantes Verhalten durch seine Anwesenheit verhindern kann.

Der Einsatz von KOD in Kommunen wird häufig damit begründet, dass die Polizei diese Tätigkeit der Präsenz, insbesondere in Form bürgernaher Fußstreifen, nicht mehr (ausreichend) wahrnehmen kann. Sie ist mit der Verfolgung von Straftaten und der Reaktion auf Anrufe aus der Bevölkerung bereits stark ausgelastet: „Aber im Innenstadtbereich […] ist ja auch festzustellen, dass eine polizeiliche Präsenz, zumindest der Landespolizei, also deutlich weniger festzustellen ist. Eventuell noch in Zivil oder vielleicht noch der Bezirksbeamte. Aber der klassische Streifendienst findet hier nicht statt“ (IN-A1, Pos. 13). Bezug genommen wird hier explizit auf die Landespolizei, die üblicherweise ebenfalls präventiven Streifendienst ausübt. Die Bundespolizei ist im Gegensatz dazu zwar „ständig präsent“, allerdings beschränkt sich diese Präsenz im Einsatzgebiet der KOD in der Regel auf Bahnanlagen und ist damit sehr punktuell. Die Feststellung, dass die Landespolizei aufgrund begrenzter Ressourcen hauptsächlich reaktiv handelt, widerspricht dem Ideal der präventiven Präsenz der Ordnungsdienste. Insbesondere für kommunale Entscheidungsträger, die ein hohes Sicherheitsempfinden der Bevölkerung auch aus politischem Interesse fördern möchten, stellt sichtbare Präventionsarbeit ein wertvolles Aushängeschild dar - insbesondere im Vergleich zu rein repressiven Maßnahmen. Die Entscheidung über die Bereitstellung zusätzlicher polizeiliche Ressourcen liegt jedoch nicht in der Hand der kommunalen Verwaltung (IN-C3, Pos. 70), sodass in vielen Fällen ein eigener Sicherheitsakteur eingesetzt wird, über dessen Einsatzgebiet, Aufgaben und Schwerpunkte eigenständig entschieden werden kann. Folglich fällt die Aufgabe gezielter, präventiver Präsenz nun in vielen Fällen den KOD zu.

Die Ansprechbarkeit und Erreichbarkeit für die Bevölkerung aufgrund einer bürgernahen Präsenz, insbesondere im Rahmen von Fußstreifen, stellt für die KOD ein Distinktionsmerkmal zur Polizei dar. Zwar wird der Polizei nach wie vor ein Sonderstatus aufgrund ihrer Erreichbarkeit rund um die Uhr zugesprochen (was die KOD in der Regel nicht erfüllen), jedoch weisen die Mitarbeitenden darauf hin, dass *sie* maßgeblich die Rolle der Ansprechperson und der Sozialkontrolle in der Präventionsarbeit übernehmen:

> „Dann haben wir gesagt, gut wir werden eine Dauerpräsenz hier einrichten. Im Großraumfahrzeug, wirklich so, dass man das direkt wahrnehmen kann, wenn man aus dem Bahnhof rauskommt. Man sieht ein Großraumfahrzeug, das wird verlassen, eine Fußstreife ist da noch in dem Bereich unterwegs, wenn Busse [des KOD] vorbeifahren, wird das Fahrzeug gesehen, eventuell wird die Streife noch gesehen: Das subjektive Sicherheitsempfinden steigt.“ (IN-A2, Pos. 37)

Das Interviewzitat betont ein wesentliches Ziel der Präsenz des KOD, nämlich die Steigerung des Sicherheitsempfindens in der Bevölkerung. Kommunen argumentieren häufig damit, dass die Sichtbarkeit von Sicherheitsakteuren in der Stadt zu einem Anstieg des Sicherheitsempfindens führt. Neben dem intendierten positiven Effekt, der mit der Präsenz der KOD-Streifen erzielt werden soll, ist auch das Verdrängen von Szenegruppen oder unerwünschten Personen von zentralen Orten in der Stadt eine Intention der intensiven Kontrollpräsenz. Die „erhöhte Streifenpräsenz, die dann einfach auch den Druck [aufrechterhält]“ (IN-A2, Pos. 27) ist demnach ein explizites Ziel der KOD, insbesondere im Hinblick auf Szenegruppen. Ein Interviewpartner beschreibt die Effektivität dieses Vorgehens, das jedoch auch mit einem hohen zeitlichen und personellen Aufwand verbunden ist:

> „Das [Anm.: Ansammlung von Szene] kann man eigentlich nur dadurch wieder heilen, indem eine massive ordnungsbehördliche und polizeiliche Präsenz da stattfindet, die kaum leistbar ist. Weil, da müsste man im Grunde einen Standposten abstellen. Aber sobald man da längere Zeit ist, also wir als Ordnungsamt, ist die Szene relativ schnell weg und sucht sich andere Wege.“ (IN-A1, Pos. 69)

Neben der Abschreckung bestimmter Personengruppen zielt die Präsenz des Ordnungsdienstes auch auf die Ansprechbarkeit ab, wobei sich die Zielgruppe von der zuvor genannten unterscheidet. Der städtische Sicherheitsdienst möchte nahbar und erreichbar sein für die sogenannte ‚Mehrheitsbevölkerung‘: für Anwohnende und Tourist:innen, Pendelnde und Passant:innen. Die Verantwortlichen des KOD verfolgen dabei nicht nur das Ziel, zufällige Begegnungen im öffentlichen Raum zu ermöglichen, sondern streben eine dauerhafte Präsenz im Rahmen von Dependancen und festen Standorten an, die einen hohen Wiedererkennungswert aufweisen: „Sie kommen raus aus dem Bahnhof und haben irgendwo so einen kleinen Bereich, wo Sie dann einen städtischen Dienst vertreten haben. Ansprechpartner, direkt wahrnehmbar. Nicht nur als diesen Servicedienstleister“ (IN-A2, Pos. 75). Es ist jedoch auffällig, dass genau diese Tätigkeit als fester Ansprechpartner und Informationspunkt eine Tätigkeit als Servicedienstleister darstellt. Die Mitarbeitenden scheinen darunter jedoch etwas anderes zu verstehen und möchten nicht als Touristeninformation wahr-

genommen werden. Hier zeigt sich die Kehrseite der Ansprechbarkeit: Akteure in Uniform werden als Vertreter:innen von Institutionen wahrgenommen, die häufig vor Ort sind, über Raum- und Sozialwissen verfügen und bei allen Fragen der Bürger:innen zur Verfügung stehen. Dass die KOD-Mitarbeitenden sich mit dieser Dienstleistungsrolle jedoch nicht identifizieren, zeigt der folgende Ausschnitt aus einem Feldprotokoll:

> »Das Team geht zu Fuß los in die Innenstadt und wird von einer Frau angesprochen. Sie fragt, ob man jetzt eine Maske tragen muss oder nicht. Ich bin mit Andreas schon ein paar Meter weitergegangen und er erklärt mir, dass es manchmal so scheint, als hätten sie einen „roten Buzzer" auf dem Kopf, der sie als „Information" ausweist. Damit spielt er wohl darauf an, dass sie regelmäßig auf der Straße angesprochen werden und nach dem Weg oder ähnlichen Informationen gefragt werden.« (FP-A2, Pos. 37)

Die Gewährleistung einer ausgewogenen Balance zwischen dauerhafter Präsenz, Sichtbarkeit und Ansprechbarkeit einerseits sowie der Wahrnehmung als Sicherheitsakteur und nicht als Servicedienstleister der Kommunalverwaltung andererseits stellt eine Herausforderung dar. In der Konsequenz ergeben sich unterschiedliche Strategien der Präsenz und die Frage nach der zu verfolgenden Strategie. Einerseits besteht die Möglichkeit, im ganzen Stadtgebiet präsent zu sein und die Personalressourcen aufzuteilen, was als „Minimalpräsenz" (IN-B1, Pos. 63) bezeichnet wird. Die Alternative beschränkt sich darauf, nur im Stadtzentrum präsent zu sein, dafür aber mit mehr Personal und damit einer gesteigerten Wahrnehmung in der Bevölkerung. In der Praxis wird in der Regel eine Kombination dieser beiden Optionen gewählt, wobei die KOD das gesamte Stadtgebiet bestreifen, sich jedoch verstärkt in urbanen Zentren engagiere und diese regelmäßiger und mit mehr Personal bestreifen.

Darüber hinaus wird „Präsenz zeigen" nicht nur als ein Resultat der Streifentätigkeit betrachtet, sondern als eine eigene Aufgabe im täglichen Dienst. Die KOD werden dazu angehalten spezifische, von der Leitungsebene definierte Örtlichkeiten mit besonderer Intensität zu begehen, vor Ort verweilen und dabei explizit Präsenz zu zeigen. Bei einer teilnehmenden Beobachtung wird das in Bezug auf den Hotspot Bahnhof folgendermaßen beschrieben: »Es sei ein „sehen und gesehen werden" im Bahnhofsviertel, der KOD behält die Leute im Auge und seine Präsenz wird wahrgenommen« (FP-C1, Pos. 74).

Neben dem Fokus auf bestimmte Orte im öffentlichen Raum spielt auch die Tageszeit eine Rolle in der Art und Weise, wie Präsenz gezeigt wird. Während manche Ordnungsdienste tagsüber – analog zur Polizei – mit der Erledigung von Aufträgen beschäftigt sind, zeigen sie in den Abendstunden, wenn die Aufgaben erledigt sind, Präsenz und gehen Streife, um abweichendes Verhalten frühzeitig festzustellen. Diese Vorgehensweise wird in der Tagesplanung als „eigene

Wahrnehmung“ bezeichnet. Es wird bewusst Zeit dafür eingeplant, durch das bloße Bestreifen von Stadtvierteln auffälliges Verhalten wahrzunehmen. Um dem Problem entgegenzuwirken, dass alle Teams zu Beginn der Schicht mit Aufträgen beschäftigt sind und erst zum Ende hin ‚klassisch‘ Präsenz zeigen können, wurde in einem KOD beispielsweise den beiden Streifenteams die Aufgabenreihenfolge unterschiedlich zugewiesen. Ein Team beginnt mit den Aufträgen und folgt dann der eigenen Wahrnehmung, während das andere Team umgekehrt verfährt. In anderen Kommunen sind die KOD-Mitarbeitenden unter der Woche hauptsächlich im Auto unterwegs, während in den Abendstunden und am Wochenende vermehrt Fußstreifen in der Innenstadt durchgeführt werden. Diese Verteilung der Aufgaben über den Tag hat Einfluss auf die Wahrnehmung der Präsenz des KOD im öffentlichen Raum.

Die Uniform spielt zudem eine zentrale Rolle in der Wirkung der Präsenz. Zur Erinnerung: Es geht bei der Präsenz nicht nur darum, dass das Personal im Stadtgebiet vor Ort ist, sondern dass es ausdrücklich in Dienstkleidung vor Ort ist. Der Wiedererkennungswert von zentraler Bedeutung für die Wirkung nach außen, sowohl in Bezug auf die Kleidung als auch auf die Bezeichnung des KOD. Im Vergleich zu zivilen Streifenteams, die bei den KOD mitunter ebenfalls vertreten sind, entfalten die einheitlich gekleideten Teams „eben durch die Uniform die präventive Wirkung, auch dem Bürger zu zeigen ‚Wir sind für dich da, wir sind ansprechbarer, wir handeln hier‘, und die anderen [in zivil] da sieht man eher die *Wirkung* der Arbeit“ (IN-B2, Pos. 45). Hier wird ein zentraler Aspekt deutlich: Es wird unterschieden zwischen der *Wirkung* der Arbeit, also dem tatsächlichen Ergebnis, den praktischen Auswirkungen, und der *präventiven Wirkung*, die eher den Anschein erwecken soll, dass gehandelt wird. Dies ist insbesondere dann von Vorteil, wenn die Personalkapazitäten nicht ausreichen, um überall gleichzeitig präsent zu sein und abweichendes Verhalten konsequent zu ahnden.

Das Datenmaterial zeigt demnach, welchen Stellenwert das Zeigen von Präsenz als Präventionsmaßnahme für die KOD einnimmt und wie sie dadurch ansprechbarer und sichtbarer werden, als es die Polizei sein kann. Unterschiedliche Präsenzstrategien und die Entscheidung für oder gegen Uniformierung beeinflussen die Wirkung maßgeblich. Die Grenzen zwischen Polizei und KOD verschwimmen im Hinblick auf die Präsenz, wenn beispielsweise internationale Gäste den Unterschied zwischen den Behörden nicht kennen und erkennen können. Wenn die KOD einerseits für die Polizei gehalten werden, sich dann aber mit einer etwas unbeholfenen Übersetzung ins Englische als Servicepersonal der Stadt vorstellen müssen (IN-A2, Pos. 75), leidet die Identität der Mitarbeitenden.

Ist mehr uniformierte Präsenz also immer gut? Die Ergebnisse von Bevölkerungsbefragungen bestätigen, dass die Befragten mehr polizierende Präsenz im öffentlichen Raum befürworten (vgl. Landeshauptstadt Düsseldorf, 2015; Landeshauptstadt Hannover, 2018). Dies ist jedoch auch der Art der Fragestellung geschuldet: Wenn das Ziel darin besteht, die Sicherheit zu erhöhen und die Präsenz von Uniformierten im Stadtbild als eine von mehreren Optionen in Betracht angeboten wird – neben anderen Maßnahmen wie Notrufsäulen, Beleuchtung, Videokameras oder privaten Sicherheitskräften – stellt sich die Frage, warum diese Möglichkeit nicht ebenfalls verfolgt werden sollte. Umgekehrt gibt es auch Stimmen, die sagen, dass mehr Polizei im öffentlichen Raum eine Gefahr signalisiert und damit das Sicherheitsgefühl eher einschränkt Die Frage, ob eine verstärkte Präsenz von Kontrollinstanzen unweigerlich zu einem höheren Sicherheitsgefühl führt, kann im Rahmen dieser Arbeit nicht abschließend beantwortet werden. Es ist jedoch zu beachten, dass dieser Effekt nicht zwangsläufig so positiv ausfallen muss, wie es von den KOD angenommen wird. Deutlich wird jedoch die Orientierung der KOD an der Gleichung „Mehr uniformierte Präsenz = erhöhtes Sicherheitsempfinden in der Bevölkerung“. Eine vertiefte Untersuchung dieser Thematik sollte jedoch auch berücksichtigen, inwieweit diese Gleichung sowohl für die KOD als auch für die Polizei zutrifft und ob der Unterschied in der Wahrnehmung innerhalb der Bevölkerung bekannt ist und eine Rolle bei der Bewertung spielt.

Abschließend bleibt zu erwähnen, dass der Erfolg präventiver Arbeit schwer messbar ist. Das bereits erwähnte Präventionsparadox (Atanisev et al., 2021, S. 12) beschreibt den Effekt, dass mehr Prävention zu weniger abweichendem Verhalten führt, was wiederum die Frage aufwirft, warum präventive Maßnahmen überhaupt nötig sind. Benötigen die KOD dann nicht abweichendes Verhalten, um die eigene Arbeit zu rechtfertigen? Ein KOD-Mitarbeiter mit Leitungsfunktion beschreibt den Zustand, in dem Störungen in einem Stadtraum ausbleiben, als erstrebenswert:

> „Das subjektive Sicherheitsempfinden steigt. Das Ergebnis war, dass die Mitarbeiter teilweise dann gesagt haben: ‚Ey, wir haben hier gar nichts mehr zu tun‘. Ja, richtig! Es kam auch nichts mehr. Weil das auch tatsächlich das Ergebnis war: Die wussten, wir sind da. Permanent. Und diese Störung gab es nicht mehr.“ (IN-A2, Pos. 37)

Die Orientierung an einem Präsenzideal, das den KOD von der Polizei abgrenzt, die dieses Ideal nicht mehr erfüllen kann, zeigt auf der einen Seite Effekte in der Verdrängung unerwünschter Gruppen. Auf der anderen Seite bringt es die Mitarbeitenden in eine Ansprech- und Serviceposition, die sie nicht ausfüllen wollen, obwohl dies ihrem Auftrag aus Sicht der Kommune entsprechen

würde. Abermals zeigt sich das Spannungsfeld der Rollenidentität bei den Mitarbeitenden der KOD.

7.2 „Problemklientel“

Die zweite große Gruppe von Menschen, mit denen der KOD im Arbeitsalltag in Kontakt kommt, sind marginalisierte Personengruppen, die sich vermehrt im öffentlichen Raum aufhalten, dort mitunter Alkohol und andere Drogen konsumieren, teilweise wohnungs- oder obdachlos sind und von der Mehrheitsgesellschaft auch als Szene oder Klientel bezeichnet werden. Der native term *Problemklientel* bildet den Oberbegriff für diese Gruppe, die sich in zahlreiche weitere Subsets unterteilen lässt. So gehören zur Domäne *Problemklientel* die Subsets *Fremde, junge Leute, Menschen mit Lebensmittelpunkt Straße, Störer, Straftäter, Straßenkünstler* und *suchtabhängige Menschen*. Unter den *Menschen mit Lebensmittelpunkt Straße* findet sich wiederum das Sub-Subset *Bettler*, die *suchtabhängigen Menschen* lassen sich weiter in *Alkoholkranke* und *Drogenkranke* unterteilen. In der Domäne befinden sich knapp einhundert folk terms, die aus den Interviewtranskripten extrahiert wurden. Eine Analyse aller Begriffe und Subsets ist an dieser Stelle nicht zielführend, weswegen eine Konzentration auf die Subsets mit den am meisten ausdifferenzierten Begriffen und Beschreibungen stattfindet: *Menschen mit Lebensmittelpunkt Straße, suchtabhängige Menschen* sowie *Störer* (siehe Tabelle 4).

Vorab zu erwähnen ist, dass die Gruppen selbstverständlich nicht trennscharf sind, da zahlreiche Menschen mit Lebensmittelpunkt Straße Suchtkrankheiten unterliegen und beide Gruppen mitunter zu den Störern gezählt werden. Im Folgenden wird jedoch deutlich werden, dass es aus der Perspektive der Mitarbeitenden des KOD durchaus Unterscheidungen gibt zwischen Personen, die sich mehr oder weniger unauffällig im öffentlichen Raum aufhalten, Menschen mit suchtinduzierten Auffälligkeiten sowie anderen Personen, die sich ggf. keiner der vorgenannten Gruppen zuordnen lassen, aber die öffentliche Ordnung stören.

Die Komponentenanalyse findet entlang der Attribute *Charakterisierung* (Wie sind die?), *Tätigkeiten* (Was machen die?) und *Handlungsoptionen* (Was tun?) statt, wodurch die Unterschiede zwischen den Subsets besonders deutlich hervortreten. Das Attribut der Charakterisierung fasst zusammen, wie die jeweiligen Personengruppen aus Sicht der KOD-Mitarbeitenden beschrieben werden, welche Eigenschaften ihnen zugeschrieben werden und wie sie sie wahrnehmen. Im nächsten Schritt wird analysiert, was die Menschen aus Sicht des KOD tun, das heißt welche Handlungen ihnen zugeschrieben werden und inwiefern diese

für die Arbeit des KOD relevant werden. Die Handlungsoptionen beschreiben abschließend, wie auch für die Polizei, welche Möglichkeiten dem KOD im Umgang mit den Personengruppen zur Verfügung stehen und an welchen Maximen sie sich orientieren in ihrer alltäglichen Arbeit mit dem *Problemklientel*.

Tabelle 4: Taxonomie der Domäne „Problemklientel", Subsets Menschen mit Lebensmittelpunkt Straße, suchtabhängige Menschen und Störer, Sub-Subsets Bettler, Drogenkranke, Alkoholkranke und Sonstige

Folk term	**Domäne**	**Subset**	**Sub-Subset**
Menschen mit Lebensmittelpunkt auf der Straße	Problemklientel	Menschen mit Lebensmittelpunkt Straße	
Gruppierungen			
Randgruppen			
Stammkunden			
Gleichgesinnte			
Zinker			
Leute, die sich am Rand bewegen			
Horde			
Asis			
Personengruppen			
Wohnungslose			
Klassische Obdachlose			
Menschen, die Hilfe annehmen			
Menschen, die keine Hilfe annehmen			
Bettler			Bettler
Bettlerklientel			
Andere, die Betteln, Schnorren, Lagern			
Suchtabhängige Menschen		Suchtabhängige Menschen	Sonstige
Kranke Menschen			
Offene Konsumentenszene			Drogenkranke
(Drogen-)Konsumenten			
Drogenszene			
(Methadon-)Patienten			
Junkies			

Drogensüchtige			
Betäubungsmittel-konsumenten			
Alkoholkranke			Alkoholkranke
Alkoholklientel			
Trinkerklientel			
Trinker			
Alkoholiker:in			
Störer		Störer	
Kippenschnipper			
Hooligans			
Prostituierte			
Wildpinkler			
Schläger			
Randalierer			

7.2.1 Menschen mit Lebensmittelpunkt Straße

Auf ihren regulären Fußstreifen treffen die KOD im öffentlichen Raum täglich auf Menschen, die sie als Menschen mit Lebensmittelpunkt (auf der) Straße zusammenfassen. Der Umgang mit diesen Personengruppen gehört zum Alltag für die Mitarbeitenden. Sie schreiben den Menschen dabei bestimmte Eigenschaften zu, die sich durchaus von den Eigenschaften für beispielsweise Suchtkranke oder fremde Personen unterscheiden. Darüber hinaus gehen die Personen, die sich in diesem Subset kategorisieren lassen, unterschiedlichen Tätigkeiten nach, die im Folgenden näher beschrieben werden sollen. Zuletzt bestimmen diese Merkmale und Tätigkeiten auch, wie die KOD-Mitarbeitenden mit den Menschen mit Lebensmittelpunkt Straße interagieren und welche Handlungsoptionen ihnen zur Verfügung stehen.

7.2.1.1 Charakterisierung

Zunächst werden *Menschen mit Lebensmittelpunkt Straße* als heterogene Gruppe beschrieben, was sich auch in den diversen Bezeichnungen in der Taxonomie widerspiegelt. Darunter befinden sich Menschen, die über Wohnraum verfügen und lediglich ihre Tagesfreizeit im öffentlichen Raum verbringen und dort Freunde und Bekannte treffen. Demgegenüber sind einige in eine „Tretmühle“ (IN-B1, Pos. 25) ohne Arbeit und Wohnung geraten, aus der sie nur schwer herausfinden. *Wohnungs-* und *Obdachlosen* wird dabei jedoch eine gewisse Entscheidungsfreiheit zugeschrieben, indem sie in Menschen, die Hilfe

annehmen, und solche, die es nicht tun, eingeteilt werden. Das Leben „auf der Platte“, also das Schlafen und Leben auf der Straße, wird als bewusste Wahl eines Lebensstils beschrieben, der mit dem Wunsch nach Anonymität und Freiheit in Verbindung gesetzt wird:

> „Jetzt ist das Problem vielschichtig und vielfältig, das heißt es sind klassisch Obdachlose, die wirklich in Not geraten sind, es ist aber auch Menschen die Hilfe annehmen, und dann sind Menschen die keine Hilfe annehmen. Die wollen eben ihre klassische alternative Lebensweise beibehalten. Ja dass es Menschen gibt, die dankbar sind, die die Hilfsangebote der Stadt annehmen, sich dann irgendwann auch in Wohnraum vermitteln lassen, ja, die auch aus dieser dunklen Anonymität dort rauswollen, und wie gesagt dann gibts aber die Personengruppen, die wollen in dieser Anonymität bleiben, die wollen ihr eigenes Leben führen, die nehmen keine Hilfe an. Und die machens einem nicht immer einfach.“ (IN-B3, Pos. 79)

Herausfordernd wird die Arbeit mit diesen Personengruppen demnach für die KOD, wenn diese Hilfsangebote ablehnen und nicht in den „normalen Bereich“ (IN-A2, Pos. 45) vermittelt werden möchten. Aus der Perspektive der KOD ist ‚normal‘ verknüpft mit einem festen Wohnsitz sowie einer Tagesstruktur inklusive Beschäftigung. Sie trauen zumindest einigen Menschen mit Lebensmittelpunkt Straße zu, potenziell wieder in ein bürgerliches Leben zurückkehren zu können, da ein nicht unerheblicher Anteil der betreffenden Personen über Wohnraum verfügt und Sozialleistungen erhält. Sie geben jedoch auch zu, dass es trotz Unterstützung für viele schwierig ist, aus „diesem Kreis“ (IN-A2, Pos. 45), also den gefestigten sozialen Strukturen, auszubrechen. Durchaus bewusst ist den Mitarbeitenden, dass hinter der Situation der Menschen jeweils individuelle Schicksale stehen und dass sie „die Bodenhaftung verloren [haben] durch irgendwelche persönlichen Hintergründe“ (IN-A1, Pos. 53). So beschreiben sie zum Beispiel *klassische Obdachlose* als Menschen, die in Not geraten sind. Das deutet darauf hin, dass ihnen nicht die Schuld an dieser Situation zugeschrieben wird, sondern äußere Umstände den sozialen Abstieg begünstigt oder verschuldet haben. Diese Betrachtung zeugt von einer Einsortierung der Obdachlosen in eine Opferrolle, die sie nicht in die Verantwortung dafür nimmt, wie sie in dieser Situation gelandet sind, sondern lediglich dafür, wie sie sich in dieser Lage nun verhalten.

Den *Randgruppen* wird zugeschrieben, dass sie ein anderes Bewusstsein für richtig und falsch haben (IN-A2, Pos. 57). In ihrer eigenen Wahrnehmung verhalten sie sich laut den KOD-Mitarbeitenden nicht gesetzeswidrig. Diese Auffassung schlägt jedoch um, wenn Straftaten gegen die eigene Gruppe oder innerhalb der Gruppe verübt werden. Gegenseitiges entwenden von Geld oder Rauschmitteln wird dann ebenso als falsch wahrgenommen, wie es in der

Mehrheitsgesellschaft wahrgenommen würde. Dies trifft auch dann zu, wenn Fremde in die Sozialstruktur eindringen und die gewachsenen Verhaltensregeln missachten. Dies ist von besonderer Relevanz wenn die heterogenen Subgruppen der Menschen mit Lebensmittelpunkt Straße aufeinandertreffen, deren „Verhaltenskodex“ möglicherweise nicht übereinstimmt. Ein Mitarbeiter beschreibt die Situation folgendermaßen:

> „Weil die sich untereinander auch nicht zwangsläufig verstehen. Es gibt welche, die wollen sich einfach nur treffen, die wollen auch quatschen und ihr Bierchen trinken. Und wollen aber dabei auch nicht gestört werden durch andere, die die Preise versauen. Das stellen wir immer häufiger fest, dass sich die Menschen mit Lebensmittelpunkt auf der Straße auch selber schon ein bisschen organisieren. Die sagen also zu dem, der da kommt und stört: ‚Pass auf, lass uns hier in Ruhe. Wenn du uns hier Ärger machst, kriegen wir Ärger. Und dann haben wir alle Ärger.‘“ (IN-A1, Pos. 31)

Neben dem Zugeständnis, dass es innerhalb der von außen anarchistisch anmutenden Szenegruppen durchaus soziale Gefüge und Regeln gibt, sprechen die KOD-Mitarbeitenden auch sonst insbesondere in den Interviews respektvoll über die Menschen mit Lebensmittelpunkt Straße. Sie werden als nette Menschen beschrieben, mit denen man auch lachen könne, sowie als mitunter intelligente Menschen, die lernfähig seien, was ihnen von der Bevölkerung häufig abgesprochen würde (IN-A1, Pos. 77).

Einen Wendepunkt nimmt diese Wahrnehmung immer dann, wenn es zu Störungen kommt. Das gute Verhältnis zwischen KOD und Randgruppen, die Kommunikation und das gegenseitige Verständnis schwinden, wenn die Menschen mit Lebensmittelpunkt Straße nicht mehr in Ruhe ihr Bier trinken, sondern beispielsweise laut oder ausfällig werden. Die Relevanz der Störung als Zäsur im Verhältnis zwischen den Akteuren wird im Rahmen der Handlungsorientierung näher beleuchtet. Zunächst wird betrachtet, was die Menschen mit Lebensmittelpunkt Straße aus Sicht der KOD-Mitarbeitenden *tun* im öffentlichen Raum.

7.2.1.2 Tätigkeiten

> „Also die leben nicht auf der Straße, sondern die haben ihren Lebensmittelpunkt auf der Straße. Wirklich, die treffen sich dort, weil sie einfach wissen, da kann ich immer wieder hinkommen. Sie mögen vielleicht mal auf der Straße gelebt haben, aber sie wissen einfach, wo sie ihre Leute finden. Gleichgesinnte finden, die, genauso gerne wie ich, morgens um 8 Uhr ein Bierchen trinken, dann gehen wir zusammen zur Praxis und wir können uns über unsere Probleme austauschen oder sowas.“ (IN-A2, Pos. 45)

Blickt man auf die Beschreibung der KOD dessen, was die Menschen mit Lebensmittelpunkt Straße in ihrem Alltag machen, so fallen insbesondere die Begriffe Sitzen, sich Aufhalten und sich Treffen. Die Ordnungsdienst-Mitarbeitenden treffen die marginalisierten Gruppen im öffentlichen Raum regelmäßig dabei an, wie sie sich bereits früh am Tag mit „Gleichgesinnten" treffen, sich über Probleme austauschen und ggf. Alkohol trinken. Es geht also in erster Linie darum, soziale Kontakte zu pflegen und eine Anlaufstelle zu haben, an der andere Menschen mit ähnlichen Interessen oder Lebenslagen zu finden sind. Das spiegelt sich auch in der Beschreibung wider, dass die Menschen immer wieder an denselben Ort zurückkehren. In der Regel sind das zentrale Orte in Innenstadt- oder Bahnhofsnähe, wo der Zugang zu Getränken und Nahrungsmitteln leicht ist und die stark frequentiert sind, sodass eine Teilnahme am öffentlichen Leben möglich ist, die den Randgruppen sonst verwehrt wird. Ein Mitarbeiter beschreibt detailliert, wie der gemeinsame Konsum von Alkohol und das Austauschen über die individuellen Problemlagen des eigenen Lebens eine Orientierung darstellen, die die Menschen von der sogenannten „Mehrheitsgesellschaft" abgrenzen. Die Interessen und Bedürfnisse unterscheiden sich so grundlegend, dass ein Austausch zwischen den Gruppen schwierig erscheint:

> „Es ist auch nicht zwingend das Interesse da, sich mit Ihnen jetzt oder mit mir in so ein Café zu setzen, weil die Themen wären anders. Wir würden uns jetzt vielleicht nicht morgens um acht dahinsetzen, um ein Bierchen zu trinken, das passt schon nicht. Wir klagen vielleicht nicht darüber, dass ich ganz schlechten Stoff bekommen hab. Und das ist einfach- und wenn das nicht ist, dann kriegen Sie die hier nicht heraus. Das heißt Sie müssen also mehrere dazu bringen, sich in ein Café zu setzen und morgens kein Bier, sondern Kaffee zu trinken oder was. Und das wird so schnell nicht erreicht werden. Warum auch immer, sie kehren aber wieder zurück." (IN-A2, Pos. 45)

Die Menschen mit Lebensmittelpunkt Straße sitzen an zentralen öffentlichen Plätzen, aber auch an ÖPNV-Haltestellen oder in Parks. Mitunter wird der Aufenthaltsort auch von der Lage sozialer Einrichtungen beeinflusst, da die Menschen sich vermehrt rund um Hilfseinrichtungen, wo sie Essen oder Beratung erhalten, oder beispielsweise in der Nähe von Drogenkonsumräumen und Methadon-Praxen aufhalten. Sie organisieren sich laut den KOD-Mitarbeitenden zu einem gewissen Grad selbst und grenzen sich auch innerhalb der Szene untereinander ab:

> „Gestört fühlen die sich am ehesten durch uns [den KOD] und durch tatsächlich Eindringlinge. Also Leute, die einfach nicht darein gehören. […] Wir haben schon einmal gehabt: ‚Leute haltet euch da nicht auf, geht doch

rüber zum Buchinger Platz‘ - als Beispiel. Da kam dann als Reaktion: ‚Boa, was? Zu den Asis?‘ ne?“ (IN-A2, Pos. 83)

Immer wieder kommt es im Streifendienst dazu, dass die Mitarbeitenden sich mit Personen aus dem Kreis der marginalisierten Gruppen unterhalten, fragen wie es ihnen geht und was es Neues gibt. Sie berichten, dass manche Szeneangehörigen hilfsbereit sind und anderen Personen die Einkäufe heimtragen und dass man mit ihnen darüber reden könne, warum bestimmte Verhaltensweisen nicht erwünscht seien (IN-A2, Pos. 15). Jedoch funktionieren diese Prozesse laut den KOD-Mitarbeitenden nur bis zu einem gewissen Grad der Alkoholisierung. Wird der Grenzwert überschritten, nimmt sowohl die Möglichkeit der Kommunikation auf Augenhöhe als auch die Fähigkeit, Ordnung und Sauberkeit beziehungsweise Ruhe zu wahren, ab. Die deskriptiven Verben verändern sich entsprechend: marginalisierte Gruppen urinieren im öffentlichen Raum oder verrichten ihre Notdurft in Hauseingängen, werden aggressiv und laut und mitunter sogar handgreiflich. Letzteres bewegt sich jedoch aus Sicht der KOD hauptsächlich innerhalb der eigenen Gruppe und selten gegenüber Außenstehenden. Dennoch provozieren die Menschen mit Lebensmittelpunkt Straße durch dieses Verhalten Ängste bei den Anwohnenden und Passanten und „prägen die Atmosphäre“ (IN-B2, Pos. 15).

Während viele Verhaltensweisen, die gesellschaftlich als abweichend wahrgenommen werden, sich unterhalb der Straftatengrenze und manchmal auch unterhalb der Schwelle zur Ordnungswidrigkeit bewegen, begehen die Gruppen mitunter auch Straftaten. Hier werden vorrangig Diebstahl und Körperverletzung genannt, aber auch der Handel mit Betäubungsmitteln. Betteln ist in den untersuchten Kommunen nicht verboten, solange es sich nicht um aggressives Betteln handelt. Dieses ist unter anderem definiert durch am Ärmel zupfen, hinterherlaufen oder belästigen von Passant:innen. Die KOD-Mitarbeitenden berichten, dass Betteln und Diebstahl häufig der Finanzierung von „Multisuchtlagen“ (IN-B1, Pos. 21) dienen. Dies macht jedoch nur einen kleinen Teil aus, Beschaffungskriminalität ist laut einem KOD-Mitarbeiter nur bei 10-15 % der Menschen mit Lebensmittelpunkt Straße ein Thema, „der Rest bekommt sein soziales Soll und wäre vielleicht auch mal irgendwann in der Lage einer Arbeit nachzugehen oder sowas“ (IN-A2, Pos. 45).

Eine weitere Praxis der *Obdachlosen*, aufgrund derer sie mit dem KOD in Kontakt kommen, ist das Schlafen im öffentlichen Raum. Das sogenannte „Lagern“ oder „Nächtigen“ in Parks, Hauseingängen oder Unterführungen wird häufig beschrieben von den KOD, wobei Lagern in der Regel mit der Übernachtung in Zelten oder anderen provisorischen Unterkünften in Verbindung gebracht wird. Diese ‚Ausbreitung‘ im öffentlichen Raum ist in den meisten Kommunen nicht erlaubt oder gerne gesehen, während das Übernachten mit lediglich

einem Schlafsack und nur den nötigsten Besitztümern teilweise geduldet wird. Auch hier gibt es jedoch Einschränkungen je nach Tageszeit und Örtlichkeit – tagsüber und beispielsweise in ÖPNV-Haltestellen soll das Schlafen im öffentlichen Raum üblicherweise unterbunden werden.

Es zeigt sich, dass die KOD-Mitarbeitenden Menschen mit Lebensmittelpunkt Straße nicht per se ablehnend gegenübertreten, sie charakterisieren sie mitunter als „nett", bringen Verständnis für die Situation der Personen auf und erklären sie der Kommunikation und des Lernens fähig. Besonders häufig beobachten sie die Randgruppen bei ihrem Aufenthalt im öffentlichen Raum, wo sie sich mit Bekannten und Freunden treffen, ggf. Alkohol und/oder Drogen konsumieren, schlafen oder bei erhöhter Intoxikation auch wildpinkeln oder lauter und aggressiver werden. Auffällig ist jedoch wie betont respektvoll der Umgang mit dieser Subgruppe des Problemklientel im Interview beschrieben wird. Auch im Rahmen der teilnehmenden Beobachtungen zeigte sich ein weitestgehend entsprechendes Bild: zwar geschah die Kommunikation mit den Szeneangehörigen mal mehr, mal weniger freundlich, jedoch wurden zumindest in meinem Beisein keine Ordnungswidrigkeitenanzeigen an sie verfasst, sondern eher nach dem Befinden gefragt. Im Folgenden soll daher näher auf die Frage des „Was tun mit den Menschen mit Lebensmittelpunkt Straße?" eingegangen werden. Dieses Attribut der Handlungsorientierungen unterscheidet sich maßgeblich von dem der anderen Subgruppen der suchtabhängigen Menschen und Störer.

7.2.1.3 Handlungsorientierungen

Die Möglichkeiten im Umgang mit den Menschen mit Lebensmittelpunkt Straße durch den KOD lassen sich grob in drei Kategorien zusammenfassen: Kommunizieren, Entscheidungen treffen und Vermitteln. Die Kommunikation bezieht sich auf die alltägliche Interaktion mit den Menschen unter der Maxime eines präventiven, kommunikativen Ansatzes. Darüber hinaus müssen die KOD insbesondere Entscheidungen darüber treffen, ob eine Störung der öffentlichen Ordnung vorliegt aufgrund des Verhaltens der marginalisierten Gruppen und weiterhin, inwiefern repressive oder präventive Maßnahmen ergriffen werden sollen. Letztlich sehen sich die Mitarbeitenden der KOD häufig in einer Vermittlerrolle, im Rahmen derer sie bei den Anwohnenden Verständnis für die Lebenslage der Randgruppen schaffen und gleichzeitig bei den Randgruppen Einsicht erzielen möchten, warum bestimmte Verhaltensweisen bei der Bevölkerung für Unbehagen sorgen.

Kommunizieren

Wie bereits angedeutet ist die zentrale Handlungsmaxime für den KOD im Hinblick auf Menschen mit Lebensmittelpunkt Straße die Kommunikation. Die Mitarbeitenden betonen, dass Repression nur einen kleinen Teil in der Arbeit mit dieser Gruppe ausmacht im Vergleich zur sozialarbeiterischen Arbeit. In manchen Ordnungsdiensten beginnt diese Tätigkeit bereits morgens mit der „Weckrunde“, in der Obdachlose, die im öffentlichen Raum schlafen, aufgeweckt werden. Voraussetzung dafür ist, dass das Nächtigen in der Kommune geduldet wird, solange kein umfangreiches Lager gebaut wird oder der Platz im Anschluss zu vermüllt ist. Ziel der Weckrunde ist demnach nicht die Repression, sondern vielmehr der Austausch und die Bitte, den Platz zu verlassen oder maximal sitzend zu verweilen (IN-A1, Pos. 65). Das Schlafen vor beispielsweise Bankautomaten soll dann morgens früh, „wenn dann wirklich die Stadt anfängt zu leben, also morgens 7 Uhr“ (IN-A2, Pos. 53) beendet sein. Es ist eine Routinetätigkeit für die Mitarbeitenden, die in der Regel konfliktfrei abläuft. Die Weckrunde fungiert neben der Aufrechterhaltung des ordentlichen Images der Stadt auch als Möglichkeit der Kontaktherstellung zu den Randgruppen (IN-A2, Pos. 53). Hier zeigen sich deutliche Überschneidungen zu Aufgaben der sozialen Arbeit im Hinblick auf den regelmäßigen Kontakt zur Zielgruppe, dem Aufbau eines gewissen Vertrauensverhältnisses sowie der Erkundigung nach dem (physischen und psychischen) Gesundheitszustand. Mitarbeitende berichten während der teilnehmenden Beobachtungen in einer Stadt auch davon, dass es von Seiten der Verwaltungsspitze klare Vorgaben gibt, im Umgang mit Obdachlosen mit der Sozialen Arbeit zu kooperieren und diese zu kontaktieren, denn „wir können nicht ohne die arbeiten, und die nicht ohne uns“ (FP-A2, Pos. 15). Diese Zusammenarbeit läuft in der Praxis dagegen nicht immer so harmonisch wie im Interview angedeutet (siehe Kapitel 8.1.1).

KOD-Mitarbeitende sprechen davon, dass Menschen mit Lebensmittelpunkt Straße kooperativ sind, wenn man sie „vernünftig anspricht und zum richtigen Zeitpunkt“ (IN-A1, Pos. 77), dass man Geduld aufbringen muss und dass Kommunikation der „der Schlüssel in beide Richtungen“ (IN-A2, Pos. 59) ist. In diesem Zusammenhang zeigt sich hier ein Rollenverständnis als Vermittlungsinstanz. Der gegenseitige Austausch, das Wissen über die Geschichte der marginalisierten Personen und eine gewisse Toleranz gegenüber deren Auftreten im öffentlichen Raum zählen zu den gemeinsamen Orientierungen der untersuchten Ordnungsdienste.

An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass die Kommunikation mitnichten immer harmonisch abläuft, es durchaus zu Konflikten mit den Menschen mit Lebensmittelpunkt Straße kommt und nicht alle Mitarbeitenden ihnen uneingeschränkt respektvoll gegenübertreten. Es ist jedoch ebenso festzuhalten, dass

Kommunikation nicht nur formal, sondern auch in der Praxis eine valide Handlungsoption für die Mitarbeitenden darstellt.

Entscheidungen treffen

Eine weitere, charakteristische Tätigkeit im Hinblick auf die Subgruppe der Menschen mit Lebensmittelpunkt Straße ist das Treffen von Entscheidungen. Einerseits müssen die KOD-Mitarbeitenden im Arbeitsalltag laufend evaluieren, inwiefern durch den Aufenthalt oder das Verhalten der Szenegruppen Störungen für die Anwohnenden oder Passant:innen entstehen. Das ist insbesondere dann der Fall, wenn Beschwerden aus der Bevölkerung kommen und diesen nachgegangen werden muss. Andererseits muss im nächsten Schritt immer eine Entscheidung über den Umgang mit abweichenden Verhalten getroffen werden. Hierfür stehen den KOD verschiedene Maßnahmen sowie ein gewisses Ermessen zur Verfügung. Es zeigt sich, dass insbesondere die Sub-Subgruppe der *Bettler* eine andere Behandlung erfährt als die anderen Personen in der Subgruppe.

Die einfachste Möglichkeit, einen Verstoß gegen beispielsweise eine Stadtverordnung festzustellen, ist im Stadtgebiet zu patrouillieren und präsent zu sein. Insbesondere im Hinblick auf Plätze, an denen sich Szenegruppen häufig aufhalten, kommt dem Präsenz zeigen im Sinne von Verweilen und Beobachten besondere Bedeutung zu. Die Mitarbeitenden verweilen länger an einem Ort, nehmen ihre Umgebung wahr und treffen währenddessen Entscheidungen darüber, ob das beobachtete Verhalten tolerierbar ist oder nicht. Die folgende Szene aus einer teilnehmenden Beobachtung beschreibt die Situation:

> »Um 17:35 Uhr sind am U-Bahn-Abgang Brauereistraße jetzt mehr Menschen. Die KOD-Mitarbeiter stehen dort und schauen eine Weile zu. Erneut wird mir erzählt, dass die LStVG nicht genug hergibt, um gegen die Gruppe am U-Bahn-Abgang Brauereistraße vorzugehen. Die Menschen hätten aber Angst vor der großen Gruppe, manchmal haben die auch einen Hund dabei und dann „fliegt oft die erste Bierflasche“, sodass manche Menschen sich dort nicht mehr hin trauen. Bevor die Mitarbeitenden weitergehen, wird die Szene noch durch sie angesprochen, weil sie auf der Straße stehen. Sie sollen auf dem Gehweg bleiben und die Straße frei machen. Der Mitarbeiter erzählt mir im Nachgang, er habe die Menschen auf [Dialekt] angesprochen, weil sie ihn sonst nicht ernst nehmen.« (FP-C3, Pos. 18)

Zunächst beobachten in dieser Szene die KOD-Mitarbeitenden eine Gruppe von Menschen mit Lebensmittelpunkt Straße. Sie erläutern nebenbei, dass Personen aus der Bevölkerung sich aufgrund der Gruppe unsicher fühlen, es jedoch keine Gesetzesgrundlage gibt, auf deren Basis der KOD die Menschen von diesem Ort verweisen könnte, solange keine Störung wie beispielsweise das zu Boden schmeißen von Glasflaschen, vorliegt. Ein Mitarbeiter entscheidet sich

dennoch dafür, einzelne Personen aus der Gruppe anzusprechen, die auf der Straße stehen. Das ist zwar keine Ordnungswidrigkeit, wird in diesem Fall vom KOD jedoch als Störung der Ordnung eingeordnet und entsprechend behandelt. Die Handlungsmöglichkeiten des KOD sind eingeschränkt, sodass sie auf Kommunikation und die Bitte, die Straße freizumachen, zurückgreifen. Relevant ist an dieser Stelle auch, dass die Mitarbeitenden sich in ihrer Kommunikation dem Gegenüber anpassen und ggf. ebenfalls Dialekt sprechen, wenn die Menschen mit Lebensmittelpunkt Straße dies tun. Erneut dokumentiert sich hier der Wunsch danach, ernst genommen zu werden.

Neben dem proaktiven Feststellen von Störungen während der Streifengänge verfügen einige KOD über eine Leitstelle, über die Bürger:innen Beschwerden melden können. In diesen Fällen erhalten die im Einsatz befindlichen Teams Aufträge aus der Leitstelle, denen sie nachgehen müssen. Auch hier ist Entscheidungsfindung und Ermessen gefragt. Wenn sich beispielsweise Passant:innen über aggressive Bettler beschweren, der KOD jedoch nur feststellen kann, dass Menschen mit einem Becher nach Geld fragen, fällt dies nicht in den Bereich der Ordnungswidrigkeiten. Sie entscheiden, dass dies keine Störung ist, der sie nachgehen müssen oder aufgrund derer sie Maßnahmen ergreifen müssen. In einer anderen Situation sitzt eine Bettlerin auf dem Gehweg und die Mitarbeitenden wägen ab, inwiefern es sich um „verkehrlich behinderndes Betteln“ handelt, also ob noch ausreichend Platz auf dem Gehweg ist für Passant:innen. Ein Mitarbeiter entscheidet sich dafür, die Frau an einen anderen Ort zu verweisen, da sie den Weg blockiere. Ein anderer Mitarbeiter erklärt etwas abseits, dass er das in diesem Falle nicht gemacht hätte, da noch genug Platz gewesen sei. Auch wenn es formale Richtwerte dafür gibt, wie viel Platz beispielsweise noch frei bleiben muss (z. B. 1,60 Meter in Stadt C), so liegt die Entscheidung darüber, ob etwas als Störung einzuordnen ist und inwiefern Maßnahmen ergriffen werden müssen, letztlich bei den Mitarbeitenden. Bei schlafenden Personen muss ebenso evaluiert werden, ob das Schlafen an einem bestimmten Ort oder zu einer bestimmten Zeit – trotz formalen Verbots – toleriert wird, oder ob die Personen den Ort verlassen müssen.

Neben der Einschätzung, ob nun eine Störung der öffentlichen Ruhe und Ordnung oder gar einer Ordnungswidrigkeit vorliegt, verfügen die Mitarbeitenden auch über eine gewisse Entscheidungsfreiheit, was den weiteren Umgang damit angeht. Sie haben eine „Opportunität bis zu einem gewissen Grad“ (FP-A1, Pos. 7), was bedeutet, dass ihnen mehrere Möglichkeiten zur Verfügung stehen und sie eine der jeweiligen Situation angemessenen Maßnahme wählen müssen. Diese bewegen sich in der Regel zwischen den Extremen des Ignorierens auf der einen und des Verfassens einer Ordnungswidrigkeitenanzeige auf der anderen Seite (wenn man von der nächsten Eskalationsstufe, dem Hinzu-

rufen der Polizei, absieht). In Bezug auf die Menschen mit Lebensmittelpunkt Straße machen sie von diesem Ermessen beispielsweise Gebrauch, wenn sie das Nächtigen im öffentlichen Raum – trotz Beschwerden aus der Bevölkerung – dulden, oder das Trinken von Alkohol in Alkoholverbotszonen nicht anzeigen, sondern die betreffenden Personen lediglich auf andere Plätze verweisen. Selbstverständlich darf die Opportunität, oder das Ermessen, nicht willkürlich eingesetzt werden und es bestehen, zumindest juristisch betrachtet, enge Grenzen. Das verhindert jedoch nicht, dass im Alltag das Ermessen auch von persönlichen Vorlieben, Stimmungen und Sympathien beeinflusst wird:

> »Wir unterhalten uns über die Alkoholverbotsverordnung, welche inzwischen […] rund um den Hauptbahnhof gilt. Die Mitarbeiter berichten, dass, wenn die Leute einsichtig sind oder glaubhaft versichern, dass sie nichts davon wussten und dann weggehen, sie keine OWIs schreiben. Einer meint jedoch „Stammklienten zettel ich weg".« (FP-C1, Pos. 42)

Die Reaktion des Gegenübers spielt demnach eine Rolle in der Ermessensentscheidung. Wer sich kooperativ zeigt und nicht widerspricht wird (zumindest beim ersten Mal) verschont. Weniger geneigt sind die Mitarbeitenden jedoch über Regelübertretungen hinwegzusehen, wenn dies wiederholt vorkommt. Stammklienten sind in dem Fall Personen, die mehrfach angetroffen wurden mit Alkohol in der Alkoholverbotszone, die es aus Sicht des KOD besser wissen müssten und sich scheinbar bewusst gegen die Regeln stellen. Auch wenn aus dem Zitat nicht hervorgeht, welche Personen Stammklienten umfasst, ist davon auszugehen, dass darunter hauptsächlich Menschen mit Lebensmittelpunkt Straße gemeint sind. ‚Stammsteher' ist ein bekannter Begriff für Personen aus der Trinkerszene, die an ihrem angestammten Platz stehen und dort Alkohol konsumieren. Es ist also naheliegend, dass es diese Menschen sind, die auch wiederholt die Verbotszonen missachten und damit „weggezettelt" werden. Damit ist wiederum gemeint, dass eine Ordnungswidrigkeitenanzeige angefertigt wird. Der umgangssprachliche Begriff ist darauf zurückzuführen, dass die KOD-Mitarbeitenden zunächst einen Zettel mit den Informationen zum Vorfall und den Personalien ausfüllen müssen, auf Grundlage dessen dann später in der Dienststelle die Anzeige formuliert wird.

Vermitteln

Neben der Kommunikation mit Randgruppen und dem konstanten Treffen von Entscheidungen darüber, ob ein Verhalten als Störung qualifiziert oder nicht, sind die Ordnungsdienst-Mitarbeitenden auch stets damit beschäftigt, zwischen marginalisierten Gruppen und „Mehrheitsbevölkerung" zu vermitteln. Dabei geht es ihnen darum, beiderseitig Verständnis zu wecken für die Probleme und

Anliegen der jeweils anderen Gruppe. Das wiederum bringt sie in eine Vermittlerrolle, bei der von beiden Parteien Erwartungen an sie herangetragen werden, denen sie gerecht werden möchten.

Auf der einen Seite hören die KOD regelmäßig die Sorgen der Bevölkerung in Bezug auf Menschen mit Lebensmittelpunkt Straße oder bekommen Beschwerden über deren Verhalten zugetragen. Während sie durchaus Verständnis dafür aufbringen können, dass beispielsweise ältere Menschen sich nicht mehr an bestimmte Plätze trauen aufgrund der teils großen Gruppen fremder Menschen, so ist ihnen doch daran gelegen, deren Forderungen nicht einfach nachzukommen und die Menschen zu vertreiben. Insbesondere abfälligen Bemerkungen (IN-A1, Pos. 69) gegenüber den marginalisierten Gruppen treten sie entgegen, indem sie versuchen, deren Situation zu erläutern. Dabei greifen sie mitunter zu ungewöhnlichen Maßnahmen, die jedoch Wirkung zeigen:

> „Ich hatte in einem anderen Bereich […] mal eine Bürgersprechstunde, wo ein Bürger auf uns […] zugekommen ist und hat gesagt: ‚Packt das Zeug weg‘. ‚Das Zeug‘ vor allen Dingen. Und da habe ich ihn mal gefragt: ‚Haben Sie sich eigentlich mal mit diesen Menschen hier auseinandergesetzt?‘ Ich bin dann mit ihm da rübergegangen zu denen und habe gesagt: ‚Können Sie dem Mann mal erklären, warum Sie hier sind?‘ Und das war dem richtig unangenehm. Weil, er wollte diese Konfrontation nicht. Aber er hat dann hinterher-, ist er schon umgeschwenkt. Er hat dann-, war also unangenehm berührt, weil, die junge Frau, die ich da jetzt auch angesprochen habe, die hat ihm erklärt, was ihr Hintergrund ist. Und da konnte der dann gar nicht mehr drauf- da hatte er keine Paradeantwort, die jeder ja in der Tasche hat. Hatte er da nicht mehr drauf. Und das ist eigentlich-, ich glaube, das fehlt auch ein bisschen mehr, dass- Diese Auseinandersetzung mit der Problemstellung des Anderen“ (IN-A1, Pos. 71)

Die Stadtgesellschaft scheut in der Regel den Kontakt mit den Randgruppen. Aus Sicht der KOD gehört es daher auch zu ihren Aufgaben, sie über die Geschichten und Schicksale hinter den Menschen mit Lebensmittelpunkt Straße aufzuklären. Sie vermitteln der Bevölkerung, dass die Menschen, solange keine Störungen vorliegen, das gleiche Recht haben sich im öffentlichen Raum aufzuhalten, wie alle anderen auch. Damit akzeptieren sie gleichzeitig auch, wenn jemand keine Hilfe annehmen möchte. Im Hinblick auf das Nächtigen im öffentlichen Raum etwa sagen sie „ganz klipp und klar, wenn jemand, wenn das dessen Wille ist, Hilfsangebote nicht anzunehmen, […] dann akzeptieren wir das, dass er da nächtigt.“ (IN-A1, Pos. 65).

Mitunter erhält die Managementebene der KOD Beschwerden aus der Bevölkerung, beispielsweise dass die Mitarbeitenden beim Setzen einer Spritze lediglich danebengestanden und zugeschaut hätten (warum dem so ist wird im

nächsten Abschnitt zu suchtabhängigen Menschen erläutert). Auch hier hat der KOD eine klare Haltung und verweist auf gegenseitigen Respekt: „Da steht der Mensch im Vordergrund. Dass sie natürlich sich-, die werden ja auch angegangen, das merke ich dann auch von manchen Passanten, umgekehrt ist ja auch eine hohe Rücksichtslosigkeit da, in der Stadtgesellschaft oder in der Mehrheitsgesellschaft, wie Sie das sagen. Ist auch wenig Verständnis für diese Gruppen“ (IN-A1, Pos. 71). Der Vorwurf der Rücksichtslosigkeit wirkt also in beide Richtungen und den Passanten wird vorgeworfen, sich über die Randgruppen zu beschweren, sich jedoch nicht mit deren Situation auseinanderzusetzen. Die KOD sehen sich in der Pflicht, Verständnis für die Rechte und Freiheiten der Menschen mit Lebensmittelpunkt Straße herzustellen. Dafür nehmen sie auch Kritik aus der Bevölkerung in Kauf und treten für die Randgruppen ein. Sie fordern ein, dass die Gruppen nicht nur aufgrund ihrer äußeren Erscheinung beurteilt und darauf beschränkt werden (IN-A2, Pos. 59, IN-A1, Pos. 89).

Gleichzeitig ist aber eine klare Kommunikation gegenüber der Szene im Hinblick auf Störungen ebenso zentral für den KOD: „Wenn man denen wirklich mit den passenden Worten erklärt, wo wir uns hier gerade befinden und wo das Problem besteht, dann ist auch eine gewisse Form der Einsicht da. Das Problem ist, diese Einsicht ist nicht nachhaltig“ (IN-A2, Pos. 59). Auch in diese Richtung sucht der KOD die Kommunikation und versucht die Perspektive der Anwohnenden oder Passant:innen aufzuzeigen. Dabei wird die Szene als durchaus einsichtig eingeschätzt, jedoch ist die Regelkonformität aufgrund verschiedener Faktoren (z. B. Grad der Intoxikation, Fluktuation der Szene) von kurzer Dauer. „Mit den passenden Worten“ deutet daraufhin, dass die Mitarbeitenden sich auf ihr gegenüber einstellen und die Kommunikation entsprechend anpassen. Das folgende Beispiel zeigt, wie der KOD auf die Menschen mit Lebensmittelpunk Straße zugeht und den öffentlichen Raum mit einem Wohnzimmer für die Stadtgesellschaft vergleicht:

> „Wir haben schon öfter erklärt, ‚Leute ihr befindet euch hier in einem großem Wohnzimmer - ihr müsst das so sehen: Stadt A ist das Wohnzimmer für viele Menschen. Und wenn ihr euch in diesem Wohnzimmer danebenbenehmt, dann werden viele Menschen sauer auf euch sein‘. Und die Erklärung ist dann einfach: ‚Wenn ich jetzt in dein Wohnzimmer komme, deine Flasche Bier auf den Boden schmeiße und mich hinter deine Couch stelle und davor pinkle, dann bist du auch ein wenig angefressen‘. Und dann so ‚Ja, da hast du recht. Das stimmt‘. Aber ich versichere Ihnen, 20 Minuten später ist das wieder vergessen und das ist das Problem. Kommunikation und Kampagnen was das angeht, das wäre der Schlüssel. Einfach: ‚Leute, respektiert tatsächlich den Menschen, egal wie er jetzt erst einmal aussieht und ihr bitte haltet euch doch bitte einfach an die Regeln. Ja, wenn ihr eurer Bier trinken wollt, bitte tut das. Haut den Kronkorken nicht unbedingt direkt

> vor euch vor die Füße, sondern schmeißt ihn doch in den Mülleimer oder grölt nicht irgendwelche Leute an und denkt daran, wenn ihr mit 15 Mann auf einen Gehweg euch befindet und das ist der einzige Weg von A nach B, da kommt keiner vorbei. Also bitte teilt euch doch auf‘. Wenn man das irgendwie vermitteln könnte, dann hätten wir hier nicht diese Probleme. Aber das sind diese Kleinigkeiten, die die Leute stören. Es ist gar nicht viel, aber es sind viele Kleinigkeiten und das kommt zusammen und dass macht das Ganze dann schwierig.“ (IN-A2, Pos. 59)

Die Ordnungsdienst-Mitarbeitenden befinden sich in einer Vermittlerposition, in der sie von der Stadtgesellschaft mehr Respekt und Interesse einfordern, von den Menschen mit Lebensmittelpunkt Straße Rücksichtnahme und Zurückhaltung. Die Förderung des gegenseitigen Verständnisses steht hier im Mittelpunkt, während Anwohnende den KOD auffordern härter durchzugreifen und Randgruppen ihr Recht auf den Aufenthalt im öffentlichen Raum einfordern. Im Dilemma zwischen diesen Polen greifen Mitarbeitende insbesondere im Austausch mit der Bevölkerung den Vergleich zu anderen Städten auf:

> „Aber das fängt ja auch schon an, dass wir nicht nur Anlieger haben, sondern dass wir auch Menschen haben, die von auswärts kommen, die dann hier reinkommen. Und dann erstmal einen Schlag kriegen und dann sagen und dann schreiben: ‚Ich war in Frankfurt, da ist es nicht so schlimm. Ich war in New York, da ist es nicht so schlimm.‘ Und wer Frankfurt und New York kennt, der weiß, wie schlimm es da ist. Also- […] Ja, da ist hier doch-, das ist doch hier Kinderspielplatz hier. […] Das ist oft auch ein Jammern auf hohem Niveau, was heute stattfindet. Ja, man muss sie akzeptieren, diese Menschen. Umgekehrt erwarte ich aber auch, dass die akzeptieren, dass ich einen freien Raum haben will, der nicht mit Gewalt oder mit Exzessen verbunden ist.“ (IN-A1, Pos. 73-75)

Auch die Mitarbeitenden stellen demnach Erwartungen an beide Gruppen und kommunizieren diese entsprechend. Die Relativierung durch den Vergleich mit anderen Großstädten und Metropolen zielt dann insbesondere darauf ab, Beschwerden von Anwohnenden zu entschärfen und das Image der eigenen Kommune in ein besseres Licht zu rücken. Im Rahmen ihrer Aufgabe, Sicherheit und Ordnung in der Kommune aufrechtzuerhalten, bewegen sich die Mitarbeitenden der KOD auf einem breiten Spektrum zwischen präventiver (Kommunikations-)Arbeit, der Repression von störendem Verhalten und der Vermittlung zwischen Akteuren im öffentlichen Raum. Rollenkonflikte sind in diesem Spannungsfeld zu erwarten.

7.2.2 Suchtabhängige Menschen

Während Menschen mit Suchterkrankungen mitunter auch zu den Menschen mit Lebensmittelpunkt Straße zählen, erhalten sie durch die KOD doch eine andere Aufmerksamkeit. Unterschieden werden meist Personen mit Alkoholproblemen von solchen, die andere Drogen, auch intravenös, konsumieren. *Trinker* und *Alkoholiker* werden häufiger unter den Randgruppen mitgenannt, Drogenabhängige dagegen werden gesondert kategorisiert. Ihnen werden andere Eigenschaften zugeschrieben als anderen Randgruppen, die Beschreibung der Tätigkeiten unterscheidet sich und auch das Verhalten der KOD gegenüber Drogenkranken ist ein anderes als gegenüber anderen Menschen mit Lebensmittelpunkt Straße. Die Subgruppe *suchtabhängige Menschen* und insbesondere *(Drogen-)Konsumenten* der Domäne *Problemklientel* wird daher hier auch gesondert betrachtet.

7.2.2.1 Charakterisierung

Drogenkonsumenten werden als „nette Menschen, die eben dieser Krankheit unterliegen“ beschrieben. Damit wird ihnen, wie anderen marginalisierten Gruppen auch, von den KOD zugestanden, dass sie krank und in Not geraten sind. Das ist eine wichtige Unterscheidung im Hinblick auf die Verantwortung für die eigene Situation: während einigen Obdachlosen zugeschrieben wird, dass sie sich selbst für das Leben auf der Straße entscheiden und eine Wahl haben (nicht darüber, wie sie in die Situation geraten sind, aber darüber, ob und wie sie wieder herauskommen), wird die Drogenabhängigkeit als Krankheit und damit als von außen induziert beschrieben. Auch in dieser Gruppe werden nette, intelligente und junge, aber kranke Menschen beschrieben. Viele von ihnen befinden sich in einer „Multisuchtlage“, sind also mehrfach abhängig. Neben den verschiedenen harten Drogen findet häufig auch ein Misch- oder Beikonsum mit Alkohol statt. Stehen die Personen unter dem Einfluss der Drogen, so wird ihnen zugeschrieben, keine rationalen Entscheidungen mehr treffen zu können.

In der Regel handelt es sich bei der Drogenszene um „Endkonsumenten“, die nicht oder nur in kleinen Mengen Drogen verkaufen. Die KOD-Mitarbeitenden beschreiben sie daher auch als „nicht kriminell“, allerdings treffen sie sich zum Teil in großen Gruppen, die in der Innenstadt auffallen. Die Szene wirkt dadurch bedrohlich auf die Bevölkerung und in der Presse werden die suchtabhängigen zusätzlich negativ dargestellt. In manchen der untersuchten Kommunen gibt es eine „relativ offene Drogenszene“, andere versuchen dies zu vermeiden, sodass der Konsum eher versteckt stattfindet. Insbesondere sichtbare Szenen und große Ansammlungen von Menschen mit Drogenproblemen machen „massive Probleme“ im Hinblick auf die öffentliche Ordnung und Sauberkeit.

Die KOD-Mitarbeitenden schreiben diese Probleme auch strukturellen Gegebenheiten zu: eine Ballung von beispielsweise Methadon-Praxen, in denen Suchtkranke ihre Substitution abholen können, führt laut ihnen auch zu einer Ballung der Patient:innen in diesem Gebiet. Sie verlassen die Gegend nach dem Arztbesuch nicht, sondern konsumieren in der Nähe weiter oder treffen Gleichgesinnte. Die KOD schreiben dabei den Ärzt:innen eine gewisse Verantwortung zu, da sie ihre Patient:innen anhalten müssten, die Gegend nach dem Besuch zu verlassen. Jedoch wird den Ärzt:innen auch nachgesagt, mit der Behandlung von Methadonpatient:innen ein gutes Geschäft zu machen, weswegen sie kein Interesse daran hätten, diese abzuschrecken/zu vergraulen.

Das *Trinkerklientel* wird eher charakterisiert wie die Menschen mit Lebensmittelpunkt Straße: sie sind grundsätzlich nette Menschen, die ihre Freiheit brauchen und ebenfalls einer Krankheit unterliegen.

7.2.2.2 Tätigkeiten

Die suchtabhängigen Menschen, die sich im öffentlichen Raum aufhalten, haben aus Sicht der KOD eine andere Tagesstruktur als die „Mehrheitsbevölkerung“. Die KOD-Mitarbeitenden erleben, dass sie häufig beschäftigungslos sind und sich daher tagsüber mit Freunden und Bekannten an bestimmten Plätzen treffen und sich dort aufhalten. Sie tauschen oder erwerben Drogen und konsumieren diese – in manchen Kommunen steht dafür ein Drogenkonsumraum zur Verfügung, sodass der Konsum nicht in öffentlich einsehbaren Plätzen stattfinden muss, die berauschten Personen sind jedoch im Nachgang häufig in deren Umgebung sichtbar. Darüber hinaus nutzen nicht alle Abhängigen die Einrichtungen oder sie stehen gar nicht erst zur Verfügung, was den Konsum auf der Straße, in Hinterhöfen, Hauseingängen oder in Parkgaragen begünstigt.

Vor dem eigentlichen Betäubungsmittelkonsum steht sie Beschaffung der Substanzen, die unter anderem durch Betteln oder Diebstahl finanziert wird. Die Beschaffungskriminalität stellt im Hinblick auf die Drogenkranken eine Problematik dar, da diese aufgrund der Arbeitsunfähigkeit keine Versicherungsleistungen oder nur sehr geringe Sozialleistungen erhalten (IN-A2, Pos. 35). Zum Konsum gehört auch die Aufbereitung der Drogen, also das Vorbereiten des Drogenbestecks sowie ggf. das Aufkochen von Betäubungsmitteln. Diese Tätigkeiten sind laut den KOD ebenfalls teilweise in der Öffentlichkeit zu beobachten, was wiederum zu Unsicherheitsgefühlen in der Bevölkerung führt. Schließlich findet bei intravenösem Konsum das eigentliche Setzen der Spritze statt, was in der Gesellschaft besondere Ablehnung erfährt. Neben den ohnehin hohen gesundheitlichen Risiken des intravenösen Konsums auf der Straße wird den Sicherheitsakteuren auch vorgeworfen, das Problem durch den Kontrolldruck noch zu verschärfen:

> „Ja, ich denke mal, das wird ja immer wieder auch beklagt, dass der Kontrolldruck für die zu groß ist. Gut, das ist dann immer so: Was war zuerst, das Huhn oder das Ei? Angeblich sei- also auch zum Beispiel der Drogenkonsum sei unsicherer geworden. Weil, wenn die sich die Drogen setzen würden, müssten sie das unter Zeitdruck machen, um so schnell wie möglich fertig zu werden. Das heißt also, die Sorgfalt wird fallengelassen, es wird nicht mehr ordentlich abgekocht, es wird schnell mal eine Spritze gesetzt, man setzt sie auch daneben oder man setzt die falsche Spritze, also eine rostige oder wie auch immer Spritze, weil man im Moment nichts anderes hat. Das wird gerne kolportiert." (IN-A1, Pos. 71)

Zumindest für den Ordnungsdienst kann der Mitarbeiter dies jedoch nicht bestätigen, da seine Teams dazu angehalten seien, den bereits begonnenen Konsumvorgang nicht zu unterbrechen, schließlich seien die Abhängigen „wirklich auf dem Affen" (IN-A1, Pos. 71) in diesem Moment und schwer einzuschätzen.

Diejenigen, die in Behandlung sind und substituiert werden, gehen dagegen in die Methadon-Praxen zum „Abschlucken", wodurch der Konsum in der Öffentlichkeit nicht sichtbar sind, wohl aber die Entzugserscheinungen vorab sowie die Folgen im Nachgang. Zudem bleibt es oft nicht bei einer Droge, sondern kommt zum Mehrfachkonsum:

> „Und die Klienten, das ist leider häufig so, die betreiben Beikonsum. Das heißt, die holen sich erstmal ihr Methadon ab - das sind aber kranke Menschen, die haben nicht mehr diese logische Denke. Die gehen daran und sagen ‚Ich bekomme jetzt mein Methadon und das soll mir eigentlich dabei helfen, davon wegzukommen'. Das wissen die vielleicht irgendwo. Aber letztendlich ist es das erst einmal eine Beruhigung des physisch schlechten Zustandes. Dann geht es aber weiter. Das heißt, Alkoholkonsum und dann auch die weitere Drogenbeschaffung." (IN-A2, Pos. 37)

Die KOD-Mitarbeitenden beschreiben weiterhin, dass die Suchtkranken im Anschluss an den Drogenkonsum alles verunreinigen „mit Blut, mit Utensilien, also zur Vorbereitung, Nachbereitung, dass die dann eventuell dort einschlafen und die Bushaltestelle für sich in Beschlag nehmen. Dass sie ihre Notdurft verrichten, weil man ist einfach auch stumpf, nicht mehr Herr seiner Sinne" (IN-A2, Pos. 35). Hinzu kommt, dass die Personen unter Drogeneinfluss eine geringere Schmerzwahrnehmung haben und für kurze Zeiträume „unglaubliche Kräfte entwickeln" (IN-C1, Pos. 226), sodass die Mitarbeitenden in körperlichen Auseinandersetzungen mit mehreren Personen agieren müssen, um jemanden zu fixieren.

Die Alkoholabhängigen fallen laut den KOD-Mitarbeitenden weniger aufgrund des Alkoholkonsums an sich auf, sondern aufgrund der Folgeerscheinungen: sie urinieren mit zunehmendem Alkoholpegel im öffentlichen Raum und

entblößen sich dabei, die Kronkorken fliegen auf den Boden, Glasflaschen gehen zu Bruch oder die Menschen werden lauter und aggressiver, je weiter der Tag fortgeschritten ist.

7.2.2.3 Handlungsorientierung: Vertreiben

Im Vergleich zu anderen marginalisierten Gruppen zeigt sich im Hinblick auf Drogenabhängige eine sehr einheitliche Tendenz im Umgang: die Ordnungsdienste setzen insbesondere auf eine Verdrängung und die Vermeidung größerer Szenegruppen im öffentlichen Raum. Das heißt nicht, dass sie nicht auch versuchen mit den Menschen in Kontakt zu kommen oder Verständnis für die Situation aufbringen, jedoch liegt im Vergleich zu Wohnungslosen oder der Trinkerszene ein stärkerer Fokus darauf, das „Problemklientel hier, Drogenanbieter, und natürlich auch Konsumenten und damit auch Ladendiebstahl und dergleichen mehr, zu vertreiben, schlicht und ergreifend zu vertreiben“ (IN-B2, Pos. 61). Besonders daran gelegen ist den Ordnungsdiensten, offene Szenen zu vermeiden, insbesondere offene Konsumentenszenen. Dies ist jedoch mit einem hohen Ressourceneinsatz verbunden, wie der Leiter eines KOD beschreibt: „Wir haben bis dato immer noch in dem Bereich vermieden eine offene Konsumentenszene zu haben, das gelingt im Moment () nur mit äußerster Kraftanstrengung“ (IN-B2, Pos. 15).

Den KOD-Mitarbeitenden ist gleichzeitig bewusst, dass eine bloße Verdrängung des Problems keine Lösung ist, und sie fordern mehr Betreuung, auch beispielsweise durch die Methadon-Ärzt:innen: „Ich würde mir wünschen, wenn die Ärzte Behandlungsverträge machen, wo dann klar ist: ‚Wenn Sie jetzt heute bei mir in der Praxis waren, gehen Sie sofort nach Hause. Und lassen sich hier nicht im Umfeld blicken. Sollte das der Fall sein, wird die Behandlung hier beendet‘“ (IN-A1, Pos. 23). Die Mitarbeitenden des KOD selbst sind formal für die Ahndung von Drogenhandel oder -konsum nicht zuständig, die Strafverfolgung obliegt der Polizei. Stattdessen sehen sie ihre Rolle eher in der Aufrechterhaltung eines positiven Images des öffentlichen Raums, sodass sie beispielsweise dafür sorgen, dass nicht in Hauseingängen oder Hinterhöfen konsumiert wird, wo Anwohnende sich gestört fühlen. Es geht dabei auch um eine Verteilung, sodass keine großen Gruppen entstehen, die Ängste schüren.

Darüber hinaus wird in den teilnehmenden Beobachtungen davon berichtet, dass die Mitarbeitenden auf unterschiedliche Drogen unterschiedlich reagieren. Ein Mitarbeiter berichtet, dass sie nichts unternehmen, wenn sie jemanden beim Konsum von Marihuana beobachten. Bei intravenösem Drogenkonsum gebe es eine „goldene ungeschriebene Regel: Schuss setzen lassen, Nadel, die schon drinsteckt, nicht rausziehen“ (FP-C1, Pos. 9). Auch aus einer anderen Kommune wird berichtet, dass die Mitarbeitenden angewiesen werden,

> „niemanden bei dem Setzen der Spritze zu hindern. […] Der hat lange dafür gearbeitet, um sich das geben zu können. Der musste dafür Risiken auf sich nehmen, ist auch unter einem hohen psychischen wie körperlichen Druck. Und wenn ich dem jetzt noch die Spritze wegnehme, dann erhöhe ich die Problematik. Und deswegen sind meine Mitarbeiter auch gehalten, dann auch meinetwegen da zuzugucken. (IN-A1, Pos. 71)

Insbesondere der letzte Aspekt führt wiederum zu Konflikten mit Bürger:innen, die vom KOD erwarten, dass sie den Drogenkonsum verhindern und dagegen vorgehen, anstatt abzuwarten und zuzusehen. Die Mitarbeitenden fordern dagegen die suchtkranken Personen auf, an weniger öffentlich einsehbaren Plätzen zu konsumieren und zumindest das Drogenbesteck wieder mitzunehmen. In einigen KOD tragen die Mitarbeitenden auch Spritzenbehälter mit sich, sodass sie zurückgebliebenes Besteck einsammeln und sicher bis zur Entsorgung transportieren können. Nicht alle Mitarbeitenden tragen jedoch gerne einen dieser Behälter bei sich, da die Sorge vor einer Verletzung und ggf. Ansteckung mit Krankheiten durch beispielsweise Spritzen groß ist.

Der Umgang mit alkoholabhängigen Menschen entspricht mehr den Handlungsoptionen für Menschenmit Lebensmittelpunkt Straße allgemein: die KOD grüßen sie, fragen wie es ihnen geht und bleiben kurz stehen für einen Austausch. Die Kommunikation spielt hier eine stärkere Rolle als in der Interaktion mit Drogenabhängigen.

7.2.3 Störer

Solange Menschen mit Lebensmittelpunkt Straße oder Otto-Normalbürger nicht stören, gibt es für die untersuchten KOD in der Regel keinen Anlass, mit ihnen in Kontakt zu kommen. Nicht stören bedeutet in diesem Zusammenhang, dass sie sich ruhig und unauffällig verhalten, die Regeln für den Aufenthalt im öffentlichen Raum einhalten und niemanden belästigen. Sind diese Voraussetzungen nicht erfüllt, liegt eine Störung der öffentlichen Ordnung vor, die vielfältige Ausprägungen haben kann. Die betreffenden Personen werden von den KOD dann als „Störer“ kategorisiert, die sich im Sinne der ethnografischen Semantik als Subgruppe zusammenfassen lassen. Die inkludierten native terms umfassen eine sehr heterogene Gruppe von Menschen und die Grenzen zu *Menschen mit Lebensmittelpunkt Straße* und *Otto-Normalbürger* sind fließend. Im Subset Störer werden jedoch gezielt Personen(gruppen) genannt, deren Bezeichnung bereits den Grund der Störung beinhaltet: *Kippenschnipper*, *Randalierer* und *Wildpinkler* seien hier als Beispiele genannt. Der Fokus der Beschreibung liegt explizit auf der störenden Tätigkeit, nicht auf Merkmalen wie beispielsweise dem Status der Erwerbstätigkeit oder Krankheitsbildern.

7.2.3.1 Charakterisierung und Tätigkeiten

Die Subgruppe der *Störer* wird durchweg negativ beschrieben und eine Begegnung bedeutet für die KOD in der Regel die Notwendigkeit eines Eingreifens. Die Gruppe ist sehr vielfältig zusammengesetzt und während *Kippenschnippern* nachgesagt wird, dass ihnen die Sauberkeit der Stadt egal sei und sie sich ignorant verhalten würden, gelten *Hooligans* aus Sicht der untersuchten KOD als gewaltbereit. *Wildpinkler* hingegen beschreiben sie als verzweifelt und mittellos, wenn es sich um Mitglieder von marginalisierten Gruppen handelt, die kostenpflichtige öffentliche Toiletten meiden. In die Gruppe der *Störer* fallen laut den Beschreibungen bei entsprechendem Verhalten auch *Prostituierte*, *Schläger* und *Randalierer*. Bei letzteren beiden ist der Name ebenfalls Programm: sie verhalten sich gewalttätig gegenüber anderen Personen oder Mobiliar im öffentlichen Raum und stören dadurch den sozialen Frieden beziehungsweise zerstören fremdes Eigentum. Insbesondere Schlägereien und Gewalttaten werden von den KOD innerhalb von bestimmten Gruppen beobachtet; sie werden von einzelnen Szenegruppen untereinander verübt, seltener sind Passant:innen beziehungsweise Außenstehende involviert. Beobachtet werden diese Verhaltensweisen aber selbstverständlich auch von außen, wodurch laut den Mitarbeitenden das Sicherheitsgefühl beeinträchtigt werden kann. Aussagekräftiger als die Beschreibung von persönlichen oder visuellen Charakteristika der Personen, die stören, ist jedoch die Beschreibung der Tätigkeiten an sich: „wildes Urinieren ist schon ein störender Tatbestand“ (IN-A1, Pos. 49), Vermüllung und Lagern gilt als störend (IN-A1, Pos. 65), ebenso wie Menschen anrempeln oder anpöbeln (IN-A1, Pos. 67). Zahlreiche der Störungen sind mit Drogen- oder Alkoholkonsum verknüpft, wie ein Mitarbeiter erläutert:

> „Störendes Verhalten, das heißt aufgrund der physischen Zustände, in denen man sich dann nach so einem Rausch befindet, entweder, dass die dann teilweise auf einer - ich sag mal, innerhalb von so einer Bushaltestelle, sich da komplett ausgebreitet haben. Alles verunreinigt haben mit Blut, mit Utensilien, also zur Vorbereitung, Nachbereitung, dass die dann eventuell dort einschlafen und die Bushaltestelle für sich in Beschlag nehmen. Dass sie ihre Notdurft verrichten, weil man ist einfach auch stumpf, nicht mehr Herr seiner Sinne. […] Oft ist es denen dann auch egal, anstößige Handlungen oder Belästigen der Allgemeinheit und denen die da wirklich dann stehen und ganz massiv diesen Druck verspüren und gar keine Venen mehr frei haben und dann ihre Genitalien irgendwie offenbaren und dort dann den Betäubungsmittelansatz setzen. Das sind so Möglichkeiten, neben allgemein Alkoholkonsum innerhalb von Bushaltestellen, ne?“ (IN-A2, Pos. 35)

Störungen werden häufig auch mit Gefährdungen für die Allgemeinheit gleichgesetzt, beispielsweise wenn es um Glasbruch geht oder um zurückge-

lassenes Spritzenbesteck (IN-A2, Pos. 57). Die Mitarbeitenden weisen darauf hin, dass es aus ihrer Sicht oft Kleinigkeiten sind, die in ihrer Massierung Anwohnende stören. Dabei handelt es sich mitunter um zu wenig Platz auf dem Gehweg, weil dort Menschentrauben stehen, Kronkorken auf dem Boden oder bereits erwähntes Urinieren im öffentlichen Raum. Auch Lärmbelästigungen, sei es in Wohngebieten oder durch Straßenmusik in der Innenstadt, zählen die untersuchten KOD zu den Störungen. „Und wenn diese Kleinigkeiten irgendwie beseitigt werden könnten, wäre alles eigentlich kein Thema“ (IN-A2, Pos. 59) sagt ein Mitarbeiter und beschreibt damit auch die Aufgabe des KOD: die Eindämmung von einzeln betrachtet als marginal wahrgenommenen Regelübertretungen, die in ihrer Ballung jedoch unhaltbar werden.

> „Also wir haben, wie gesagt, nichts dagegen, wenn einer am Buchinger Platz sein Bierchen trinkt. Der kann auch seinen Schnaps trinken, ist auch egal. Aber es darf nur nicht zu Störungen kommen. Das gilt aber auch für den Touristen in der Altstadt genauso.“ (IN-A1, Pos. 81)

„Störer“ können alle Personen und Gruppen im öffentlichen Raum sein, entscheidend für die entsprechende Einordnung ist ein Verhalten, dass die öffentliche Ordnung beeinträchtigt.

7.2.3.2 „Wenn die nicht stören, haben wir nichts zu veranlassen“

Aus den vorhergehenden Abschnitten wird deutlich, dass das Konzept der „Störung“ Handlungszwänge für die KOD-Mitarbeitenden beinhaltet. Im Folgenden soll daher nun der Frage nachgegangen werden, was genau die Mitarbeitenden unter einer Störung verstehen, wann diese eintritt oder nicht, und wie der Aushandlungsprozess sich darstellt.

Die Polizei- und Ordnungsbehördengesetze, die den Begriff der „Störung“ verwenden, bieten in der Regel keine nähere Definition. Das Sächsische Polizeivollzugsdienstgesetz beispielsweise erklärt die „Abwehr einer Gefahr“ mit der „Beseitigung einer Störung, wenn der Eintritt weiteren Schadens für ein polizeiliches Schutzgut droht“ (SächsPVDG §4 Abs. 3). Das Polizeigesetz in Baden-Württemberg nutzt den Begriff der Störung hinlänglich, um die Aufgaben der Polizei zu beschreiben. So heißt es bereits in §1 PolG BW:

> „Die Polizei hat die Aufgabe, von dem Einzelnen und dem Gemeinwesen Gefahren abzuwehren, durch die die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bedroht wird, und Störungen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung zu beseitigen, soweit es im öffentlichen Interesse geboten ist. Sie hat insbesondere die verfassungsmäßige Ordnung und die ungehinderte Ausübung der staatsbürgerlichen Rechte zu gewährleisten.“

Was genau unter Störungen der öffentlichen Sicherheit im Vergleich zu bspw. Bedrohungen oder Gefahren verstanden wird, bleibt jedoch auch hier nebulös. Es bleibt zu untersuchen, wie die Mitarbeitenden der KOD den Begriff der Störung für sich im Arbeitsalltag verwenden und mit Leben füllen.

Im Sprachgebrauch der KOD findet sich neben der Tatsache der *Störung* noch die Personenbezeichnung *Störer* sowie die Tätigkeitsbeschreibung *stören*. Alle drei Termini sollen an dieser Stelle betrachtet werden, um ein Verständnis für die Bedeutung der Störung im Arbeitsalltag der KOD-Mitarbeitenden zu gewinnen.

In einem Interviewausschnitt mit einer Leitungsperson heißt es: „Und ich glaube, wir müssten uns um größere Ordnungswidrigkeiten wie Störungen, die durch Menschen passieren gegen Menschen oder gegen Interessen von Menschen, da sollte man, muss man sich mehr drum kümmern“ (IN-A1, Pos. 47). Zunächst ist eine Störung also eine Form der Ordnungswidrigkeit. Ordnungswidrigkeiten können nach ihrer Qualität in „größere“ und im Gegensatz „kleinere“ eingeteilt werden, wobei die Störungen, die die Freiheit oder den persönlichen Freiraum anderer Menschen einschränken, zu den größeren Ordnungswidrigkeiten gehören. Diese zeichnen sich dadurch aus, dass sie als Ziel nicht Gegenstände (wie z. B. beim Vandalismus), sondern Personen haben. Als ein Beispiel für diese Fälle, die eine „höhere Störungsqualität haben“, wird eine Person herangezogen, „der permanent hier auffällt in Körperverletzung Dritter“ (IN-A1, Pos. 77). Die Verhinderung von Störungen gegen Menschen oder deren Interessen werden in der Handlungsreihenfolge der KOD prioritär gewertet („mehr drum kümmern“). Sie haben beispielsweise in der Entscheidung über die Aufgabenerledigung Vorrang vor der Ahndung des Kippenschnippens oder Wildpinkelns, bei denen in der Regel keine anderen Menschen unmittelbar betroffen sind.

Eine Störung muss jedoch nicht zwingend mit einem direkten Kontakt gegenüber anderen Personen verbunden sein. Auch die bloße Ansammlung von Menschen im öffentlichen Raum qualifiziert als Störung. So erklärt die Leitungsperson weiter: „Uns stört nicht, dass da einer sitzt und auch dass da einer sein Bierchen trinkt“ (IN-A1, Pos. 53). Einzelpersonen stellen, auch wenn sie Alkohol konsumieren, in sich noch keine Störung dar. Erst die „Massierung“ oder „Ansammlung“ (IN-A1, Pos. 53) von Personen wird potenziell zur Störung. Dabei spielt der soziale Status erstmal keine Rolle, sowohl „ein reicher Banker“ als auch ein „Mensch […], der die Bodenhaftung verloren hat“ (IN-A1, Pos. 53) oder die „Touristen in der Altstadt“ (IN-A1, Pos. 81) stören nicht, solange sie vereinzelt auftreten. Die Präsenz großer Gruppen macht dann, auch ohne, dass diese bspw. anderen gegenüber handgreiflich werden, die Störung aus, insbesondere, wenn zum Beispiel die Lautstärke in der Gruppe ansteigt.

Betroffen von dieser Störung sind dann unter anderem Anwohnende oder Passant:innen, die sich aufgrund der Gruppengröße nicht mehr trauen, bestimmte Plätze oder Wegeverbindungen zu nutzen.

Gleichzeitig weisen die KOD-Mitarbeitenden Beschwerden von Anwohnenden, die sich am bloßen Anblick oder nicht normkonformen Verhalten bestimmter Gruppen stören, auch zurück. Sie fordern die Benennung konkreter Störungen ein und geben an, dann auch nur diesen spezifischen Sachverhalten oder Personen nachzugehen (IN-A1, Pos. 89). Eine Störung muss immer „begründet" (IN-A1, Pos. 91) sein, damit der KOD tätig werden kann. Über die Begründungslage entscheiden die Mitarbeitenden im Einzelfall. Im Zusammenhang mit einer Beschwerde über eine wohnungslose Person, die sich vor einem Supermarkt aufhielt, suchten KOD-Mitarbeitende das Gespräch mit der Supermarktleitung. Diese betrachtete den Wohnungslosen aufgrund seiner bloßen Präsenz nicht als Störung, sodass keine weiteren Maßnahmen durch den KOD veranlasst wurden. Die Einschätzung der Supermarktleitung überwog damit das Störungsempfinden der Bevölkerung, aus der die Beschwerde kam. Der KOD vertritt dazu die Haltung: „Also wenn der nicht stört, dann ist der in Ruhe zu lassen. So einfach ist das" (IN-A1, Pos. 91). Auch Beschwerden über das Musizieren im öffentlichen Raum werden zurückgewiesen, wenn dieses im Rahmen des städtischen Regelwerks (beispielsweise innerhalb bestimmter Zeitfenster, ohne Verstärker) geschieht (IN-B2, Pos. 75). Nicht alles, was Beschwerdeführende als Störung betrachten, ist demnach auch in den Augen der KOD gleichzeitig eine Störung.

Ganz explizit beschrieben wird der Begriff der Störung durch die KOD-Mitarbeitenden mit Bezug zum Übernachten im öffentlichen Raum. Während das bloße Nächtigen prinzipiell geduldet wird, wird die Vermüllung des Übernachtungsplatzes, der Aufbau eines größeren Lagers oder gar Zeltes und das zu lange Verweilen am Morgen als Störung eingestuft. Als „erhebliche Störungen" (IN-A1, Pos. 67) werden das Anrempeln und Anpöbeln von Passant:innen von Menschen unter starkem Alkoholeinfluss gewertet. Auch feiernde *Otto Normalbürger*, die grölen und sich auf dem Weg zum Bahnhof im öffentlichen Raum erleichtern, sind eine Störung (IN-A2, Pos. 37). Kaputte Bierflaschen an Szenetreffpunkten sind nicht nur eine Störung, sondern auch eine Gefährdung. Die Begriffe sind demnach nicht deckungsgleich, eine Gefährdung wie beispielsweise Glasbruch birgt das Potenzial, dass sich jemand verletzt. Das ist bei einer Störung, insbesondere wenn sie sich nicht unmittelbar gegen Menschen richtet, nicht zwingend der Fall. Die Phänomene können sich aber, wie im Fall kaputter Glasflaschen überlagern, da neben der Verletzungsgefahr auch eine Störung durch Vermüllung auftritt. Eine weitere Definition erfährt der Begriff der Störung durch den Zusatz *Ordnung*: „[Es] geht ja im Wesentlichen um

Ordnungsstörungen, die Aufgaben sind ja definiert, so Lärm, Ruhestörung, Verstoß gegen Polizeiverordnungen, also Betteln und und und“ (IN-B1, Pos. 53). Ordnungsstörungen sind in dieser Betrachtungsweise eng an die lokalen Verordnungen geknüpft und damit klarer definiert. Jeder Verstoß gegen die Verordnungen ist eine Ordnungsstörung, was den Interpretationsspielraum durch den KOD einschränkt, aber auch die Entscheidungen über das Eingreifen erleichtert. In diesem Zusammenhang wird auch konsequent zwischen Straftatbeständen, um die die Polizei sich kümmert, und Ordnungsstörungen, die der KOD bearbeitet, unterschieden:

> „Unabhängig jetzt von dem polizeilichen Straftatsaufkommen, da will ich jetzt gar nicht in die Tiefe gehen, sondern jetzt mal nur von unserer Schiene zu sprechen, von unserem Tätigkeitsfeld, was die Ordnungswidrigkeiten sind, wir sind also das von der Polizei, Verordnung der Stadt B definierte Lagern, das Müllaufkommen, das öffentliche Urinieren. Also die negativen Begleiterscheinungen zum Beispiel von Alkoholkonsum (ja) oder dieses laute miteinander umgehen, das bis hin zu sich streiten, schlagen, körperlichen Auseinandersetzungen als Folge von () von Alkohol- und Drogenkonsum. Ähm wie gesagt, die Müllthematik, das öffentliche Urinieren, was sich auch dahingehend fortsetzt, dass man das nicht nur in Grünanlagen und Büsche macht, sondern dann eben auch direkt am Bahnhof an die an die Fassadenwände.“ (IN-B3, Pos. 14)

In Summe sind Störungen Verstöße gegen städtische Verordnungen. Besonders häufig erwähnt werden von den Mitarbeitenden insbesondere das Lagern, die Vermüllung und die negativen Begleiterscheinungen von Alkohol- und Drogenkonsum, wie aggressives Verhalten, Lärm und Gewalt. Verhalten, das die Freiheit oder Gesundheit anderer Menschen bedroht, wird als besonders schwerwiegend eingestuft und gegenüber anderen Störungen prioritär behandelt. Die Mitarbeitenden treffen jedoch Einzelfallentscheidungen darüber, was eine Störung ist und was nicht. Dabei stellen sie sich mit ihren Entscheidungen mitunter auch gegen die Meinung der Anwohnenden oder Beschwerdeführenden, die eine eigenen Definition der Störung für sich beanspruchen.

7.2.3.3 Handlungsorientierungen

Die KOD verfügen über verschiedene Handlungsoptionen für den Umgang mit Störungen. Die Reaktion auf eine gemeldete oder selbst wahrgenommene Störung wird in der Regel mit einer Evaluation der Situation eingeleitet: Handelt es sich wirklich um eine Störung (siehe auch Kapitel 7.3.1.4)? Und wenn ja, muss der KOD hier tätig werden, oder sind andere Akteure hinzuzuziehen? Die Feststellung, dass „einer da an den Baum gepullert hat“ (IN-B2, Pos. 59), jemand „da eine Bierflasche kaputt haut“ (IN-A2, Pos. 57) oder jemand schlicht falsch parkt zieht für die Mitarbeitenden eindeutig repressive Konsequenzen nach sich.

Ist die Situation weniger eindeutig, suchen die Mitarbeitenden mitunter das Gespräch mit Betroffenen und/oder Beschwerdeführenden. Sie begründen dies damit, dass die berichtete Störung oftmals diffus ist und sich über ganze Gruppen erstreckt, ohne jedoch spezifische regelwidrige Handlungen auszumachen. Mit dieser Vorgehensweise machen sich die KOD mitunter auch unbeliebt bei den Beschwerdeführern, was sie jedoch in Kauf nehmen, wie ein Mitarbeiter berichtet:

> „‚Nur, weil euch der Anblick stört, werden wir gegen die Leute nicht vorgehen.' Dafür verdammen uns manche Anwohner, aber- Wenn die uns eine konkrete Störung benennen, ja klar. Dann geht es aber nur um diese eine konkrete Störung. Dann geht es nur um diesen einen Menschen oder die zwei, drei Menschen, die da dran beteiligt sind. Und die anderen haben damit nichts zu tun." (IN-A1, Pos. 89)

Kommen sie zu dem Schluss, dass keine Störung vorliegt, wird in der Regel nichts weiter unternommen. Liegt eine Störung vor, können abgesehen von Ordnungswidrigkeitenanzeigen auch Platzverweise und Verdrängung als Instrumente zum Einsatz kommen. Ebenfalls können soziale Träger zur Unterstützung dazu gerufen werden:

> „Und wir arbeiten insofern mit denen [Obdachlosenhilfe] zusammen, als wir denen sagen: ‚Leute' – wenn wir zum Beispiel ein Lager räumen müssen – ‚Geht bitte erstmal dahin, sagt denen: Hier findet eine Störung statt und bietet denen Hilfen an.' Und wenn das nicht funktioniert, dann kommen wir als Ordnungsbehörde. Wir versuchen erstmal den Hilfeansatz." (IN-A1, Pos. 77)

Das Hinzuziehen von sozialen Trägern passiert insbesondere bei geplanten Maßnahmen wie eben der hier genannten Räumung eines ordnungswidrigen Lagers. Im Alltag des Schichtdienstes wird die soziale Arbeit im Umgang mit auffälligen Personen nicht per se hinzugezogen, sondern nur in Ausnahmefällen. Darüber hinaus ist die Polizei bei Störungen hinzuzuziehen, bei denen der Verdacht einer Straftat vorliegt oder in gefährlichen Situationen. Den Mitarbeitenden ist wichtig, dass Störungen schnell geahndet werden und die Störer Konsequenzen erfahren.

Wie bereits angemerkt, bedeutet die definitive Feststellung einer Störung durch die KOD einen Kipppunkt im Vorgehen der Mitarbeitenden. Wurde ein störendes Verhalten festgestellt verfügen sie zwar noch über einen Ermessensspielraum im Umgang mit der Situation und der Auswahl der Maßnahmen, eine Reaktion ist jedoch notwendig und ein „Darüber hinwegsehen" kommt nicht in Betracht. Insbesondere Störungen wie Vermüllung, öffentliches Urinieren oder Lärmen führen häufiger zu einer sanktionierenden Reaktion als zu kommuni-

kativen Maßnahmen. Dabei kann es sich um das Verhängen eines Bußgeldes und einer Ordnungswidrigkeitenanzeige handeln, aber auch um die Verdrängung der entsprechenden Personen von einem Ort.

Sanktionieren durch Geldbuße

Ordnungswidrigkeiten werden in der Regel mit Verwarnungs- und Bußgeldern geahndet. Geringfügige Ordnungswidrigkeiten können mit einem Verwarnungsgeld bis maximal 55€ sanktioniert werden. Darüber hinaus wird ordnungswidriges Verhalten mit Bußgeldern entsprechend des Bußgeldkatalogs belegt. Die Entscheidung über die Verfolgung einer Ordnungswidrigkeit liegt im Ermessen der Behörde, da im Ordnungswidrigkeitenrecht das Opportunitätsprinzip gilt (im Unterschied zu Straftaten, wo das Legalitätsprinzip die Verfolgung vorschreibt). Die Bußgelder für das jeweilige abweichende Verhalten sind im Bußgeldkatalog als Spanne angegeben und die letztliche Entscheidung über die Höhe des Bußgeldes trifft nicht der für diese Studie beobachtete Außendienst des Ordnungsamtes, sondern die Bußgeldbehörde der Kommunalverwaltung.

In der Regel werden die sich ordnungswidrig verhaltenen Personen von den Mitarbeitenden des KOD darüber informiert, dass sie eine Ordnungswidrigkeit begangen haben und daher mit einer Geldbuße rechnen müssen. Teilweise enthalten diese Maßnahmen ein präventives Element, beispielsweise wenn den betroffenen Personen von den Mitarbeitenden erklärt wird, warum sie mit einer Anzeige rechnen müssen und wie sie dies in Zukunft verhindern können. Es gibt zudem Versuche, unerwünschtes Verhalten durch Incentives zukünftig zu verhindern. Hierzu werden beispielsweise Taschenaschenbecher an *Kippenschnipper* verteilt, die als Müllbehälter dienen und gleichzeitig einen Erinnerungsaspekt beinhalten. Bei teilnehmenden Beobachtungen konnte registriert werden, dass KOD-Mitarbeitende die betreffenden Personen bisweilen fragen, ob sie wissen, was sie falsch gemacht haben. Trotz dieser erklärenden und präventiven Aspekte geht die Einleitung eines Bußgeldverfahrens immer mit der Aufnahme der Personalien einher. In diesen Fällen erfragen die Mitarbeitenden daher ein Ausweisdokument, welches nicht alle Personen freiwillig zur Verfügung stellen. In einigen KOD wären die Mitarbeitenden auch berechtigt, sich die Informationen unter Einsatz von Gewalt zu beschaffen, was jedoch abhängig von der Störung nicht unbedingt als angemessen eingestuft wird:

> „Also es ist auch eine Frage der Verhältnismäßigkeit. Wenn jetzt derjenige, der die Kippe schnippt, zahlt, dann ist gut. Aber wenn das einer ist, der einfach nicht zahlen will, dann muss ich die Personalien haben. Und wenn ich die Personalien haben will, muss ich die mir auch, wenn ich konsequent bleiben will, muss ich die mir notfalls auch mit aller Gewalt holen. Wir sind dazu berechtigt, die uns selber zu holen. Aber wenn dann am Ende, sagen wir mal so, wie schon passiert, ein Fingerkuppen-Abriss bei

> rauskommt, dann weiß ich nicht, ob das alles verhältnismäßig gewesen ist.“ (IN-A1, Pos. 47)

Ähnlich äußert sich der Leiter eines anderen Ordnungsdienstes im Hinblick auf die Durchsetzung von Platzverweisen. In beiden Fällen wird darauf verwiesen, dass man sich überlegen muss, was der KOD eigentlich erreichen will: Vorrangig geht es um Ordnungswidrigkeiten, darunter wiederum sind beispielsweise die *Kippenschnipper* in der „Litanei so ziemlich ganz unten“ (IN-A1, Pos. 47) und die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme muss gewahrt werden. Die Durchsetzung der Sanktion nimmt also mit der wahrgenommenen Ernsthaftigkeit des Verhaltens zu, sodass es laut den Mitarbeitenden mitunter sogar zu Verfolgungsjagden mit dem Dienstwagen kommt, wenn beispielsweise Personen bei Kontrollen im Rotlichtmilieu flüchtig sind. Dies sind jedoch Ausnahmesituationen, die berichtet wurden; alle im Rahmen dieser Studie beobachteten Situationen, in denen Bußgelder verhängt wurden, konnten ohne Gewalteinwirkung gelöst werden.

Wird ein Verwarnungsgeld nicht rechtzeitig entrichtet oder liegt das Bußgeld über 55€ und wurde das Verfahren nicht wegen Geringfügigkeit eingestellt, erlässt die zuständige Verwaltungsbehörde einen Bußgeldbescheid. Zusätzlich zum eigentlichen Bußgeld wird dann eine Verwaltungsgebühr fällig. Die Bußgeldbehörde entscheidet über die finale Höhe des Bußgelds, wobei die Schwere des Verhaltens und möglicherweise vorhergegangene Vorfälle (Erst- vs. Wiederholungstäter) in die Entscheidung mit einfließen können. Gegen den Bußgeldbescheid kann Einspruch eingelegt werden.

Wichtig ist den KOD, dass die störenden Personen repressive Maßnahmen zeitnah spüren und genug Sicherheitspersonal im öffentlichen Raum tätig ist, um Fehlverhalten konsequent zu ahnden. Auf die Frage, ob Videoüberwachung hier präventiv unterstützen kann, betonen Mitarbeitende den Effekt zeitnaher Sanktion durch Akteure vor Ort:

> „Da muss mal was passieren. Also jetzt sieben- achtundsiebzig Stunden nach Ereignis irgendwelche Feststellungen zu treffen […] bringt nicht wirklich Punkte. Weil wenn es Störungen gibt, muss auch was passieren, da muss Personal vorhanden sein die dann auch mal nachts um zwei eingreifen können. Sonst meine ich macht Videoüberwachung nicht wirklich Sinn, weil präventiv wirkt dann nur, wenn auch restriktive Ergebnisse zu spüren sind ?durch? Störungen. Und, im Nachhinein Sachverhalte feststellen ohne Daten zu haben ist einigermaßen witzlos, würde ich sagen.“ (IN-B2, Pos. 59)

Maßnahmen der sekundären Kriminalprävention wie Videoüberwachung müssen aus Sicht der untersuchten KOD durch Sanktionen unterstützt und verstärkt werden. Hier drückt sich auch das Präsenzideal der KOD aus, da lediglich

durch eine hohe zeitliche und personelle Präsenz im öffentlichen Raum eine schnelle Reaktion und an das Verhalten gebundene Ahndung erfolgen kann. Wird eine Ordnungswidrigkeitenanzeige verfasst sehen die Mitarbeitenden von der Nennung einer Bußgeldsumme jedoch ab. Die betroffenen *Störer* wollen häufig wissen, mit welchem Betrag sie rechnen müssen. Da der Bußgeldkatalog jedoch eine Spanne vorsieht (beispielsweise „Bußgeldrahmen ab 100€“ für das „Verrichten der Notdurft in der Öffentlichkeit“ nach dem Ordnungswidrigkeitengesetz zzgl. Bearbeitungsgebühren) und nicht die KOD-Mitarbeitenden, sondern die Bußgeldbehörden der jeweiligen Kommune über die endgültige Höhe entscheiden, machen die Mitarbeitenden hierzu keine konkreten Angaben nach außen. Das begründen sie auch damit, dass ggf. bei mehrmaligem auffälligem Verhalten oder wiederholtem Verstoß gegen Verordnungen die Beträge steigen, sie die vergangenen Bußgeldbescheide jedoch beim Verfassen der Anzeige nicht überblicken können. Nicht selten führt dieses Nichtmitteilen der Höhe des zu erwartenden Bußgelds bei den betroffenen Personen zu Unmut.

Sanktionieren durch Verdrängung

Nicht alle störenden Verhaltensweisen verlangen nach Ordnungswidrigkeitenanzeigen und Bußgeldern. Manchmal sind Verhaltensweisen lediglich an bestimmten Orten nicht gewünscht (wie beispielsweise der Alkoholkonsum in großen Gruppen an zentralen Plätzen), sodass die KOD eine Verlagerung der Menschen erzielen wollen. Dies kann entweder freiwillig oder mittels Platzverweis geschehen, mithin auch zusätzlich zu anderen repressiven Maßnahmen.

In Bezug auf gewaltbereite Hooligans beispielsweise wünscht sich ein untersuchter Ordnungsdienst, dass sie Aufenthaltsverbote verhängen können (IN-A1, Pos. 51), was dem KOD zum Zeitpunkt der Befragung nicht möglich ist. Die illegale Straßenprostitution im Sperrbezirk wird in einer Stadt verstärkt bestreift, was diese aufgrund der abschreckenden Wirkung weniger sichtbar macht und verhindern soll, dass Anwohnende von Freiern angesprochen werden. Auch im Hinblick auf Randalierer und Schläger geht es vorrangig darum, diese auseinanderzuhalten, wegzuführen oder „zur Seite bringen zu können“ (IN-C1, Pos. 74), also von einem Ort weg zu verlagern.

Auf die Frage danach, ob durch Aufwertungsmaßnahmen in einem Viertel auch Verdrängung von Randgruppen stattfindet, antwortet der Leiter eines KOD:

> „Nein, nur bedingt. Also verdrängen ist immer das eine. Verdrängung setzt voraus, dass ich vorher gestört habe oder mich störend verhalten habe. Wenn die sich vernünftig verhalten, dann bleiben die da sitzen. (IN-A1, Pos. 89)

Als Konsequenz auf eine Störung steht den KOD also die Handlungsoption der Verdrängung zur Verfügung. Dieses Mittel kann auch angewandt werden, wenn beispielsweise die Kommunikation nicht mehr funktioniert und keine gemeinsame Lösung für eine Situation gefunden werden kann. Der großen Ansammlung von Szeneangehörigen beispielsweise, die Ängste bei mindestens einer älteren Dame ausgelöst hat, wurde mit Verdrängung begegnet:

> „Man hat oft Geduld und [wir] haben gesagt: ‚Haltet das hier sauber, verhaltet euch ruhig, dann dürft ihr hier verweilen'. Mittlerweile wird es nicht mehr geduldet, mittlerweile ist es gar nicht mehr möglich, weil die dort nicht sitzen können. Aber das war eine Argumentation. Die haben auch dann zu Beginn, haben sie dann auch gesagt: ‚Wieso müssen wir jetzt hier weg? Was wollt ihr? Das ist einfach nur Verdrängung'. Und ich konnte den Leuten das erklären. Ich sag: ‚Leute, versetzt euch doch bitte mal in die Lage der 86-Jährigen Dame, die einiges erlebt hat. Und die muss sich jetzt für morgens 4 Uhr einen Wecker stellen, weil sie schlichtweg Angst hat ihren Müll wegzubringen?' Weil es hiervor aussieht, weil die davor gepinkelt haben und und und. Es gab halt viele Gründe. Es war tatsächlich nachvollziehbar, auch für diese Leute. Dass die dann auch gesagt haben: ‚Ja okay, aber wir machen ja nichts'. Ja, das weiß ich. Aber die Dame weiß das nicht. (IN-A2, Pos. 39)

Verdrängung wird hier als letzte Option dargestellt, wenn kommunikative Maßnahmen nicht mehr greifen. Auch dabei wird, zumindest in diesem Beispiel, der betroffenen Gruppe erklärt, warum sie an einen anderen Ort ausweichen müssen und versucht, Verständnis für die Maßnahme zu wecken. Hier zeigt sich, dass Verdrängung nicht per se die Strategie der KOD darstellt, sondern sich speziell auf die Gruppe der *Störer* bezieht, die auf Grundlage von nicht erwünschtem Verhalten durch Geldbußen oder Verdrängung sanktioniert werden sollen.

7.3 „Otto Normalbürger"

Während eine Überschneidung von Aufgaben und ein regelmäßiges Aufeinandertreffen mit der *Polizei* im Arbeitsalltag der KOD nicht verwundert und die Interaktion mit dem *Problemklientel* jobimmanent scheint, kommen die Ordnungsdienstmitarbeitenden mit einer weiteren Gruppe in Kontakt: die Gruppe der *Otto-Normalbürger*. Angelehnt an die umgangssprachliche Bezeichnung „Otto Normalverbraucher" für Menschen mit durchschnittlichen Bedürfnissen bezeichnet *Otto Normalbürger* für die KOD die Durchschnittsbürger:innen, Stadtgesellschaft oder Mehrheitsbevölkerung. Anders gesagt: die Menschen, die

nicht aus professionellem Grund im öffentlichen Raum tätig sind (wie beispielsweise Polizei, soziale Arbeit oder Reinigungspersonal) und die nicht der Domäne *Problemklientel* angehören.

In der Regel gibt es für die Mitarbeitenden keinen Grund, mit den *Otto Normalbürgern* in Kontakt zu kommen, wenn keine Regelübertretungen oder Störungen vorliegen. Dennoch gibt es zahlreiche Situationen, in denen Bürger:innen die Mitarbeitenden der KOD ansprechen und nach dem Weg fragen, sich über etwas beschweren oder ihre Hilfe benötigen. Im diesem Kapitel werden daher die Situationen beschrieben, in denen Interaktionen zwischen KOD und *Otto Normalbürgern* zustande kommen, wie die Bürger:innen aus Sicht der KOD charakterisiert werden und welche Tätigkeiten ihnen zugeschrieben werden. Im zweiten Schritt werden dann auch für die *Otto Normalbürger* die Handlungsoptionen ausdifferenziert, die den KOD zur Verfügung stehen.

Diese Domäne mit Menschen aus der sogenannten Mehrheitsgesellschaft lässt sich weiter unterteilen in die Subsets *Bürger*, *Fremde*, *Gewerbetreibende* und *junge Leute*. *Bürger* lassen sich wiederum in die Sub-Subsets *Anwohner*, *Beschwerdeführer* und *positives Publikum* unterteilen. In der folgenden Analyse werden die meistgenannten Subsets *Gewerbetreibende* und *Bürger* näher betrachtet. Im Sinne der ethnosemantischen Analyse wurden den Begrifflichkeiten in einer Kontrasttabelle Attribute zugeordnet. Die Komponentenanalyse orientiert sich wie beim Problemklientel auch an den Attributen *Charakterisierung* (Wie sind die?), *Tätigkeiten* (Was machen die?) und *Handlungsoptionen* (Was tun?). Die Beschreibung aus Perspektive der KOD gliedert sich entsprechend in zwei Teile: die Beschreibung des Kontakts mit den Otto Normalbürgern (in welchen Situationen, welche Tätigkeiten gehen sie nach, wie werden sie dargestellt?) und die Beschreibung der Handlungsorientierungen, die den KOD-Mitarbeitenden in Bezug auf diese Gruppe zur Verfügung stehen.

Tabelle 5: Taxonomie der Domäne „Otto Normalbürger“, Subset Der Bürger und Gewerbetreibende, Sub-Subsets Anwohner und Beschwerdeführer

Folk term	**Domäne**	**Subset**	**Sub-Subset**
Der Bürger	Otto Normalbürger	Der Bürger	
Passagier / Fahrgast			
Bevölkerung			
Mütter, Kinder, Familien			
Schuldirektor			
Wähler			
Pfarrer			

Rentner			
Fußgänger			
Kellner			
Jugendlicher			
Otto-Normalbürger			
Banker			
Stadtgesellschaft			
Passanten			
Radfahrer			
Allgemeinheit			
Deutsche			
Hausgemeinschaft			Anwohner
Mieter			
Anlieger			
Hausverwalter			
Anwohner			
Hausbesitzer			
Nachbar			
Eigentümer			
Beschwerdeführer			Beschwerdeführer
Anrufer			
Klagende			
Datenschützer			
Gewerbetreibende		Gewerbetreibende	
(Einzel-)Händler			
Gastronomen			
Hoteldirektor			
(Methadon-)Ärzte			
Bahnvorstand			
Frisöre			
Bahnhofsbetreiber			
Taxifahrer			
Händlervereinigung			
Investor			

7.3.1 Kontakt mit „Otto Normalbürgern“

Interaktionen mit *Otto Normalbürgern* sind für die KOD an der Tagesordnung: Touristen fragen nach dem Weg zum Hotel, Ladenbesitzer:innen grüßen im Vorbeigehen, Anwohnende beschweren sich bei den Streifenteams über Gruppen, die zu laut sind und Passant:innen rufen den KOD dazu, wenn es beispielsweise zu Handgreiflichkeiten oder Notfällen kommt. Die Häufigkeit und Art des Aufeinandertreffens gestaltet sich jedoch je nach Gruppe unterschiedlich, wie die folgenden Absätze zeigen. Auch die zugeschriebenen Tätigkeiten und Charaktereigenschaften variieren zwischen den (Sub-)Subsets.

7.3.1.1 Situationen

Generell werden Otto Normalbürger von den untersuchten KOD überall im öffentlichen Raum angetroffen: in Park, in der Innenstadt, im Bahnhofsviertel, aber ebenso in Wohngebieten oder ÖPNV-Anlagen. Teilweise findet der Kontakt auch per Telefon oder Mail statt, wenn der KOD eine Leitstelle hat, an die Beschwerden übermittelt werden können. Außerdem treffen die KOD-Mitarbeitenden bei Bürgersprechstunden oder anderen Veranstaltungen, wie Präventionstagen oder Gremiensitzungen, auf Bürger:innen.

Der Kontakt zu Gewerbetreibenden findet insbesondere anlassbezogen statt, wenn es um Problemlagen rund um die Ladengeschäfte geht. Das beinhaltet beispielsweise den unterwünschten Aufenthalt von Szenegruppen in unmittelbarer Nähe oder das Urinieren gegen die Hauswand. In diesen Fällen kommunizieren die Gewerbetreibenden ihr Anliegen entweder über bereits genannte Gremiensitzungen, insbesondere wenn die Problemlagen mehrere Gewerbetreibende betreffen. Gleichzeitig findet der Austausch jedoch auch auf der Straße spontan statt, beispielweise wenn die KOD-Mitarbeitenden sich Kaffee oder etwas zu Essen holen und mit den Beschäftigten ins Gespräch kommen. In den untersuchten KOD wurden bestimmte Café und Restaurants wiederholt während der Schichten aufgesucht und über einzelne Besitzer:innen wurde erzählt, dass die Streifenteams dort regelmäßig vorbeischauen:

> »Die Ladenbesitzer in der Rosengasse grüßen die KOD-Mitarbeiter freundlich, vor allem die Besitzerin des Tanzcafés. Mir wird erzählt, dass einer der Mitarbeiter die Besitzerin kennt und jedes Mal hier vorbei gehen will, um mit ihr zu ratschen und sie zu grüßen.« (FP-C4, Pos. 20)

Zudem gibt es mit bestimmten Personen auch Absprachen über einen regelmäßigen Besucht. In Stadt C beispielsweise dürfen die Mitarbeitenden den Innenhof eines Hotels nutzen, um dort Pause zu machen und zu rauchen. Gleichzeitig dienen sie dort als soziale Kontrolle, da sich im Innenhof wiederholt Drogenkranke aufhalten und dies vom Hotel nicht gerne gesehen wird:

> »Um 16:00 Uhr macht das Team eine Raucherpause im Durchgang zwischen Opernstraße und Strauchweg vor dem Eingang eines Hotels. Dies ist scheinbar mit den Hotelbetreibern abgesprochen, die Mitarbeiter dürfen hier rauchen und sehen im Gegenzug ab und zu nach dem rechten, da der Durchgang auch häufiger von Drogenabhängigen genutzt wird.« (FP-C1, Pos. 68)

Darüber hinaus kommen die KOD auch in Kontakt mit Geschäftsleuten, wenn diese gegen Regelungen verstoßen. So wird beispielsweise in einer teilnehmenden Beobachtung ein Ladenbesitzer angesprochen, weil er gegen das Ladenschlussgesetz verstoßen hat. Die Mitarbeitenden haben beobachtet, wie er nach der festgesetzten Ladenschlusszeit noch Geld entgegen genommen hat.

> »Um 21:30 Uhr sprechen die Mitarbeiter in der Rosengasse einen Ladenbesitzer an wegen des Ladenschlussgesetzes. Die Mitarbeiter haben gesehen, wie in Kunde Geld zurückbekommen hat, also wahrscheinlich etwas verkauft wurde nach Ladenschluss. Der Verkäufer behauptet, er habe nur Geld gewechselt.« (FP-C4, Pos. 20)

Es bleibt in diesem Fall bei einer Verwarnung, da die Mitarbeitenden nicht nachweisen können, dass der Besitzer noch etwas verkauft hat.

Auf *Anwohner* treffen die KOD-Mitarbeitenden ebenfalls vermehrt anlassbezogen. Der Kontakt mit dieser Gruppe findet sowohl in der Innenstadt als auch in Wohngebieten statt, ist jedoch geprägt von der Initiative der Anwohnenden: sie rufen im Ordnungsamt an, wenn die Nachbarn zu laut sind oder Jugendgruppen im Innenhof die Nachtruhe stören. Auch bei Bürgersprechstunden wenden sich Anwohner an den KOD, darüber hinaus kommt es zum Kontakt mit Bewohner:innen eines Viertels eher, wenn beispielsweise ein falsch geparktes Auto zum Missfallen der Eigentümer:innen geahndet wird. Es ist demnach bei *Gewerbetreibenden* als auch *Anwohnern* sowohl ein Kontakt durch die Initiative der Gruppe, als auch ein Kontakt aufgrund von durch die Gruppen begangenen Regelübertretungen möglich.

7.3.1.2 Tätigkeiten

Die KOD-Mitarbeitenden differenzieren stark zwischen den einzelnen Gruppen wenn es um die Beschreibung der üblichen Tätigkeiten geht. *Gewerbetreibende* sitzen in Abstimmungsrunden mit Verwaltung und Sicherheitsakteuren und schließen sich zu AGs und Verbänden zusammen. Sie gelten als Befürworter der Ordnungsdienste und waren laut den Mitarbeitenden in manchen Städten maßgeblich an deren Einführung beteiligt. Dementsprechend entwickeln sie aber auch hohe Erwartungen an die KOD. Ihnen wird zudem vorgeworfen, dass es ihr Hauptziel ist, ein Geschäft machen zu wollen. Das wird insbesondere in Bezug auf Methadon-Ärzte und Immobilienbesitzer formuliert:

> „Was mir nicht gefällt, ich habe es grade gesagt am Eingang, das ist die Vielzahl der Methadon-Praxen. Für mich ist das eine geschäftliche Entscheidung der Ärzte, mit möglichst wenig Aufwand, also finanziellem und materiellem Aufwand, ein Produkt anzubieten, was sehr viele suchtabhängige Menschen in diesen Bereich reinholt.“ (IN-A1, Pos. 23)

Um ein gutes Geschäft machen zu können, wird ihnen zugeschrieben aus den Augen zu verlieren, was für die Allgemeinheit oder den sozialen Frieden sinnvoll wäre. Im Falle der Methadon-Ärzte wäre das aus Sicht des KOD die Verteilung der Praxen über die gesamte Stadt sowie klare Absprachen mit den Patient:innen.

Gastronomen erhöhen laut den interviewten Mitarbeitenden mitunter die Preise für ihre Angebote, damit bestimmte Gruppen fernblieben und Investoren sanieren die Immobilien kostspielig, um höherwertige Angebote anzuziehen und damit ihr Eigentum zu schützen (IN-A2, Pos. 43). Sie üben ihre Steuerungsmacht ebenfalls bei der Gestaltung öffentlicher Räume aus und stellen Anfragen an den KOD, bei ihren Ladengeschäften und Gastgewerben regelmäßig nach dem Rechten zu sehen.

Die Beschreibung der Handlungen der *Bürger* ist zwiegespalten: einerseits werden sie mit positiv oder neutral belegten Tätigkeiten in Verbindung gebracht, wie beispielsweise dem Aufenthalt an ÖPNV-Haltestellen oder der Beteiligung an Veranstaltungen wie Sicherheitstagen und Bürgersprechstunden. Ihnen wird zugeschrieben, dass sie sich sicher fühlen wollen und dass sie, wenn nötig, Polizei und Ordnungsdienst kontaktieren.

Demgegenüber werden *Bürgern* auch zahlreiche als negativ wahrgenommene Handlungen zugeschrieben: sie haben laut den untersuchten KOD zu hohe Erwartungen an den Ordnungsdienst, verfügen nicht (mehr) über Zivilcourage und wollen zwar ihre Rechte durchsetzen, aber nicht ihre Pflichten wahrnehmen. Der folgende Ausschnitt aus einem Feldprotokoll zeigt auf, dass die KOD-Mitarbeitenden den Bürgern nachsagen, sich nicht für Ihre Mitmenschen zu interessieren, es sei denn, sie vermuten eine Diskriminierung bestimmter Personen(gruppen) durch beispielsweise Polizei oder Ordnungsdienst:

> »Die Mitarbeitenden sprechen weiter über ihren Eindruck über die Menschen, mit denen sie tagtäglich zu tun haben und beschweren sich, dass es keine Zivilcourage mehr gebe bei den Leuten. Wenn aber Sicherheitsakteure zu beispielsweise Wohnungslosen oder augenscheinlich regungslosen Personen hingehen, um nach ihnen zu schauen, dann seien die Leute immer schnell da und schauen hin und wollen wissen was sie [die KOD] da machen. […] Wir gehen hinab ins U-Bahn-Zwischengeschoss am Hauptbahnhof. Ein Mann drängt sich zwischen dem Team durch und die Mitarbeiter kommentieren, dass dies eine ‚sinnlose Provokation‘ sei, aber damit müsse

> man leben. ‚Der Bürger nimmt sich immer mehr Rechte raus, aber nicht seine Pflichten wahr', erklären sie mir.« (FP-C3, Pos. 5-13)

Bürgern wird ebenfalls zugeschrieben, dass sie Viertel schnell als Problemviertel deklarieren, obwohl diese aus Sicht der KOD keine darstellen. Die Mitarbeitenden berichten, dass Passant:innen sich durch fremd aussehende Gruppen schnell angegriffen oder belästigt fühlen und sich dann bei der Stadt oder der Polizei beschweren. Sie würden sich zudem mitunter abfällig über Szenegruppen äußern sowie ihr Missfallen gegenüber dem KOD. Die folgende Szene ereignete sich, nachdem das Dienstfahrzeug in der Fußgängerzone abgestellt wurde, um zu Fuß auf Streife zu gehen:

> »Als wir wieder beim Dienstfahrzeug angekommen sind und einsteigen, sagt Andreas zu André: ‚Hat ein netter Bürger voll gegen das Fahrzeug gerotzt', da er Rotze auf seinem Fahrerfenster vorgefunden hat.« (FP-A2, Pos. 39)

Dass André in diesem Fall keine Reaktion auf die Aussage seines Kollegen zeigt, lässt darauf schließen, dass sich derartige Vorfälle regelmäßig ereignen. Während die Mitarbeitenden in den untersuchten KOD unzufrieden damit sind, dass die Bürger sie in ihrer Uniform als „Information" (FP-A2, Pos. 37) wahrnehmen oder ihre Ablehnung wie im vorigen Beispiel zu Ausdruck bringen, messen sie der Erkennbarkeit für die Bürger doch eine zentrale Rolle zu.

> „Der Bürger erkennt ja ein Handeln der Behörde eigentlich nur, wenn sie aktiv und in Dienstkleidung oder als Behörde erkennbar handelt. Wenn die Polizei oder Polizeibehörde im Ring stehen sage ich jetzt mal. Wenn sie- alles, was sie in zivil machen, geht mehr oder weniger unter. Kann sogar zu Störungen durch Dritte führen weil die denken das ist eine ?gewollte? Auseinandersetzung und dann kommt ein Dritter und will helfen, und sieht gar nicht dass da über- oder untergeordnet im Verhältnis da was passiert." (IN-B3, Pos. 66)

Sie gehen davon aus, dass die Menschen das Handeln des KOD nur erkennen, wenn es sich durch die Uniform ausdrückt. Im Zuge dessen wird den Bürgern auch zugeschrieben, dass sie sich gegebenenfalls sogar fälschlich einmischen in Situationen, wenn Sicherheitsakteure nicht als solche erkennbar sind:

7.3.1.3 Charakterisierung

Die Charakterisierung der Otto Normalbürger zeigt eine Ambivalenz auf: einerseits sind „normale Bürger" erwünscht und gewollt im öffentlichen Raum, andererseits werden „nette Bürger" und „besorgte Bürger" sarkastisch verunglimpft.

Zunächst gilt der Durchschnittsbürger als die primäre und zentrale Zielgruppe der KOD: für die Stadtgesellschaft soll Sicherheit hergestellt werden, Passanten, Anwohnende und Touristen sollen sich wohl fühlen im öffentlichen Raum. Es ist die Mehrheitsgesellschaft, deren Wohlbefinden und Aufenthaltsqualität der Ordnungsdienst aufrechterhalten oder wiederherstellen soll. Als Ansprechperson und „capable guardian“ (L. E. Cohen & Felson, 1979) befinden sich die KOD in einer Dienstleistungsposition gegenüber der Gesellschaft im Auftrag der Kommunalverwaltung. Man könnte ein gewisses Wohlwollen der KOD gegenüber den Bürger:innen erwarten, oder zumindest ein neutrales Verhältnis. Dieses zeigt sich insbesondere im Hinblick auf native terms wie *Oma*, *Kellner*, *normaler Passant*, *Jugendliche*, *Pendler* und *Fahrgast*. All diese Personen(gruppen) werden, solange sie sich regelkonform verhalten, als „normal“, unauffällig und zum öffentlichen Stadtbild zugehörig betrachtet. Ihre Anwesenheit ist erwünscht und es wird als problematisch beschrieben, wenn diese Menschen anfangen, Räume zu meiden:

> „Das ist wichtig, dass solche Bereiche stärker für die no- für die ganz normale Öffentlichkeit erschlossen werden, interessant gemacht werden, da fehlen manchmal die Ideen, zugegebenermaßen, aber das muss am Ende erreicht werden. Und wenn der normale Passant sich einfach mal ausruhen will, die Omma mit ihrem Strickzeug oder der Jugendliche der da Radio hören will, also Facebook und alle möglichen Geschichten, man die nicht mehr hat, wächst das Problem.“ (IN-B2, Pos. 61)

Es sind also vorranging diejenigen Bürger, deren Tätigkeiten vom Ordnungsdienst keine Intervention verlangen, die als normal charakterisiert werden. Anwohner und ältere Leute werden als verängstigt und verunsichert durch große Szenen beschrieben (IN-A1, Pos. 69) und Gewerbetreibende, die in Vierteln mit schlechtem Image tätig sind, werden von den untersuchten KOD als „Opfer“ (IN-C3, Pos. 71) skizziert, die unter der negativen Außendarstellung leiden.

Demgegenüber wird in den Schichtpausen von den Mitarbeitenden vielfach über den Bürger hergezogen, es werden in Maßnahmen sarkastische Bemerkungen gemacht und zahlreiche Begriffe aus der Domäne Otto Normalbürger sind mit einer negativen Wahrnehmung verbunden. Wie die Mitarbeitenden mit dieser Ambivalenz umgehen, bleibt in den folgenden Kapiteln zu ergründen. Deutlich wird in der Charakterisierung jedoch bereits an dieser Stelle, dass *Bürger* immer dann als negativ beschrieben werden, wenn sie den Ordnungsdienstmitarbeitenden die Arbeit erschweren: wenn sie sich über vermeintliche Kleinigkeiten beschweren, falsche Erwartungen an den KOD stellen oder KOD und Polizei nicht unterscheiden können. Das trifft insbesondere auf die Bezeichnung als „besorgte“ oder „verärgerte Bürger“ zu, da diese sich in der Konsequenz in die Maßnahmen des KOD einmischen oder die Leitstellen von KOD und Polizei

informieren, wo die Mitarbeitenden keine Notwendigkeit für eine Intervention sehen. Als bei einer teilnehmenden Beobachtung ein scheinbar schlafender Mann vom KOD aufgeweckt wird und seine Vitalfunktionen überprüft werden, erklärt ein Mitarbeiter der Wissenschaftlerin, »dass der Mann hier nicht schlafen kann und meint sarkastisch: ‚Sonst ruft nachher noch ein besorgter Bürger wieder die Polizei'.« (FP-C1, Pos. 31). Besorgt gilt in diesem Kontext also nicht als erwünschte Eigenschaft, sondern steht stellvertretend für Passant:innen, die sich einmischen und Initiative ergreifen. Dass dieses Verhalten an dieser Stelle negativ bewertet wird, erstaunt insbesondere vor dem Hintergrund, dass den Menschen in anderen Situationen Zivilcourage abgesprochen wird.

Daneben werden Gewerbetreibende negativ beschrieben, wenn es um ihre Gewinnorientierung oder ihren Habitus geht. So ereignet sich während einer teilnehmenden Beobachtung folgende Szene:

> »Mir wird während der Schicht auch von unangenehmen Gewerbetreibenden berichtet: Die Mitarbeiterinnen Franziska und Luisa erzählen von unangenehmen Gaststättenbetreibern, die sie ‚hassen' oder ‚nervig' finden. […] Die beiden Frauen sagen, die Gewerbetreibenden halten sich für etwas Besseres.« (FP-A3, Pos. 41)

Einigen Immobilieneigentümern speziell in Bahnhofsvierteln wird eine „Doppelmoral" (FP-C3, Pos. 4) zugeschrieben: einerseits werden die Immobilien an zahlungskräftige Spielhallen und Wettbüros vermietet, andererseits beschweren die Eigentümer sich im Nachhinein über die sozialen Auswirkungen dieser Lokale. Die untersuchten KOD geben zudem an, dass Gewerbetreibende in der Innenstadt „schon eine hohe Beschwerdemacht" (IN-B1, Pos. 65) haben. Sie sind organisiert, vernetzt und können auch politischen Druck ausüben. Davon kann der Ordnungsdienst profitieren, wenn Geschäftstreibende die Implementation oder bessere Ausstattung des KOD befürworten und Informationen mit ihnen teilen. Gleichzeitig sprechen sich die untersuchten KOD aber auch dagegen aus, den Beschwerden einiger Ladenbesitzer über Wohnungslose oder Musiker nachzugehen, die die öffentliche Ordnung nicht stören.

> „Nein, wir würden das [Anm.: Verdrängung] ja nur dann machen, wenn also die Störung begründet ist. Und wenn die nicht begründet ist, dann-, warum sollte ich das tun? Also das ist auch eine klare Aussage." (IN-A1, Pos. 91)

Den *Bürgern* wird unter anderem zugeschrieben, verärgert, verunsichert, aufgeregt oder gut situiert zu sein. Beispielsweise berichtet ein Interviewpartner, dass es im Bereich der Lärmbelästigung

> „ausschließlich nur um situierte Bürger [geht]. Anstatt die zum Nachbarn rübergehen und sagen: ‚Können Sie bitte mal die Musik leiser

> machen?‘, rufen die sofort Polizei oder Ordnungsamt und schaffen damit eigentlich erst einen Konflikt, der eigentlich gar nicht da sein müsste.“ (IN-A1, Pos. 71)

Hier schaffen wohlhabende *Bürger* Arbeit für den KOD, die sich möglicherweise vermeiden ließe. Ähnlich äußern sich Mitarbeitende über Anwohner in schickeren Wohngegenden, die regelmäßig durch den KOD für Sportevents abgesperrt werden müssen. Die Bewohner:innen lassen ihren Unmut darüber bei den Mitarbeitenden vor Ort ab, sie seien »am schlimmsten« und »frustriert« (FP-B2, Pos. 55). Passanten werden als unsicher charakterisiert, wenn sie sich bereits durch das Erscheinungsbild ihnen fremder Gruppen gestört fühlen (IN-B3, Pos. 33). Darüber hinaus beschreiben die Mitarbeitenden die Stadtgesellschaft mitunter als rücksichtslos, wenn sie sich abfällig gegenüber Randgruppen äußert und kein Verständnis für deren Situation aufbringen kann. Auch ÖPNV-Passagieren wird zugeschrieben, dass sie sich ungestört an Haltestellen aufhalten möchten und nicht von beispielsweise Bettelnden belästigt werden wollen.

Darüber hinaus wird *Bürgern* nachgesagt, dass sie Ordnungsdienst und Polizei nicht auseinanderhalten können und den Aufgabenzuschnitt der KOD nicht kennen. Unabhängig von Wahrheitsgehalt dieser Zuschreibungen, zeigt sich, dass die untersuchten KOD unzufrieden mit dieser Situation sind. *Bürger* würden sie entweder als Polizei oder als Stadtverwaltung und Polizei zweiter Klasse wahrnehmen (FP-A3, Pos. 30; FP-A2, Pos. 37); ein Verständnis dafür, was den Ordnungsdienst ausmacht und wo dessen Stärken liegen, fehle ihnen jedoch zumeist.

Zwischen den KOD und den Bürger:innen zeigt sich ein ambivalentes Verhältnis: Einerseits stellt die Bevölkerung die primäre Zielgruppe der Arbeit des KOD dar in dem Sinne, dass sie diejenigen sind, deren Sicherheitsgefühl gesteigert werden soll und für die die Außendienstkräfte vornehmlich als Ansprechpersonen verfügbar sein sollen. Gleichzeitig lässt sich beobachten, dass die Mitarbeitenden sich überwiegend negativ über „den Bürger“ äußern, wenn sie in Kontakt kommen. Die Beschwerdeführenden erzeugen Arbeit, die Bevölkerung wird für zu sensibel oder übermäßig engagiert befunden oder die an den KOD gestellten Erwartungen seien zu hoch. Diese Ambivalenz drückt sich auch in den Handlungsorientierungen aus.

7.3.1.4 Handlungsorientierungen

„Der Bürger“ dient als Referenzrahmen für die Arbeit der KOD, für die Bevölkerung soll Sicherheit hergestellt und eine saubere und sichere Stadt erhalten werden. Im gleichen Atemzug mokieren die Mitarbeitenden der KOD sich in Pausengesprächen über Bürger:innen und empfinden deren Anliegen häufig als übertrieben oder unsinnig. Dennoch stellt sich eine primäre Handlungsorien-

tierung im Hinblick auf die Stadtgesellschaft in der Herstellung von Sicherheit und der Zufriedenstellung der Bedürfnisse dieser Gruppe dar. Die Außendienstkräfte bemühen sich, die an die gestellten Erwartungen zu erfüllen und für Sicherheit und Ordnung zu sorgen, damit „besorgte Bürger" nicht die Polizei rufen. Die Mitarbeitenden stehen als Ansprechpersonen für Fragen zu Verfügung, auch wenn sie dieser Aufgabe teilweise nur widerwillig nachgehen. Zudem vermitteln die Mitarbeitenden zwischen Szenegruppen und Anwohnenden und versuchen auf beiden Seiten Verständnis für die jeweils andere Gruppe zu erwirken. Diese Tätigkeiten sind der Bevölkerung gegenüber serviceorientiert und zielen auf die Zufriedenstellung der „normalen Öffentlichkeit".

Die Mitarbeitenden wägen im Rahmen von Beschwerden jedoch stets ab, inwiefern diese aus ihrer Sicht gerechtfertigt und sie entsprechend verfolgt werden müssen. Diese Handlungsorientierung der Bewertung von Beschwerden ist Teil des Entschließungsermessen. Während es zu den Aufgaben der KOD gehört, Beschwerden aus der Bevölkerung nachzugehen, hinterfragen sie durchaus die Motive von Anwohnenden und Gewerbetreibenden.

> „Ja letztens hatten wir einen Anruf ‚Jaa, hier trötet schon ne Stunde lang einer' [mit verstellter Stimme], was wars, ne Tuba glaube ich, im Wohngebiet. Ist erst mal nicht verboten. ‚Ja waren Sie denn schon mal bei dem Menschen der da Tuba bläst, dass Sie ihm mal sagen, dass Sie das stört?' – ‚Das ist doch eure Uffgabe, bababababp'. Ho:chgradig aufgeregt der Bürger, ja, dann ist der Kollege da hin, der Trompeter stand inzwischen da 200 Meter weiter, hat sich an die Regeln gehalten, ja, und dann war gut. Ahm, dafür sind wir da, das sind so Dinge." (IN-B2, Pos. 75)

Der Leiter eines Ordnungsdienstes beschreibt, dass der Service für die Bürger:innen auch das Verfolgen als nicht notwendig beurteilter Beschwerden beinhaltet. Es gehört um zum Selbstverständnis, dass der KOD für „so Dinge" da ist. Gleichzeitig wird die Beschwerde hinterfragt, der Bürger wird in diesem Fall gefragt, ob er die Situation nicht auch selbst lösen könne. Damit wird auch der Versuch einer Delegation der Verantwortung unternommen, da die Aussichten auf einen Erfolg im Sinne einer Maßnahme durch den KOD gering sind, denn das Musik spielen ist „erst mal nicht verboten".

> P3: „Der Bürger fühlt sich schon durchs Erscheinungsbild (P1: „Ja") angegriffen, obwohl er selbst noch garnicht direkt angesprochen wurde (P1: @@), aber wenn sich dort eine Personengruppe, die aus einem anderen Kulturkreis kommt, lautstark unterhält, was in diesen Kulturkreisen normal ist, diese diese relativ laute Aussprache und auch diese wie sie miteinander so umgehen, das ist für unsere Verhältnisse () ängstlich oder ungewohnt, und damit mit Ängsten verbunden. […] ja, also das sind dann so verschieden welche Geschichten wo der Bürger sich angesprochen, angegriffen oder

> belästigt fühlt wie auch immer. Und das muss er dann oder gibt er dann in irgendeiner Form zum Besten () und das muss man dann auch in der Wertigkeit *deuten*, das muss hinterfragt werden. In welcher Form hat denn das stattgefunden? Ist das jetzt eine Ordnungswidrigkeit wie sie nach der Polizeiverordnung wirklich sich darstellt und auch geahndet werden kann, oder haben sie das nur so gefü:hlt? Muss jetzt der [KOD] dort ei:nschreiten oder ist das eigentlich was ganz normales, alltägliches, was nur von uns, () als Deutsche, eine ungewohnte Form der Kommunikation ist […]“ (IN-B3, Pos. 33)

Die Mitarbeitenden nehmen die Ängste der Bevölkerung zur Kenntnis und können auch deren Hintergründe aufgrund von Fremdheit oder Kulturunterschieden durchaus nachvollziehen. Als störend und belustigend empfinden sie jedoch, dass das als übertrieben dargestellte Gefühl der Belästigung „zum Besten“ gegeben wird. Das ist der Fall, wenn die Bürger:innen sich beim KOD über beispielsweise lautstarke Unterhaltungen beschweren, woraufhin diese im Rahmen des Entschließungsermessens diskutieren, wie groß der Wahrheitsgehalt der Anliegen ist und inwiefern dies schließlich einen Verstoß gegen ein Gesetz oder eine Verordnung darstellt. Im Rahmen dieser Handlungsorientierung müssen die Mitarbeitenden die „Wertigkeit“ einer Beschwerde deuten, worin sich auch ein normativer Aspekt zeigt. Darüber hinaus stellt sich eine gewisse Resilienz gegenüber wahrgenommenen Provokationen durch Bürger:innen ein. Die Mitarbeitenden legen sich ein »„dickes Fell“« (FP-C2, Pos. 31) zu und übergehen eine »„sinnlose Provokation“«, denn »damit müsse man leben« (FP-C3, Pos. 13).

Eine den Bürger:innen gegenüber positiver gesinnte Handlungsorientierung ist die des Erkennbar und Erreichbar seins. In Bezug zur Abgrenzung von der Polizei hat sich bereits gezeigt, dass die KOD-Mitarbeitendem nach einem Präsenzideal streben und Wert auf ihre (Wieder-)Erkennbarkeit und Sichtbarkeit im öffentlichen Raum legen. Einerseits soll damit präventiv gewirkt werden, da Bürger:innen zugeschrieben wird, behördliches Handeln nur wahrzunehmen, wenn es aufgrund der Dienstkleidung erkennbar ist. Gleichzeitig drückt sich hier auch ein Wunsch danach aus, einen Service und Mehrwert für die Bevölkerung zu bieten. Die Vorstellung davon, was das beinhaltet, variierten in den Teams, aber unabhängig von einem Service als Ansprechperson oder einem Service im Rahmen einer repressiven Herstellung von Sicherheit, ist den Mitarbeitenden an einer Zugänglichkeit gegenüber den Bürger:innen gelegen. Darüber hinaus legen insbesondere die KOD mit Leitstellen Wert darauf, möglichst oft telefonisch erreichbar zu sein für die Bevölkerung (IN-B2, Pos. 71).

7.4 Kolleg:innen und Vorgesetzte

Als *Street-Level Bureaucrats* stehen die Mitarbeitenden der KOD in ihrem Arbeitsalltag permanent mit der Bürgerschaft in Kontakt. Die Interaktion mit dem „Problemklientel„Problemklientel“ und den „Otto Normalbürgern“wurde in den vorangegangenen Kapiteln bereits beschrieben. Darüber hinaus konnte gezeigt werden, inwiefern die KOD-Mitarbeitenden mit der Polizei zusammenarbeiten. Eine weitere Akteursgruppe, die die Arbeit der Mitarbeitenden maßgeblich prägt und mit der sie in ständiger Aushandlung stehen, soll abschließend betrachtet werden: die eigenen Kolleg:innen. Die Kommunikation mit den Mitarbeitenden des eigenen Teams, zwischen den verschiedenen Teams eines KOD sowie zwischen dem Ordnungsdienst und anderen Abteilungen der Stadtverwaltung macht einen Großteil der täglichen Interaktion der Außendienstkräfte aus. Somit verdient die Taxonomie der Bezeichnungen für die Kolleg:innen und Vorgesetzten abschließend eine nähere Betrachtung.

Unter der Domäne *Verwaltung* lassen sich die Subsets *Behörde* und *Personal* unterscheiden. In das Subset Behörde fallen Bezeichnungen für ganze Verwaltungseinheiten, wie beispielsweise *Ordnungsamt, kommunale Verkehrsüberwachung, Straßenreinigung* oder ganz allgemein *die Stadt(verwaltung)*. Diese werden, ähnlich wie einige Polizeibegriffe, personifiziert verwendet und mit Eigenschaften belegt. Das Subset *Personal* lässt sich wiederum in zwei Sub-Subsets unterteilen: *Vorgesetzte* und *Kollegen*. Die folk terms eben dieser beiden (Sub-)Subsets sollen in der folgenden Analyse näher betrachtet werden, da sie die zahlenmäßig größte Gruppe innerhalb der Domäne Verwaltung darstellen und die Interaktionen mit den *Kollegen* und *Vorgesetzten* den größten Einfluss auf die Arbeit der Außendienstkräfte ausüben. Sie geben unter anderem Einblick in die Teamdynamiken beim KOD. Besonders häufig werden übergreifende Bezeichnungen wie *Team, Mitarbeiter* oder *Kollegen* verwendet. Darüber hinaus finden sich jedoch auch funktionale Bezeichnungen (*Innendienst, Außendienst(kräfte), zivile Einheit, Fahrradstaffel*) sowie Begrifflichkeiten, die den Kollegen Eigenschaften zuschreiben (*die Älteren, die Erfahrenen, Püppchen*).

Die Komponentenanalyse orientiert sich an den Attributen *Hierarchie* (Wer entscheidet?), *Abgrenzung* (Wie unterscheiden?) sowie *Handlungsorientierung* (Was tun?). Dabei finden sich Aspekte der Hierarchie und der vertikalen Kommunikation insbesondere im Sub-Subset *Vorgesetzte*. Im Hinblick auf das Sub-Subset *Kollegen* liegt der Schwerpunkt auf der Abgrenzung in Wechselwirkung mit einem Silodenken der Mitarbeitenden. Die Handlungsorientierung konzentriert sich auf das Aushandeln und Absprechen der Tätigkeiten im Alltag unter den Mitarbeitenden.

Einführend lässt sich festhalten, dass die Mitarbeitenden sich in einer ständigem Aushandlung mit ihren Vorgesetzten und Kolleg:innen darüber befinden, welche Aufgaben sie wahrnehmen sollen, welche Örtlichkeiten sie auf Streife aufsuchen sollen und inwiefern sie bei Regelverstößen der Bevölkerung eingreifen. Die Diskussion mit Vorgesetzten darüber, welche Aufgaben wahrgenommen werden und welche Ausrüstung dafür benötigt wird deutet bereits auf unterschiedliche Vorstellungen und Interessen der Außendienstkräfte im Vergleich zum Management hin. Während die Thematik der Interessenskonflikte und Autonomie in der Street-Level Bureaucracy bereits ausführlich behandelt wird, steht die Interaktion mit den eigenen Kolleg:innen bisher im Hintergrund. Hier zeigen sich jedoch signifikante Unterschiede in der Selbstwahrnehmung und dem Selbstverständnis der Mitarbeiter. Diese Unterschiede wirken sich auf die Motivation, Selbstwirksamkeitserfahrung sowie die Organisationskultur aus, wie die Folgenden Abschnitte zeigen.

Tabelle 6: Taxonomie der Domäne Verwaltung, Subset Personal, Sub-Subsets Kollegen und Vorgesetzte

Folk term	**Domäne**	**Subset**	**Sub-Subset**
Bußgeldjäger / OWI-Jäger	Verwaltung	Personal	Kollegen
Jungs			
Streife			
Team			
Dienstgruppe			
Fahrradstaffel			
Gemeindliche Vollzugsbedienstete			
Hundestaffel / Diensthundeführer			
Inspektoren			
Mitarbeiter			
Operativgruppe			
Ordnungskräfte			
Ermittlungsdienst / -gruppe			
Geeignete Leute			
Verwaltungsbeamte			
Hoheitsträger / Amtsträger			

Leute, die aus der Uniform kommen			
Quereinsteiger			
Ruhige			
Uniformierte (Kollegen)			
Prügelknabe			
Vorherige Kaufmänner & Einzelhändler / Kollegen mit einer Ausbildung nicht im Sicherheitsbereich			
Ehemalige Mitarbeiter der ÖPNV-Sicherheit / Kollegen mit Erfahrung im Sicherheitsgewerbe			
Feste Streifenpartner			
Heulsuse			
Unerfahrene Mitarbeiter			
Officer friendly			
Schwachkopf			
Streifenführer			
Streifengruppe / -team			
Die Älteren			
Die Jüngeren			
Team Innenstadt			
Team Koop			
Außendienst(kräfte)			
Team Jugendschutz			
Püppchen			
Team Gewerbe			
Frauen			
Innendienst			
Lappen			
Schlaubi			
Team Süd/West/Ost/Nord/ A/B/C/D			
Allgemeiner Streifendienst			
Dauerleute			

Politeure / Politessen			
Neandertaler			
Fußstreife			
Zivile Gruppe / Einheit			
Dienstgruppenleiter			Vorgesetzte
Leitung des Ordnungsdienstes / Abteilungsleitung			
Teamleitung			
Oberbürgermeister			
Stadtrat			
Führungskräfte			
Chef vom Dienst (CVD)			
Chef			
Ordnungsbürgermeister / -dezernent			
Leitstelle			
Stellvertretende Leitung			
Teamchef			

Grundsätzlich nutzen die Mitarbeitenden Begrifflichkeiten wie *Kollegen*, *Außendienst*, *Inspektoren*, *Mitarbeiter* oder *Jungs*, wenn sie über die anderen Teammitglieder sprechen. Der beobachtete Austausch zwischen ihnen gestaltet sich meist freundlich bis humorvoll. In den Pausen, aber auch auf Streife, sprechen die Kolleg:innen unter anderem über die Arbeit und Privates, tauschen sich über das Wochenende und den letzten Urlaub aus oder planen gemeinsame Freizeitaktivitäten. Sie drücken jedoch ebenfalls aus, mit wem sie nicht gerne zusammenarbeiten. Es werden negativ belegte oder sarkastische Spitznamen verwendet (*officer friendly*, *Heulsuse*) und es offenbaren sich Konflikte innerhalb und zwischen den verschiedenen Teams in den KOD. Neben der allgemeinen Betrachtung der Hierarchieverhältnisse in den KOD und der Beschreibung der fortlaufenden Aushandlungsprozesse werden im Anschluss daher auch die Differenzierungslinien und das daraus resultierende Abgrenzungsverhalten analysiert.

7.4.1 Hierarchie

Die Mitarbeitenden der KOD verwenden eine Vielzahl von Begriffen, um ihre Vorgesetzten zu beschreiben. Dazu zählen beispielsweise *Dienstgruppenleiter*

(DGL), *Abteilungsleitung*, *Teamleitung* oder generell *Führungskräfte*. In der Regel stellt der *Oberbürgermeister* die höchste Instanz in der Hierarchie aus Sicht der Außendienstkräfte dar (*Abb. iv*). Das Stadtoberhaupt ist beispielsweise an der Entscheidung über die Implementierung eines Ordnungsdienstes in einer Kommune beteiligt, wobei auch die politische Ausrichtung eine Rolle spielt. Darüber hinaus führt die:der Oberbürgermeister:in (OB) unter Umständen Verhandlungen mit der Landespolizei über die Personaldecke und entscheidet über die Aufstockung oder Kürzung der Stellen beim KOD. Ein:e OB, die:der dem KOD wohlgesonnen ist, wirkt sich aus Sicht der Mitarbeitenden positiv auf dessen Arbeitsbedingungen aus: „Der neue Bürgermeister kennt uns, der war früher selber Ordnungsdezernent" (FP-A2, Pos. 5) freut sich der Leiter eines Ordnungsdienstes. Die:der OB ist zwar Chef :in der Verwaltung, kann in der Regel jedoch nicht einfach allein Entscheidungen treffen. Eine weitere Hierarchieebene für kommunale Entscheidungen stellt der *Stadtrat* dar. Im Stadtrat erfolgt zumeist eine Debatte über die Einführung eines KOD, wobei auch die Ausrichtung und sowie die Ausstattung mit Personal- und Finanzmitteln thematisiert werden. Des Weiteren hat der Stadtrat als politisches Entscheidungsgremium Einfluss darauf, welche Tätigkeiten der KOD ausführt. Das Ordnungsamt beziehungsweise die Leitungsebene des Ordnungsamtes können diesbezüglich zwar Gespräche führen und Einschätzungen abgeben, die Entscheidungsgewalt liegt jedoch bei den Ratsleuten. Gleichzeitig sind die KOD verpflichtet, Stadtratsanfragen zu beantworten und über ihre Tätigkeiten Rechenschaft abzulegen. Der Einfluss des Stadtrats wird in folgendem Interviewausschnitt ersichtlich, in welchem die Entscheidungskompetenz bezüglich des Einsatzgebiets des KOD thematisiert wird:

> IH: „Ja, ja, kenne ich [Anm.: den Runden Tisch]. Aber, aber haben Sie dann da Mitspracherecht @oder ist das- müssen Sie am Schluss machen, was-?@"
>
> P1: „@Doch schon@, wir schrei- wir sind ja beim Runden Tisch dabei und wir geben aus Stellungnahmen ab, die über den Referenten dann ja auch laufen. Also letztlich entscheidet der Stadtrat, wo wir hingehen. Das ist das, was ich sag. Der erste Satz ist immer ‚Wir machen das, was der Stadtrat uns sagt', ja? Klar, also natürlich, geht ja gar nicht anders. Dann vertrete ich halt Meinungen. Und da gehts vor allem auch um eine Konzentration auch der Kräfte, um zu wirken. Das hat keinen Sinn wenn wir uns über das gesamte Stadtgebiet verdünnen." (IN-C1, Pos. 203-204)

Die Ordnungsdienste können demnach Stellungnahmen über den jeweiligen *Ordnungsreferenten, -dezernenten* oder *-bürgermeister* an den Stadtrat richten,

wobei die finale Entscheidung beim Stadtrat verbleibt.[43] Die Ordnungsbürgermeister:innen fungieren somit als Schnittstelle zwischen KOD und Stadtrat beziehungsweise Verwaltungsspitze. Sie nehmen sowohl an Meetings mit der Abteilungsleitung und den Teamleitungen der KOD, als auch mit den Polizeipräsident:innen der Kommune und der Bürgermeisterrunde teil. Des Weiteren sind sie Mitglied diverser Gremien und vertreten dort die Interessen des KOD. In einer Stadt wird berichtet, dass die Teamleiter zeitnah ein Verhandlungsgespräch mit dem Ordnungsbürgermeister über die Gehälter der Mitarbeitenden führen werden. Ordnungsbürgermeister entscheiden somit auch über die Höhe des Budgets, welches aus dem Ordnungsamt oder -dezernat für den KOD zur Verfügung gestellt wird. *Oberbürgermeister*, *Stadtrat* und *Ordnungsbürgermeister* bilden demnach die höchsten Hierarchiestufen innerhalb der Kommune, die Einfluss auf die Ausrichtung und Ausstattung eines KOD haben. Sie verfügen über weitreichende Entscheidungsmöglichkeiten auf der strategischen Ebene. Im Gegensatz dazu sind sie von den Außendienstkräften und deren Berufsalltag im Tagesgeschäft jedoch relativ weit entfernt. Der Zugang und Kontakt erfolgt über die Leitung des Ordnungsamtes sowie die Abteilungsleitung des Ordnungsdienstes.

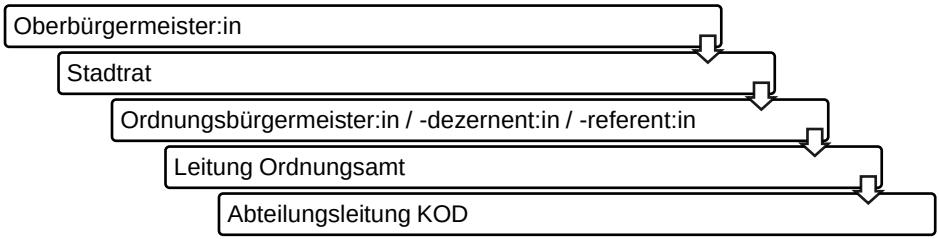

Abb. iv: Typische Entscheidungshierarchien in der Kommunalverwaltung

Innerhalb der Abteilung ‚Kommunaler Ordnungsdienst' stellt die *Abteilungsleitung* (oder auch *Leitung*, *Leitungsebene*) die höchste Entscheidungsebene dar. Sie ist für das operative Geschäft zuständig und gibt aus Perspektive der Mitarbeitenden beispielsweise vor, wie die Teams eingeteilt werden, wo Schwerpunkteinsätze stattfinden, welche Schulungen angeboten werden und wie der KOD in der Öffentlichkeit auftritt. Des Weiteren erfolgt ein Austausch mit der Polizei, sozialen Einrichtungen sowie der politischen Ebene durch die

[43] Die Bezeichnung dieser Funktion variiert in den Kommunen. Die Begriffe Referent:in, Dezernent:in und Bürgermeister:in werden an dieser Stelle jedoch synonym verwendet für die Personen, die den Geschäftsbereich der Sicherheit und Ordnung in der Stadtverwaltung verantworten und direkt der:dem Oberbürgermeister:in unterstellt sind.

Leitung. Von ihr wird erwartet, dass sie klare Vorgaben macht: „Das [Anm.: die Entscheidung] müsste eigentlich von oben, von der Leitung kommen“ (FP-C2, Pos. 35). Auf die Frage danach, inwiefern Ideen oder Kritik der Außendienstkräfte von der Leitungsebene gehört werden, verweisen die Mitarbeitenden auf die *Koordinatoren* beziehungsweise die *Teamleitung*. Diese stellen die Schnittstelle zwischen Außendienst und Leitung dar, wobei die Kommunikation insbesondere in den größeren KOD mitunter als schwierig beschrieben wird. Den Mitarbeitenden ist teilweise unklar, inwiefern ihre Anliegen weitergetragen und gehört werden. Darüber hinaus kritisieren sie, dass Veränderungsprozesse zu lange dauern oder die Amtsleitung „keine klare Positionierung“ (FP-B2, Pos. 21) zum Beispiel bezüglich weiterer Ausstattung bezieht. Die Entscheidungen über bestimmte Tätigkeiten oder Ausrüstungsgegenstände werden jedoch häufig als Politikum wahrgenommen und „du als Mitarbeiter musst warten bis sich was tut, kannst nichts machen“ (FP-C2, Pos. 15). Es werden also Verbesserungsvorschläge und Ideen weitergetragen, deren Umsetzung jedoch mitunter lange auf sich warten lässt oder aufgrund des politischen Klimas abgelehnt wird. Die Mitarbeitenden zeigen sich insbesondere unzufrieden, wenn sie sich nicht ernst genommen fühlen:

> »Die Mitarbeiter haben Ideen, wo etwas verändert werden kann und wo es Probleme gibt. Die Ideen geben sie in Sitzungen weiter, und irgendwann werden sie dann als die Ideen der Leitung wieder zurückgegeben. Das war laut den Mitarbeitern auch mit der Umbenennung des KOD so, die Idee kam von den Mitarbeitern, wurde zunächst nicht verfolgt und dann später als Idee der Leitung angebracht. „Da war ich echt sauer“ sagt einer der Mitarbeiter.« (FP-B2, Pos. 33)

Die Kommunikation zwischen den Außendienstkräften und der Leitung erfolgt demnach in erster Linie über die hierarchischen Ebenen, wobei Informationen verloren gehen. Veränderungsvorschläge werden nicht angenommen oder zu einem späteren Zeitpunkt wieder aufgegriffen, ohne den Ideengebenden Anerkennung dafür zu zollen. Dies führt zu Frustration unter den Mitarbeitenden, die sich nicht gehört oder übergangen fühlen. In Konfliktfällen kommt es auch zu direkten Kontakten zwischen Außendienstkräften und Leitung. Ein Beispiel hierfür ist ein Mitarbeiter, der einen durchgeführten Workshop zur Selbstverteidigung scharf kritisiert hatte, da er der Meinung war, dass falsche Inhalte vermittelt wurden. In der Folge wurde er zu einem Vier-Augen-Gespräch mit dem Leiter des KOD einbestellt, um die Kritik zu besprechen. Der Kommentar zur Situation durch die Leitungsperson verdeutlicht die stark hierarchische Struktur der KOD, in der die Führungsebene auch gegen Widerstand Entscheidungen durchsetzen kann:

> Am: „Ist manchmal nicht immer leicht weil der ein oder andere sagt ‚Ja das kann ich eh schon, was soll ich hier?', also ein bisschen aggro ist mitunter, aber da muss man dem erklären, dass es trotzdem zu machen ist. Manchmal kann ich das ja verstehen, ja, warum muss man jetzt eine Fortbildung machen ?unbedingt?, aber warum muss jetzt einer der jedes Jahr dreimal eine Zusatzausbildung zum Sanitäter bekommen haben jetzt nochmal den Grundkurs machen? Aber ja:a, müssen wir trotzdem machen." (IN-C1, Pos. 96)

Diese Reaktion weist auf eine starke Verhaftung in den Regeln und eine geringe Flexibilität in diesem Ordnungsdienst hin. Mitarbeitende, die bereits über Kompetenzen in einem bestimmten Bereich verfügen, müssen erneut an Fortbildungen teilnehmen, weil das nun mal „zu machen ist". Den unzufriedenen Mitarbeitenden („aggro") wird zwar Verständnis entgegengebracht, das geplante Vorgehen wird jedoch ohne weiteres Hinterfragen oder Anpassungen durchgeführt („müssen wir trotzdem machen"). In einer Kommune wird davon berichtet, dass die Kommunikation mit der Leitung vollständig zum Erliegen gekommen sei und keine Informationen mehr zu den Mitarbeitenden vordringen würden. In der Regel erfolgt die vertikale Kommunikation kaskadenförmig von der Leitung über die Team- und Dienstgruppenleitungen zu den Außendienstkräften. Wenn diese Kaskade aufgrund der Schichtdienste nicht funktioniert, werden Rundschreiben an alle Mitarbeitenden per Mail versandt:

> „Also Rundschreiben an alle Mitarbeiter. Da sind auch Anweisungen auch drin, es gibt eine Dienstanweisung, es gibt Handlungsleitfäden, die eigentlich auch irgendwo Anweisungscharakter natürlich haben. Ansonsten wird aber vor Ort natürlich auch vieles entschieden, je nach Situation. Das kannst du ja dann nicht immer vorschreiben, ne. Klar." (IN-C1, Pos. 208)

Die Aufgabe der Leitung liegt also zum einen darin, Vorschriften zu machen. Die Formulierung „Anweisungscharakter" zeigt an, dass die Handlungsleitfäden mehr als eine bloße Orientierung darstellen. Per E-Mail werden Anweisungen von der Leitungsebene an die Außendienstkräfte vermittelt. Auf diese Art und Weise besteht wenig Kontakt zwischen den beiden Hierarchieebenen und die Kommunikation schrumpft auf ein schriftliches Minimum. Andererseits soll die Leitung ihre Mitarbeitenden führen, was angesichts des Schichtdienstes nicht immer leicht ist, erklärt eine Leitungsperson:

> „Weil Führung ist total wichtig. Wir haben Führung einerseits in Schichtarbeit, sprich du siehst deine Leute teilweise sowieso nie [beide lachen], also @das ist super blöd@ und dann hast du halt noch Außendienst. Jetzt will ich nicht den Außendienst diskriminieren, aber die Erfahrung, ich habe ja früher auch schon mal Außendienst gehabt und also also Führungskraft, wenn jetzt einer im Innendienst nicht- nie ans Telefon geht, dass

> kriegst du das mit. Wenn einer draußen an jedem Problem immer vorbeigeht, kriegst du das zunächst einmal nicht mit. Und deswegen brauchst du Führungskräfte. Da haben wir eigentlich nicht so viel. Und da ist da zumindest da jemand dazwischen ist der sich wirklich um die Teamleitungen auch nochmal mehr kümmern kann als ich, das ist total wichtig. (IN-C1, Pos. 114)

Der Interviewausschnitt verdeutlicht die ausgeprägte Autonomie der Außendienstkräfte sowie die Herausforderung für die Führungsebene, das Verhalten der Teams zu kontrollieren. Eine zentrale Bedeutung wird hier dem „Vorbeigehen" an Problemen beigemessen. Die Leitung ist in ihrer Handlungsfähigkeit stark eingeschränkt, wenn die Außendienstkräfte sich entscheiden, Situationen, in denen sie eigentlich einschreiten müssten, zu ignorieren. Aus eigener Erfahrung ist diese Führungsperson der Auffassung, dass die Streifenteams die ihnen übertragene Autonomie ausnutzen und sich die Arbeit so leicht wie möglich machen. Die Einleitung „Jetzt will ich den Außendienst nicht diskriminieren, aber" lässt erkennen, dass den Mitarbeitenden das Vorbeigehen aufgrund eigener Erfahrungen dennoch unterstellt wird. Diese Aussage deutet auf ein geringes Vertrauen der Führung in die Außendienstkräfte hin, dem durch weitere Führungskräfte entgegengewirkt werden soll. Der Ausdruck „jemand dazwischen" meint eine weitere Ebene zwischen den Teams und der Leitung, quasi eine Unterabteilungsleitung, die für die Leitung der Teamleitungen beziehungsweise Dienstgruppenleitungen zuständig ist (siehe Kapitel 2.2.6). Wie der Interviewausschnitt zeigt, nehmen diese vornehmlich eine Vermittlungsfunktion in der vertikalen Kommunikation ein. Im direkten Kontakt mit den Mitarbeitenden sind im Arbeitsalltag schließlich die Team- beziehungsweise Dienstgruppenleitungen.[44]

Die Teamleitungen (TL) und Dienstgruppenleitungen (DGL) sind die direkten Vorgesetzten der Außendienstkräfte. Zu ihren Aufgaben zählt die Durch-

[44] Die Teams werden in den KOD unterschiedlichen bezeichnet. In größeren KOD mit mehr Hierarchieebenen gibt es auf der untersten Hierarchieebene Dienstgruppen mit etwa 10-12 Personen, die von einer Dienstgruppenleitung geführt werden. Eine Teamleitung ist dann für mehrere Dienstgruppenleitungen zuständig, während die Teamleitungen der Abteilungsleitung unterstehen. In anderen, vor allem kleineren KOD, heißt die unterste Hierarchieebene Teams, die etwas 6-10 Personen umfassen. Jedes Team hat eine Teamleitung, die direkt der Abteilungsleitung untersteht. Zusätzlich kann es ein Koordinations- beziehungsweise Innendienstteam geben. Im weiteren Verlauf der Arbeit wird unter Teamleitung oder Dienstgruppenleitung immer die Person verstanden, die ein Team oder eine Dienstgruppe von Außendienstkräften auf der untersten Hierarchieebene führt.

führung von Dienstbesprechungen zu Schichtbeginn, die Weiterleitung von Anliegen der Mitarbeitenden zur nächsten Hierarchieebene und umgekehrt, ggf. die Erstellung von Dienstplänen für ihr Team, die Abstimmung mit den anderen TL oder die Besprechung des teaminternen Vorgehens mit den eigenen Mitarbeitenden.

> »Es wird während der Dienstbesprechung auch über Veränderungen in den Teams gesprochen, offensichtlich soll es einen Austausch von Mitarbeitern von einem Team in ein anderes und umgekehrt geben. Es wird darüber diskutiert, wen die Mitarbeiter in ihrem Team haben wollen und wen nicht. Dann gibt es Uneinigkeit darüber, was der Teamleiter von Team D zu dem Thema gesagt hat. Einer meint, dass der Teamleiter von Team D sein Team genau so behalten möchte, wie es derzeit ist. Ein anderer will gehört haben, dass Team D die „Unruhestifter" aus Team B übernehmen möchte und dafür ein paar „Ruhige" abgibt. Angeblich habe der Teamleiter von Team D gesagt, dann könne er richtig arbeiten. Scheinbar soll es eine Sitzung geben, in der diese Wechsel beschlossen werden soll. Der stellvertretende Teamleiter bietet an, dass er zu dieser Sitzung gehen kann und mitbestimmen, wer in ihr Team wechselt und wer nicht. Der Teamleiter sagt aber, dass *er* dort hin muss und dies seine Aufgabe ist, denn wenn die anderen Mitarbeiter aus dem Team später unzufrieden sind, dann bekommt er das ab und das ist in Ordnung. Aber er möchte nicht, dass einer aus dem Team, wie der stellvertretende Teamleiter, den Frust der anderen abbekommt.« (FP-C6, Pos. 4)

Als Führungskräfte sind sie für das eigene Team verantwortlich und vertreten dessen Interessen, sofern dies erforderlich ist. Es wird erwartet, dass sie sich für das eigene Team einsetzen und Konflikte mit Kolleg:innen oder Vorgesetzen austragen. Die Vorgaben der Vorgesetzten werden von ihnen zwar akzeptiert, jedoch auch immer wieder in Frage gestellt: „Ich mache, was mein Vorgesetzter sagt, aber ich bin ein unbequemer Dienstgruppenleiter, ich diskutiere gerne" (FP-A2, Pos. 19), sagt ein DGL. Während die TL und DGL die ersten Ansprech- und Vertrauenspersonen für die Außendienstkräfte sind, wird mitunter auch über die eigenen oder Leitungspersonen der anderen Teams hergezogen. Einige Mitarbeitenden empfinden es als problematisch, wenn die TL nicht über Erfahrung „auf der Straße" verfügen (siehe Kapitel 7.4.3.1).

In manchen KOD gibt es in den einzelnen Streifenteams, also den Kleingruppen von etwa zwei bis vier Personen, die gemeinsam während der Schicht im Einsatz sind, noch sogenannte *Streifenführer*. Diese sind eine teils offizielle, teils inoffizielle Instanz. Wo es keine offizielle Position des Streifenführers im Organigramm des KOD gibt, haben einige Teams diese selbst eingeführt. Unter den Mitarbeitenden wird jedoch kontrovers diskutiert, inwiefern eine Person auf der Position des Streifenführers mehr Verantwortung übernehmen soll, ohne dafür eine monetäre oder anderweitige Kompensation zu erhalten.

Kommunale Ordnungsdienste zeigen sich über verschiedene Kommunen hinweg als vornehmlich hierarchisch strukturierte Organisationen des öffentlichen Dienstes. Die Ausrichtung des KOD ist maßgeblich von politischen Strömungen abhängig. Die Entscheidung über die Rahmenbedingungen wird entsprechend auf Ebene von Oberbürgermeister:in, Stadtrat oder Ordnungsdezernent:in gefällt. Die Abhängigkeit von der Politik und die teils langwierigen Veränderungsprozesse lassen die Mitarbeitenden machtlos fühlen („kannst nichts machen"). In ihrem Arbeitsalltag sind sie jedoch stärker von den hierarchischen Strukturen innerhalb der eigenen Abteilung betroffen. Die Qualität der Kommunikation mit den Vorgesetzten und der Kommunikationsfluss beeinflussen ihre Motivation. Es wird ersichtlich, dass die Leitung des Ordnungsamtes auf weitere Führungskräfte angewiesen ist, die auch im Schichtdienst präsent sind und im direkten Austausch mit den Außendienstkräften stehen. Nur so kann die Leitungsebene mit der Autonomie der Teams umgehen und ihr ggf. entgegenwirken.

Innerhalb der Teams und Streifengruppen verfügen die Kolleg:innen über denselben hierarchischen Status. Dennoch, oder vielleicht gerade deshalb, sind dort regelmäßig Aushandlungsprozesse verschiedenster Art zu beobachten. Diese werden im Folgenden näher betrachtet.

7.4.2 Aushandlungsprozesse

Die Außendienstkräfte müssen im Streifendienst fortlaufend entscheiden, welche Aufgaben sie wann, wo und wie ausüben. In den beobachteten KOD konnten unterschiedlich strenge Vorgaben für die Ausführung der Aufgaben ausgemacht werden. In manchen Kommunen gibt es einen Plan, der beispielsweise für ein Team zunächst die Kontrolle von bestimmten Plätzen mit dem Dienstwagen vorsieht, während ein anderes Team in der Innenstadt Präsenz zeigen soll. In anderen Kommunen gehen alle Mitarbeitenden zu Fuß auf Streife und können gänzlich frei entscheiden, wann sie welche Gebiete bestreifen. In anderen Fällen müssen die Mitarbeitenden eingegangene Beschwerden bearbeiten und strukturieren ihren Tag danach. In allen Kommunen bleibt den Außendienstkräften jedoch ein mehr oder weniger großer Freiraum zur Gestaltung des Arbeitstages. Das bedeutet auch, dass die Streifenteams von meist zwei bis vier Personen unter sich ausmachen, wie sie vorgehen.

Häufig beginnt die Absprache unter den Kolleg:innen mit der Dienstbesprechung zu Beginn der Schicht. Diese findet in der Regel noch mit dem gesamten Team oder der ganzen Dienstgruppe statt, bevor die Mitarbeitenden sich in die Streifenteams aufteilen. Hierbei werden die ersten Absprachen darüber ge-troffen, welche Streifengruppe welche Aufgaben übernimmt oder wo Präsenz zeigt.

Im Anschluss daran gehen die Gruppen zu Fuß los oder steigen in die Dienstwagen.

> »Während wir im Einsatzgebiet des KOD unterwegs sind, treffen die Mitarbeiter mehrfach Absprachen über den weiteren Weg. Einer fragt „Sollen wir Kreuzstraße?“ oder „Gehen wir in die Brauereistraße?“. Es gibt offenbar keine konkrete Absprache im und zwischen den Streifengruppen wer wo patrouilliert oder welchen Bereich abdeckt. Später erfahre ich, dass es zwischen den übergeordneten Teams schon eine gewisse Absprache gibt, welches Team welchen Bereich abdeckt. Die Streifengruppen jedoch entscheiden selbst und untereinander, wann sie wo hin gehen. Entweder einer geht vor und gibt die Richtung vor, oder es wird im Gespräch entschieden, wo es als nächstes hingehen soll. […] Die Mitarbeiter unterhalten sich unterwegs wieder darüber, wo sie langgehen wollen und einer macht meistens die Vorschläge und fragt die anderen, ob sie es so machen wollen. Als jemand eine andere Route vorschlägt, stimmt er zu und meint „So können wir es natürlich auch machen“. « (FP-C1, Pos. 12-19)

Es werden insbesondere zwei Optionen der Entscheidungsfindung beobachtet: Entweder übernimmt ein Teammitglied unausgesprochen den Lead, geht einfach vor und die Kolleg:innen folgen nach. Oder es wird, wie im obigen Beispiel, ein Vorschlag gemacht und zur Diskussion gestellt. Auch in diesem Fall übernimmt meist eine Person die Rolle des Anführers und macht die Vorschläge, denen die anderen in der Regel per Nicken zustimmen. Dass eine Person die Entscheidungskompetenz für sich beansprucht, zeigt sich auch darin, dass diese Person über die Zustimmung oder Ablehnung eines Gegenvorschlags entscheidet („So können wir es natürlich auch machen“). So offenbaren sich auch in den gleichberechtigten Streifenteams Hierarchien. Auch in den KOD, in denen die Außendienstkräfte mit dem Dienstwagen unterwegs sind gibt es Absprachen darüber, welche Aufgaben zuerst erledigt werden sollen. In einer Stadt gibt es im Auto ein Gespräch über das weitere Vorgehen („Wo geht’s hin?“) in Bezug auf den nächsten Auftrag, den sie erhalten haben. Daraufhin lautet die Antwort „Vor der Pause schaffen wir das nicht mehr, dann nach der Pause“ (FP-A3, Pos. 24). Die Mitarbeitenden verfügen über eine gewisse Flexibilität hinsichtlich der Reihenfolge und des Timings ihrer Aufgaben. Während die Absprachen über den Weg zumeist harmonisch verlaufen und die Kolleg:innen sich in der Regel einig sind, welchen Auftrag sie als nächstes ausführen, gibt es andere Aushandlungsprozesse mit mehr Konfliktpotenzial.

Besonders komplex ist dieser Prozess, wenn es darum geht, ob die Mitarbeitenden in einer Situation eingreifen oder nicht. Nicht immer sind alle Mitglieder eines Streifenteams gleich motiviert oder einig darüber, ob eine Maßnahme nötig ist oder nicht. Folgendes Beispiel illustriert diese Situationen:

> »Mittags werden die Mitarbeiter des KOD auf der Parkallee von einer Passantin auf eine Bettlerin aufmerksam gemacht, die noch sehr jung bzw. minderjährig aussieht. Die Mitarbeiter sprechen die junge Frau an und die zeigt ihren Ausweis. Es stellt sich raus, dass sie fast 20 Jahre alt ist. Daher wird ihr lediglich gesagt, sie solle bitte zu einem anderen Platz wechseln, da es an dieser Stelle recht eng sei und der Gehweg zu schmal ist, wenn sie hier sitzt. Die Frage, wie viel Platz an einer Stelle ist und sein muss und wer darauf angesprochen wird, ist laut den Mitarbeitern Ermessenssache. Einer der KOD-Angestellten erklärt mir, dass er die Frau nicht weggeschickt, sondern sie nur nach dem Alter gefragt hätte, da er der Meinung ist, es sei genug Platz. Der Kollege habe dies jedoch anders entschieden. Wenig später gehen die Mitarbeiter über den Rathausplatz, als einer plötzlich sagt „Halt stopp, ich hör Musik". Ein anderer erwidert „Ist doch scheißegal". Scheinbar sind die Mitarbeiter sich uneinig über die Maßnahmen und ob sie in diesem Falle einschreiten sollen oder nicht. Mir wird erklärt, dass man für das Musikspielen in der Fußgängerzone immer eine Genehmigung benötigt, die sie nun bei einem Akkordeonspieler überprüfen möchten. Die Genehmigung liegt neben dem Musiker auf dem Boden und ist offen ersichtlich. Ein Mitarbeiter spricht den Musiker trotzdem brüsk an mit dem Wort „Ausweis!".« (FP-C2, Pos. 36-37)

Die beiden Situationen haben gemein, dass die Mitarbeitenden sie unterschiedlich bewerten. Im Fall der jungen Frau sind sich zunächst alle einig, dass eine Alterskontrolle notwendig ist. Dass ein Mitarbeiter sie anschließend bittet, sich einen anderen Platz zu suchen, hätte ein anderer Mitarbeiter anders entschieden. Er ist der Meinung, dass noch genug Platz auf dem Gehweg ist.[45] Er greift jedoch in der Situation nicht ein und diskutiert die Situation auch im Anschluss nicht mit den Kolleg:innen. Es wirkt, als wäre es normal im Arbeitsalltag, dass die Mitarbeitenden unterschiedlicher Meinung sind, sich jedoch gegenseitig gewähren lassen. Im Hinblick auf den Musiker wird jedoch bereits vorab eine unterschiedliche Einschätzung der Situation deutlich. Während ein Mitarbeiter zum Anhalten aufruft und anzeigt, dass er einen potenziellen Verstoß gegen eine Verordnung wahrnimmt, befindet der Kollege ein Einschreiten jedoch explizit für unnötig („scheißegal"). Aus der Sequenz geht nicht hervor, ob er lediglich keinen Anlass zum Einschreiten sieht, oder ob er generell un-

[45] In einem Handlungsleitfaden zu „verkehrlich behinderndem Betteln" wird in dieser Kommune eine Mindest-Durchgangsbreite angegeben, die gewährleistet werden muss. Dazu heißt es jedoch: „Diese Mindest-Durchgangsbreiten stellen nur Richtwerte dar. Somit kann die Mindest-Durchgangsbreite in Abhängigkeit der Situation vor Ort […] größer oder auch kleiner sein. Ein Nachmessen der Durchgangsbreite durch den [KOD] ist nicht notwendig" (internes Dokument, Stadt C).

motiviert ist, eine Maßnahme durchzuführen. Das Ergebnis des Aushandlungsprozesses ist in diesem Fall dennoch die Kontrolle, die nicht weiter beanstandet wird durch die anderen Mitarbeitenden. Im Gegenteil, trotz der erkennbaren Spielgenehmigung werden noch die Personalien des Musikers kontrolliert.

Gegenüber den Bürger:innen und Klient:innen zeigen die Mitarbeitenden in der Regel Einigkeit. Sie intervenieren nicht, wenn die Kolleg:innen Maßnahmen einleiten, auch wenn sie anderer Meinung sind. Zu Diskussionen kommt es eher im Vorfeld oder im Nachgang. Die Streifenteams wahren damit ein Image der Einigkeit bei Maßnahmen. Es kommt jedoch vor, dass sich nicht alle Mitarbeitenden an Maßnahmen beteiligen und sich raushalten: „Ich gehe Richtung Schiene Faulheit, aber mache jede Aktion mit. Manche Kollegen sind faul und bleiben im Auto sitzen, aber das geht nicht, wir sind ein ?Team?“ (FP-A3, Pos. 20). Uneinigkeiten über das Vorgehen werden demnach prinzipiell als normal akzeptiert, aber es wird erwartet, dass die Kolleg:innen begonnene Maßnahmen mittragen und sich gegenseitig unterstützen. Nicht immer ist dies jedoch der Fall, wie auch das folgende Beispiel zeigt:

> »Nachmittags will Jack einen Mann auf der anderen Straßenseite einer belebten Kreuzung ermahnen, weil er mit einem Verstärker zu laut Musik hört. Der Mann lehnt am Gebäude einer Postfiliale und hat seinen Ghettoblaster auf eine Fensterbank gestellt. Er hat etwas zu trinken danebenstehen und hört Punkmusik. Jack erklärt mir, dass das laute Musikhören hier untersagt ist. Ein anderer Mitarbeiter meint zu ihm: „Na dann, the stage is yours“. Der Mann wird von Jack freundlich angesprochen mit „Hallo, das ist ein bisschen zu laut“. Die anderen Kollegen und ich stehen mit 2-3 Meter Abstand an der Kreuzung und beobachten die Situation. Der Mann dreht daraufhin die Musik etwas leiser und der KOD-Mitarbeiter belässt es dabei, wir gehen weiter.« (FP-C1, Pos. 64-66)

Auch aus diesem Abschnitt geht nicht eindeutig hervor, ob der Kollege die Musik einfach nicht zu laut findet, oder ob er keine Lust auf eine Maßnahme hat. In jedem Fall deutet er mit „the stage ist yours“ an, dass er einverstanden ist, den Mann anzusprechen, jedoch nicht plant, sich daran zu beteiligen. Er überlässt dem Kollegen die Aufgabe und beobachtet aus der Ferne das Geschehen. In allen Beispielen kommt das Ermessen und die Autonomie der Mitarbeitenden zu tragen. Sie können im Außendienst selbstständig in einem gewissen Rahmen entscheiden, ob sie einschreiten, und haben aufgrund der Abwesenheit der Führungsebene in der Regel die Möglichkeit, potenziellen Regelverstößen

nicht nachzugehen.[46] Entscheidungen über das Einschreiten werden teilweise von Einzelpersonen getroffen und die Kolleg:innen haben verschiedene Möglichkeiten, damit umzugehen. Entweder unterstützen sie die Entscheidung und die Maßnahmen, oder sie unterstützen die Entscheidung nicht, tragen die Maßnahme aber mit, oder sie unterstützen die Entscheidung nicht und enthalten sich der Maßnahme gänzlich. Insbesondere der letzte Fall kann zu Unstimmigkeiten in der Streifengruppe führen.

Darüber hinaus konnten Situationen beobachtet werden, in denen das Streifenteam sich entscheidet, eine potenzielle Störung zu ahnden und die Maßnahme gemeinsam durchführt, im Nachgang jedoch das weitere Vorgehen verhandelt.

> »Am Nachmittag wird ein Mann, der am Rathausplatz sitzt und eine Flasche in der Hand hat, kontrolliert. Der Mann wirkt etwas ungepflegt und verwirrt. Ein Mitarbeiter spricht ihn an mit den Worten „Ist da Alkohol drin? Ausweis!“. Der Ausweis wird kontrolliert, da das Niederlassen zum Alkohol trinken hier in der Fußgängerzone verboten ist. Der Mann sagt, er verstehe kein Deutsch und sei Tourist und spricht mit den Mitarbeitenden nur Englisch. Die Mitarbeiter sprechen weiter Deutsch mit ihm und begründen es später damit, dass er scheinbar Deutsch versteht, da er auf die erste Ansprache reagiert habe. Ein Mitarbeiter teilt dem Mann mit, dass er eine Ordnungswidrigkeitenanzeige schreiben wird, weil der Alkoholkonsum an diesem Ort verboten ist. Wir gehen im Anschluss weiter und ein anderer Mitarbeiter fragt kurz darauf nach: „Du schreibst da keine OWI, oder?“. Er hält dies scheinbar nicht für nötig. Der kontrollierende Mitarbeiter antwortet: „Doch, ich lasse mich ungern veräppeln, er hat Deutsch gesprochen und einen Block mit etwas Deutschem darauf gehabt, er spricht Deutsch“.« (FP-C2, Pos. 54)

Auch hier zeigt sich eine unterschiedliche Wahrnehmung der Situation durch die Mitarbeitenden. Die Maßnahme wird zunächst ohne Diskussion durchgeführt, im Anschluss daran wird die Sinnhaftigkeit einer Ordnungswidrigkeitenanzeige jedoch angezweifelt von einem Kollegen. In der Begründung des initiativen Mitarbeiters spiegelt sich schließlich wider, dass die Entscheidung für oder gegen eine Anzeige nicht (nur) von der Bewertung der Sanktion als angebracht oder nicht angebracht abhängt, sondern auch vom Verhalten des Gegenübers. Sie wird damit jeweils individuell verhandelt.

---

[46] Diese Möglichkeit wird in einigen Fällen geschmälert aufgrund der erkennbaren Uniform und der Erwartungen durch die Bürger:innen an den KOD, dass die Mitarbeitenden in bestimmten Situationen einschreiten (siehe Kapitel 8.2).

Die Handlungsorientierung der Außendienstkräfte im Hinblick auf die eigenen Kolleg:innen liegt maßgeblich in der Aushandlung, wann welche Aufgaben erfüllt und inwiefern Maßnahmen durchgeführt werden sollen. Diese Aushandlungsprozesse werden auch dadurch erschwert, dass die Mitarbeitenden über unterschiedliche Erfahrungen, Kompetenzen und Vorstellungen über ihre Arbeit beim KOD verfügen. Dies zeigt sich im nächsten Abschnitt, der die Abgrenzungslinien und das Silodenken innerhalb der Teams analysiert.

7.4.3 Abgrenzung und Silodenken

Die vielfältigen Bezeichnungen für die Kolleg:innen deuten bereits auf eine Kategorisierung basierend auf verschiedenen Merkmalen und Funktionen hin. Dies kann sich zum einen auf Einzelpersonen beziehen, die als *Prügelknabe*, *Schwachkopf* oder *officer friendly* bezeichnet werden. Weiterhin werden Personengruppen als *Püppchen*, *Bußgeldjäger*, *Mitarbeitende mit* oder *ohne Erfahrung* sowie *ältere* oder *jüngere* Kolleg:innen zusammengefasst. Eine weitere Form der Einteilung von Mitarbeitenden erfolgt anhand ihrer Zugehörigkeit zu bestimmten Teams. So werden dem *Team Nord* oder *West*, *Team A*, *B* oder *C* oder auch dem *Team Gewerbe* oder dem *Team Innenstadt* bestimmte Eigenschaften und Eigenheiten zugeschrieben. Diese Kategorisierung resultiert in einer Organisationskultur, die mitunter von Konkurrenz sowohl zwischen einzelnen Mitarbeitenden als auch zwischen Teams geprägt ist. Das in der Organisationsforschung als „Silo-Denken“ (Trachsel & Fallegger, 2017; Bento et al., 2020) bekannte Phänomen der Rivalität zwischen einzelnen Organisationsbereichen wirkt sich negativ auf die Zusammenarbeit aus. Der „Bereichsegoismus“ (Trachsel & Fallegger, 2017, S. 43) führt häufig zu Spannungen und äußert sich in Kommunikationsproblemen und der Entwicklung eigener Kulturen. Dies hat unter anderem einen eingeschränkten Informationsfluss und ungenügende Abstimmung zwischen Teams (Trachsel & Fallegger, 2017, S. 45) zur Folge, sowie die Abwertung anderer Funktionsbereiche und Polarisierung (C. Müller & Haas, 2020, S. 182). Das kann wiederum zu frustrierten Mitarbeitenden führen (Mohapeloa, 2017, S. 1013). Die Silomentalität zeichnet sich bei den KOD anhand verschiedener Linien ab. Die Abgrenzung von Kolleg:innen wird sowohl anhand der Erfahrung, des Arbeitsethos, des Alters als auch der Kompetenz vollzogen. Die verschiedenen Modi der Abgrenzung werden nun näher beleuchtet.

7.4.3.1 Erfahrung

„Ich sag's dir ganz ehrlich, 50% hier wären nicht geeignet." (FP-C2, Pos. 18*)*

Aufgrund der heterogenen Regelungen in den Bundesländern sowie der Abwesenheit einer einheitlichen Ausbildung für kommunale Ordnungsdienste verfügen die Mitarbeitenden über vielfältige Vorerfahrungen. Während zahlreiche Mitarbeitende eine Berufsausbildung zur Fachkraft für Schutz und Sicherheit absolviert haben oder anderweitig bereits Erfahrung aus dem Sicherheitsgewerbe oder von der Polizei mitbringen, kommen andere als Quereinsteigende zum KOD. Ihre vorherigen beruflichen Erfahrungen umfassen Tätigkeiten im Einzelhandel oder in der Verwaltung, eine kaufmännische Ausbildung oder bspw. eine Beschäftigung in einer Gärtnerei. Im Rahmen der Schulungen und Fortbildungen bei den jeweiligen KOD erwerben sie Kenntnisse in Selbstverteidigung, dem Umgang mit Schlagstock und Handschellen sowie in der Kommunikation mit den Bürger:innen. Diese ersetzt jedoch laut einigen Mitarbeitenden nicht den Erfahrungsschatz, den diejenigen mit Kenntnissen aus der Sicherheitsbranche mitbringen. Dieser Effekt ist insbesondere in einem KOD zu beobachten, der erst seit kurzer Zeit existiert und daher die Erfahrungsunterschiede noch nicht auszugleichen vermochte. Hier zeigt sich eine besonders ausgeprägte Abgrenzung der Mitarbeitenden mit Erfahrung gegenüber denjenigen ohne entsprechende Expertise. Dies äußert sich darin, dass in Abwesenheit der jeweils anderen schlecht über sie gesprochen wird. Hierbei lassen sich zwei Probleme identifizieren. Einerseits fühlen sich die erfahrenen Mitarbeitenden ungenügend geschützt, da sie nicht darauf vertrauen können, dass ihre Teammitglieder ausreichend ausgebildet sind um ihnen »den Rücken freihalten« (FP-C1, Pos. 75) zu können. Andererseits sind sie angehalten, ihr Wissen weiterzugeben, ohne dafür kompensiert zu werden:

»Mir wird erzählt, dass die Mitarbeiter, die vorher beim ÖPNV-Sicherheitsdienst waren und sehr gut ausgebildet sind, die unerfahreneren Mitarbeiter etwas mit ‚an die Hand nehmen' sollen und ihre Erfahrung weitergeben. Sie erzählen, dass der Leiter des KOD die Teams so eingeteilt sehen möchte, dass die Ehemaligen des ÖPNV-Sicherheitsdienst gleichmäßig verteilt sind. ‚Herr Buschmann [Leitung] will in jedem Team einen vom ÖPNV-Sicherheitsdienst, er macht das Problem', sagt ein Mitarbeiter, der zuvor viele Jahre beim ÖPNV-Sicherheitsdienst gearbeitet hat. Er ergänzt ‚Ich bin ja fast schon überqualifiziert' und ‚Ich bin unterfordert'.« *FP-C2, Pos. 25*

Die Leitungsebene macht sich demnach die Erfahrungsunterschiede zu Nutze und setzt darauf, dass die Teammitglieder ihr Wissen untereinander

weitergeben. Dies wird jedoch von den Erfahrenen als ungerecht empfunden, da sie zu den gleichen Konditionen angestellt sind, wie ihre weniger erfahrenen Kolleg:innen. Auffällig ist, dass die Ungleichheit aus Sicht des Mitarbeitenden erst dann zum Problem wird, wenn die Führungsebene die Mitarbeitenden als ‚erfahren' und ‚unerfahren' kategorisiert und gemischte Teams bilden lässt. In dieser Konstellation liegt die Verantwortung bei den besser ausgebildeten Mitarbeitenden, die anderen zu schulen, ohne dafür mit mehr Gehalt oder anderweitigen Benefits entlohnt zu werden. Obgleich eine grundsätzliche Bereitschaft zum Wissenstransfer seitens der Mitarbeitenden besteht, lehnen sie eine solche Vorgehensweise ab.

Die mangelnde Erfahrung manifestiert sich insbesondere in Bezug auf die körperliche Abwehrtechnik, die Kommunikation und Sprachfähigkeiten sowie den adäquaten Umgang mit der Ausrüstung. Ein Mitarbeiter gibt hinsichtlich des Einstellungs-Sprachtests an: „Bei uns wurde ein Deutschtest gemacht, den hat auch jeder geschafft. Das ist ohne Worte" (FP-C2, Pos. 18). Das lässt darauf schließen, dass einige Kolleg:innen nach Meinung des Befragten über unzureichende deutsche Sprachkenntnisse verfügen, um die Tätigkeit beim KOD ausüben zu können. Im Rahmen einer Selbstverteidigungsschulung bemerkt einer der erfahrenen Mitarbeiter in einer Trinkpause mit sarkastischem Unterton „Das wird noch dauern, ich seh' schon" (FP-C5, Pos. 19) und spielt darauf an, dass einige Kolleg:innen die Schulung nicht richtig ernst nehmen und die geübten Bewegungen noch nicht beherrschen. Besonders diejenigen, die bereits vor dem KOD im Sicherheitsgewerbe tätig waren, verfügen über Erfahrung mit Handfesseln, Schlagstock und ggf. Schusswaffen. Einer von ihnen gibt zu bedenken:

> »‚Gib mal den Leuten die wir haben 'ne Waffe, da ist ja das schon zu viel' und deutet auf den Tonfa. Offenbar hält er seine Kollegen für nicht ausreichend qualifiziert, um den Schlagstock zu bedienen, geschweige denn eine Schusswaffe. Weiter kritisiert er: ‚Da wurden Leute eingestellt, die eine kaufmännische Ausbildung haben'.« (FP-C2, Pos. 25).

Diese Haltung lässt sich als mangelndes Vertrauen in die Fähigkeiten der unerfahreneren Kolleg:innen im Umgang mit dem Equipment interpretieren. Eine kaufmännische Ausbildung wird als nicht ausreichen erachtet, um mit nur wenigen weiteren Schulungen den Dienst beim KOD anzutreten.

Es gibt jedoch auch Stimmen, die das Erfahrungsgefälle als weniger problematisch betrachten. Zum einen äußern sich Mitarbeiter ohne Vorerfahrung im Sicherheitsgewerbe dankbar darüber, von den Erfahrenen lernen zu können. Die Zusammenarbeit wird als Chance wahrgenommen, sich weitere Kenntnisse an-

zueignen. Andererseits wird von einigen Mitarbeitenden angemerkt, dass die Erfahrung einen zu hohen Stellenwert einnimmt:

> »Auf dem Weg zurück zur Dienststelle berichten mir die Mitarbeiter, dass die Erfahrung im Sicherheitsgewerbe zu sehr im Vordergrund stünde beim KOD. Personen, die schon im Sicherheitsgewerbe gearbeitet hätten, werden zu ‚hoch gehängt', ihre Erfahrung überbewertet. Es wird gesagt, dass man, auch wenn man aus der Verwaltung kommt, nach ein paar Monaten ausreichend Erfahrung hat. Beispielhaft dafür sei Wolli, der keine Erfahrung in der Sicherheitsbranche hat, aber deutlich mehr Ordnungswidrigkeitenanzeigen geschrieben hat als alle anderen.« (FP-C5, Pos. 51-52)

Als Beleg dafür, dass auch frühere Verwaltungsmitarbeitende nach einer Einarbeitungsphase vollwertige Mitglieder des KOD sein und gute Ergebnisse (hier gemessen an der Zahl der erteilten Ordnungswidrigkeitenanzeigen) erzielen können, wird ein Mitarbeiter (Wolli) herangezogen. Diesbezüglich sei angemerkt, dass ebenjener rund zehnmal so viele Anzeigen verfasst hat, als seine Kolleg:innen im Durchschnitt, und damit weder für die Gruppe der Erfahrenen noch die der Unerfahrenen repräsentativ ist. Darüber hinaus berichten die Mitarbeiter aus dem obigen Beispiel jedoch, dass der Erfahrungsunterschied bereits bei der Einstellung eine Rolle spielte. Die Stadt war auf der Suche nach kommunikativen und durchsetzungsstarken Mitarbeitenden für den neu zu implementierenden KOD.

> »Francois [Teamleiter, mit Erfahrung] erklärt mir: „Die Normalen, die sich beworben haben, wurden verarscht". Statt einer sehr kommunikativen Aufgabe mit Zettel und Stift gibt es inzwischen einen Schlagstock und Handschellen und die Erwartungen derjenigen, die keine Erfahrung in diesem Bereich haben, wurden enttäuscht. Sarkastisch wirft er ein, dass die ehemaligen Mitarbeiter der ÖPNV-Sicherheit vielleicht gerne eine Kalaschnikow oder ähnliches hätten, nicht jedoch die vorherigen Kaufmänner oder Einzelhändler. Er sagt sie [also diejenigen, die aus der Branche kommen] hätten sich verstellt am Anfang und im Vorstellungsgespräch gesagt „Natürlich sind wir kommunikativ", obwohl sie auch härteres Durchgreifen gewöhnt sind.« (FP-C5, Pos. 61)

In der Aussage von Francois wird eine Differenzierung zwischen den ehemaligen Mitarbeitenden der ÖPNV-Sicherheit, von denen viele zum KOD gewechselt sind, und den „Normalen" ohne Sicherheitserfahrung vorgenommen. Der Teamleiter deutet an, dass Bewerber:innen aus der Verwaltung oder kaufmännischen Berufen mit einer kommunikativen Tätigkeit gewonnen werden sollten. Dagegen wurde seitens derjenigen aus der Sicherheitsbranche bereits vermutet, dass der Fokus im Alltag eher auf Durchsetzungsstärke liegen würde. Im Ergebnis wurden die Erwartungen der Unerfahrenen enttäuscht, die sich in

der Zwischenzeit mit Bewaffnung und Selbstverteidigungskursen konfrontiert sehen. Die Erfahrenen hingegen täuschten im Bewerbungsgespräch Kommunikationsstärke vor, obwohl sie bereits davon ausgingen, dass andere Fähigkeiten in ihrer späteren Tätigkeit relevanter sein würden. Dies resultierte in einer Spaltung der Belegschaft, wobei diejenigen aus dem Sicherheitsbereich aufgrund ihrer bereits vorhandenen Fähigkeiten und ihres Wissensvorsprungs über den neuen Job im Vorteil sind. Diejenigen, die zuvor nicht in der Sicherheitsbranche tätig waren, wurden in ihren Erwartungen enttäuscht und sehen sich nun gezwungen, sich die fehlenden Kenntnisse und Fertigkeiten anzueignen. Die Bereitschaft dazu variiert jedoch, wie am Beispiel eines Mitarbeiters deutlich wird, der bereits nach kurzer Zeit beim KOD wieder in eine Verwaltungstätigkeit im Innendienst der Stadt zurückkehrt.

In Bezug auf die Erfahrung nehmen Quereinsteigende eine besondere Stellung ein. Während dies in einigen Städten die Mitarbeitenden beschreibt, die vorher gar keinen Bezug zur Sicherheitsbranche vorweisen konnten, sind damit in anderen Städten diejenigen gemeint, die schon im gewerblichen Sicherheitssektor gearbeitet haben, jedoch neu in der kommunalen Sicherheit und der Verwaltung sind. Der Umgang damit ist in den Kommunen sehr unterschiedlich. In einer Stadt bezeichnet sich ein Mitarbeiter selbst als Quereinsteiger, der zuvor eine Ausbildung zur Fachkraft für Schutz und Sicherheit absolviert habe. Nun ist er verpflichtet. für die Arbeit beim KOD noch eine Ausbildung zum Verwaltungsfachangestellten zu machen, die etwa ein Jahr dauert. In anderen Kommunen erhalten alle Mitarbeitenden, unabhängig von ihrer Vorerfahrung, dieselben Schulungen zu den Themen öffentliche Verwaltung, Recht, Kommunikation und Selbstverteidigung. Dieses Vorgehen stößt bei den erfahrenen Akteuren auf Unmut. Sie sind der Meinung, dass die Gruppen nach Vorerfahrungen getrennt werden sollten, um das Niveau der Schulungen anpassen zu können. Ein Mitarbeiter, der die Inhalte der Schulung am selbigen Tag bereits kannte, drückt seine Unzufriedenheit wie folgt aus: „Wie soll ich mich denn motivieren?“ (FP-C5, Pos. 63). In einer kleineren Kommune wird berichtet, dass Quereinsteigende (ohne Erfahrung im Sicherheitsgewerbe) keine Möglichkeit haben, beim KOD einzusteigen: „Wenn einer gar keine Ahnung hat, wird’s schwer für ihn“ (FP-D1, Pos. 40). Eine Besonderheit in diesem KOD mit wenigen Mitarbeitenden ist, dass die Kolleg:innen bei der Neueinstellung von Personen mitentscheiden dürfen. Als ein Beschwerdeführer während einer Maßnahme nachfragt, ob man beim KOD als Quereinsteiger anfangen kann, erklären zwei Mitarbeiter ihm, dass dies nicht so einfach sei und eine bestimmte Ausbildung erfordere. Sie empfehlen ihm, es bei der Verkehrsüberwachung zu versuchen, da dort weniger Qualifikationen erforderlich seien. Sie kommentieren im Nachgang genervt: „Und so einer möchte bei der Stadt arbeiten“ (FP-D1, Pos. 76).

Es zeigt sich, dass ein Gefälle in der Erfahrung der Mitarbeitenden zu Spannungen in den Teams und zu Frustration führen kann. Die weniger erfahrenen Mitarbeitenden können von den anderen lernen, ihre Erwartungen an die Arbeit beim KOD decken sich jedoch nicht zwingend mit der Wirklichkeit. Dies führt zu Enttäuschung. Zudem empfinden sie den hohen Stellenwert, den die Erfahrenen genießen, mitunter als überzogen. Demgegenüber äußern Mitarbeitende mit Erfahrung im Sicherheitsgewerbe Unzufriedenheit, wenn sie in gemischten Teams nicht sicher sein können, dass die Kolleg:innen über die erforderlichen Kompetenzen verfügen, um sich gegenseitig zu unterstützen. Darüber hinaus sind sie nicht gewillt, ihr Wissen und ihre Fähigkeiten ohne Kompensation an weniger erfahrene Mitarbeitende weiterzugeben. Sie empfinden es als frustrierend, wenn sie Schulungen absolvieren müssen, deren Inhalte ihnen bereits bekannt sind. Dies resultiert in einem Silodenken, in dessen Folge erfahrene Mitarbeitende sich von weniger erfahrenen abgrenzen und dabei auch in Konflikt mit der Führungsebene geraten. Dies hat negative Auswirkungen auf die Motivation und die Kooperation im Team.

7.4.3.2 Arbeitsethos

> „Vorbeigehen haben einige Kollegen richtig gut drauf!“ (FP-A3, Pos. 19)

Ein weiteres Merkmal, anhand dessen die Mitarbeitenden ihre Identität definieren, ist ihre Einstellung zur Arbeit. Dabei ist zu beachten, dass weniger einzelne Mitarbeitende innerhalb des eigenen Teams von Relevanz sind, wie dies bei der Erfahrung der Fall war, sondern vielmehr die Kultur des eigenen Teams im Vergleich zur Kultur anderer Teams. Es entsteht ein starkes „Othering“ beziehungsweise „Wir“ und „Die anderen“. Dabei werden einzelnen Teams konkrete Eigenschaften zugeschrieben. Ein Ausschnitt aus einem Feldprotokoll veranschaulicht mehrere Aspekte dieser Form des Silodenkens:

> »Ich werde gefragt, mit welchem Team ich am Tag zuvor unterwegs war. Ich sage mit MB1, MB3 und weiß den dritten Namen nicht mehr. Daraufhin sagen die beiden Mitarbeitenden „Kiese“ und ich sage „Ja, richtig“. Ihre Reaktion darauf ist ein „Ouh“, Andreas fasst sich mit der Hand ans Gesicht, verdeckt die Augen und lacht. Sie sagen „Ich will nicht schlecht über andere reden“, aber jedes Team hätte eben eine eigene Arbeitsauffassung oder ein eigenes Steckenpferd. Die Teammitglieder vom Vortag seien ziemlich „Pffh [Ausatmen durch fast geschlossenen Lippen], einfach in ihrer Arbeitsauslegung“. Team 2 sei in ihrer Arbeitsweise/Auffassung ähnlich wie Team 3, Team 1 komme dem Team 4 am nächsten. Team 4 mache das ganze Repertoire, selbst BtM-Verstöße, sagen mir die beiden Mitarbeitenden. [Ich fasse das so auf, dass andere Teams da einfach vorbeigehen, denn

Straftaten macht eigentlich Polizei].«
(FP-A2, Pos. 31)

Die teilnehmende Beobachtung wurde an diesem Tag mit Team 4 durchgeführt, während am Tag zuvor Team 3 begleitet wurde. Zunächst wird deutlich, dass die Teams ganz explizit anhand ihrer „Arbeitsweise" unterschieden werden. Aus Sicht der Mitarbeitenden weisen bestimmte Teams mehr Ähnlichkeiten auf als andere. Unter Arbeitsweise wird dabei verstanden, welche und wie viele Aufgaben die Teams in ihrem Arbeitsalltag mit welcher Überzeugung erledigen. Die Mitarbeitenden von Team 4 geben an, dass sie selbst umfangreiche Aufgabengebiete abdecken („das ganze Repertoire"), sogar solche, die eigentlich nicht originär in das Aufgabengebiet der KOD fallen (BtM-Verstöße, siehe Kapitel 2.2.3). Die distanzierende Haltung gegenüber anderen Teams manifestiert sich in der Feststellung, dass diese ebenjene Aufgaben *nicht* wahrnehmen („einfacher in ihrer Arbeitsauslegung"), wobei die negative Konnotation der Aussage auch durch entsprechende nonverbale Kommunikation untermauert wird. Die Bewertung der Arbeitseinstellung der anderen Teams erfolgt insbesondere anhand der Frage, wie aktiv die Teams Situationen wahrnehmen und Maßnahmen ergreifen. Dies wird in einer weiteren Sequenz aus der teilnehmenden Beobachtung mit Team 4 deutlich:

»Für eine Pause fahren wir wieder in die Dienststelle zurück und sitzen im Pausenraum. Dort treffen wir auch auf andere Streifengruppen und die Mitarbeitenden unterhalten sich. Ich werde gefragt, ob ich schon mit anderen Teams unterwegs war und ich antworte, dass ich am Vortag beim Team 3 mitgefahren bin. Die Mitarbeitenden lachen und scheinen sich darüber zu amüsieren. Sie fragen mich, was ich dort erlebt habe, und einer sagt „Ouuuh, sind daran vorbeigefahren" und deutet damit an, dass das andere Team ‚arbeitsscheu' sei und nicht in jede Situation reingeht oder jede Aufgabe wahrnimmt, sondern mutmaßlich an einigen Dingen einfach vorbeifährt.« (FP-A2, Pos. 40)

Die Schilderungen der Mitarbeitenden lassen deutliche Unterschiede in der Arbeitskultur zwischen den verschiedenen Teams erkennen, die sich in abfälligen Bemerkungen äußern. Es lässt sich eine Geringschätzung der Arbeitsweise anderer Teams beobachten. Der einleitende Satzteil „Ich will nicht schlecht über andere reden", steht im Kontrast zu den nachfolgenden Aussagen, die eine vorsätzliche Vermeidung von Situationen unterstellt, in denen Mitarbeitende des Teams 3 eigentlich tätig werden müssten. Die Tatsache, dass Team 1 als dem Team 4 „am nächsten" angesehen wird, lässt darauf schließen, dass die Mitarbeitenden von Team 4 ihre eigene Arbeitsweise als die maßgebende empfinden, an die selbst das ähnlich agierende Team nicht heranreicht. Bei einer weiteren teilnehmenden Beobachtung wird erneut ausgedrückt, dass einige Kollegen das

„Vorbeigehen“ richtig gut drauf hätten, im Gegenzug dazu gibt es aber auch andere, die man eher zurückhalten müsse. Ein Mitarbeiter äußert, dass es Kollegen gebe, „da frag ich mich warum gibst du denen ein Auto, die bleiben eh alle zwei Meter stehen“ (FP-A3, Pos. 19-20). Die Teams bewegen sich also gemäß den Aussagen der Mitarbeitenden auf einer Skala von Passivität (*Vorbeigehen*) bis zu einer aktiven Herangehensweise (*Action)*. Beide Extreme werden von den jeweils anderen Teams nicht gutgeheißen.

Das Othering spielt eine wesentliche Rolle bei der Bildung des Teamzusammenhalts und ermöglicht es den Mitarbeitenden, die eigenen Tätigkeiten zu reflektieren und als normal einzustufen. Als beispielsweise das Team Gewerbe in einer Stadt prüft, ob ein Unternehmen noch an der gemeldeten Adresse ansässig ist, und feststellt, dass das Unternehmen umgezogen ist und lediglich eine Notiz hinterlassen hat, erklären die Mitarbeitenden, dass ihre Aufgabe nun eigentlich beendet wäre. „Aber wir machen das noch [Anm.: die neue Adresse ausfindig machen], das würden alle im Team machen, in anderen Teams aber nicht“ (FP-A3, Pos. 24). Auf diese Weise wird das Zugehörigkeitsgefühl zum Team gestärkt und die Identifikation damit gefördert. Allerdings geht dieser Effekt einher mit einer Entfremdung zwischen den Teams sowie divergierenden Arbeitsweisen.

Neben der Abgrenzung aufgrund der Wahrnehmung von Aufgaben im Allgemeinen, differenzieren die Mitarbeitenden auch danach, *welche* Aufgaben von wem wahrgenommen werden. So wird beispielsweise in einer Stadt über das Team Gewerbe gesagt, dass es dort langweilig wäre und sich dort nur diejenigen melden, die keinen Bock hätten, zu arbeiten. „Wenn man die Püppchen im Gewerbe teilweise sieht… Wir sind da nicht für gemacht, Akten abzuarbeiten. Aber es ist gut, dass jeder auf etwas anderes spezialisiert ist, das muss ja auch jemand machen“ (FP-A2, Pos. 20) sagt ein Mitarbeiter. Ein Kollege aus dem Team Gewerbe äußert sich hingegen folgendermaßen: „Ich brauche keine Action, keine gefährlichen Situationen, ich kann auch ohne gut leben. Klar, das sind die spannenden Stories am Stammtisch, aber das brauche ich nicht in meinem Leben“ (FP-A3, Pos- 39-40). Die herabsetzende Bezeichnung „Püppchen“ für die Kolleginnen im Team Gewerbe deutet darauf hin, dass die als langweilig eingestuften Aufgaben dort („Akten abarbeiten“) aus Sicht des Mitarbeiters weniger maskulin gelesene Eigenschaften (wie beispielsweise Durchsetzungsvermögen) erfordern. Es wird vermittelt, dass man für bestimmte Aufgaben „gemacht“ ist oder eben nicht. Langweilige Aufgaben werden laut den Mitarbeitenden von Kolleg:innen ausgeführt, die möglichst wenig arbeiten möchten, oder die für andere Aufgaben nicht geeignet sind. Die Arbeitsweise der Mitarbeitenden spiegelt demnach auch deren Motivation wider. Wer nicht motiviert ist, wechselt in ein Team, das Aufgaben mit geringerem Einsatz erfor-

dert. Andere sind dafür „nicht gemacht“ und ziehen die Tätigkeit im Außendienst mit „Action“ vor. Im Gegensatz dazu wird aus dem Team Gewerbe kritisiert, dass Kolleg:innen aus anderen Teams die Gefahr geradezu suchen, um damit am Stammtisch zu prahlen. Sich vorsätzlich einem Risiko auszusetzen und sich damit zu brüsten wird von ihnen nicht als erstrebenswert angesehen („brauche ich nicht in meinem Leben“). Es prallen unterschiedliche Risikobereitschaften sowie Verständnisse von den Aufgaben des KOD aufeinander.

Auch innerhalb eines Teams kann es zu einer Spezialisierung auf bestimmte Aufgaben kommen. Wie bereits in einem Auszug aus dem Feldprotokoll deutlich wurde, haben die Teams Vorlieben („Steckenpferd“). Einige Mitarbeitende verfassen besonders gerne Anzeigen für falsch geparkte Autos, andere fotografieren und dokumentieren am liebsten Schrottfahrräder oder kontrollieren Freisitze. In einem Team wird bei der Einteilung der Streifengruppen auch darauf geachtet, „dass die Personen entsprechend zusammen eingeteilt werden, die ähnliche Vorlieben haben“ (FP-D1, Pos. 14). Unbeliebte Aufgaben werden im Rahmen der Spezialisierung teilweise auch abgelehnt:

> »Die Kontrolle von Wohnwägen oder Containern, worauf sich ein Mitarbeiter eines anderen Teams spezialisiert hätte, gehört zwar „mit zu unseren Aufgaben, aber nö“ sagt Andreas.« (FP-A2, Pos. 32)

Gleiches gilt in diesem Team auch für die Kontrolle von Parkscheinen. Diese Aufgabe soll auf Anweisung des Vorgesetzten von den Mitarbeitenden mit übernommen werden, um die Verkehrsüberwachung zu unterstützen. Die Kontrolle wird jedoch als zeitaufwändig und langweilig empfunden und daher kaum oder nur ungern wahrgenommen.

> »Im weiteren Gespräch wird mir erklärt, dass die Verkehrsüberwachung (VÜ) ein Streitthema beim KOD ist: das sollen die Mitarbeitenden auch mitmachen. Die Mitarbeiter sagen, sie haben keine Zeit, auch noch Parkticketkontrollen zu machen. Sie sollen eine gewisse Anzahl pro Tag machen und der VÜ zuarbeiten, sie machen das auch, wenn sie Falschparker sehen an Stellen, wo es wirklich gefährlich ist, aber sie hätten keine Zeit für Parktickets: das dauert lange, alle Autos einzeln durchzuschauen und Knöllchen zu schreiben. „[Der Chef] will das, ich mache, was mein Vorgesetzter sagt, aber ich bin ein unbequemer Dienstgruppenleiter, ich diskutiere gerne“, sagt André. Er spricht immer wieder mit [seinem Chef] darüber, warum die Verkehrsüberwachung nicht machbar sei, aber er folgt den Anweisungen, weil es sein Chef ist.« (FP-A2, Pos. 19)

Obschon internen Konflikten und Abgrenzungsbemühungen kein unbekanntes Phänomen in Organisationen sind, offenbart sich bei den untersuchten KOD eine ausgeprägte Autonomie der Außendienstkräfte gegenüber der Füh-

rungsebene. Die Tätigkeit der SLB im Streifendienst ermöglicht es ihnen, eigene Interessen wahrzunehmen oder in einem gewissen Rahmen von den vorgesehenen Aufgaben abzuweichen. Ähnlich verhält es sich in einer anderen Stadt, wo ein Mitarbeiter mit gerunzelter Stirn sagt „das [Strafzettel verteilen] mache ich, wenn ich *ganz arg* motiviert bin" (FP-D1, Pos. 43). Es wird deutlich, dass die Ahndung von Parkverstößen nicht zu seinen favorisierten Aufgaben gehört. Wenn unliebsame Vorgaben von Vorgesetzten aufgrund der hierarchischen Verhältnisse akzeptiert werden, dann wird zumindest der Unmut darüber zum Ausdruck gebracht („ich diskutiere gerne"). Die Spezialisierung auf bestimmte Tätigkeiten oder Arbeitsweisen ist eine Form des Umgangs mit der Komplexität der Aufgaben und Erwartungen, die der KOD erfüllen soll.

Die Arbeitseinstellung drückt sich aus Sicht der KOD-Mitarbeitenden in der Intensität aus, mit der Aufgaben wahrgenommen und Maßnahmen ergriffen werden. Dies und die Spezialisierung auf bestimmte Aufgaben können als Ausdruck der Motivation der Mitarbeitenden verstanden werden. Motivierte Kolleg:innen nehmen potenzielle Ordnungswidrigkeiten wahr, ergreifen Maßnahmen dagegen und zeigen sich aktiv. Im Gegensatz dazu arbeiten weniger motivierte Kollegen in Teams, die entweder aufgrund ihres Aufgabenbereichs (wie das Team Gewerbe) oder ihrer Arbeitsweise anders ausgerichtet sind. Die Spezialisierung auf Aufgaben, die Freude bereiten, kann die Motivation weiter fördern. Sie kann aber auch zu einer Abgrenzung zwischen Teams und Organisationsbereichen führen. Uneinheitliche Motivationsniveaus innerhalb eines Teams bergen Konfliktpotenzial, wie sich an zwei Pausensituationen in der Spätschicht eines Teams zeigt.

> »In der Kantine holen sich einige Mitarbeiter einen Kaffee, wir setzen uns an einen Tisch und unterhalten uns eine Weile. Ich spreche vor allem mit zwei der Mitarbeiter, während Bergi und Stefano auf dem Handy spielen und gelangweilt aussehen. Stefano sagt ‚Wegen mir kurz Pause und dann weiter, aber die anderen wollen sich aufwärmen, Pause machen'. Er wirkt unzufrieden mit der Situation. […]
>
> Eine Gruppe mutmaßlich Betrunkener schmeißt wenige Meter vor uns auf dem Weg aus dem Falkenpark raus ein Verkehrsschild um. Die Mitarbeiter sehen nicht genau wer es war und die Gruppe ist bereits zu weit weg. Die Mitarbeiter wollen keinen Ärger und als zwei von ihnen zügig vorausgehen, als wollten sie die Gruppe noch einholen, sagen die anderen ihnen, sie sollen sich nicht aufregen und die Betrunkenen nicht provozieren, sondern ins Krankenhaus gehen. Dort machen wir eine kurze Pause. Im Foyer des Krankenhauses gibt es Trinkwasser aus dem Automat und die Mitarbeiter können die Toilette nutzen. Fast alle sind in der Pause am Handy, ich sitze schweigend daneben. Stefano will weitergehen, die anderen noch weiter sitzen und sich aufwärmen. Felix sagt, er wolle bis Dienstende hier

> blieben und meint dies halb im Scherz und halb ernst. Wir gehen aber nach einiger Zeit weiter.« (FP-C4, Pos. 7-25)

Innerhalb des Teams muss kontinuierlich ausgehandelt werden, wie lange die Pausen jeweils sein sollen, da die Mitglieder des Teams unterschiedliche Vorstellungen und Motivation hinsichtlich der Ausführung des Streifendienstes haben. Für die einen stellen die Pausen eine willkommene Möglichkeit dar, keine Maßnahmen ergreifen zu müssen. Andere bevorzugen „kurz Pause und dann weiter", um ihrer eigentlichen Arbeit nachzugehen. Dabei sei darauf verwiesen, dass der Umgang mit Pausen in den Ordnungsdiensten insgesamt sehr unterschiedlich gehandhabt wird. Während in manchen Städten die Pause in der Dienststelle strikt auf eine halbe Stunde begrenzt ist und dieser Zeitrahmen auch eingehalten wird (FP-A1, Pos. 23), machen Teams in anderen Städten bis zu eineinhalb Stunden Pause in den Diensträumen und gehen weiterhin mehrfach in Trink- und Raucherpausen über die Schicht verteilt. Die unterschiedlichen Arbeitseinstellungen führen zu Unstimmigkeiten innerhalb der Streifenteams. Auch im Rahmen der beobachteten Selbstverteidigungsschulung wurden diese sichtbar. Einige Mitarbeitende waren gewillt, sich weiterzubilden oder ihr Wissen weiterzugeben, während andere die Schulung weniger ernst nahmen und die Übungen nur unzureichend ausführten. Auf die Frage, ob einer der erfahrenen Mitarbeiter nicht selbst Schulungen für die unerfahreneren Kolleg:innen anbieten möchte, erklärt er, dass er dafür zu ungeduldig sei: „Bei mir kann man nicht die ganze Zeit Faxen machen, sondern man bräuchte mehr Disziplin" (FP-C5, Pos. 65). Die aus seiner Sicht fehlende Disziplin der Kolleg:innen sowie die mangelnde Motivation stellen zentrale Aspekte dar, entlang derer sich Abgrenzungsprozesse sowohl innerhalb als auch zwischen den Teams herausbilden. Während einige Mitarbeitende den geringen Aktionismus und die Zurückhaltung bei Interventionen als Differenzierungsmerkmale auffassen, betrachten andere den Drang nach Action und das Eingreifen in jede Situation als entscheidende Abgrenzungsfaktoren.

Die Abgrenzung über die Arbeitseinstellung und Motivation manifestiert sich auch in einem Vergleichsverhalten. Als Vergleichsmomente werden hierbei die Anzahl der bereits verfassten Ordnungswidrigkeitenanzeigen, die gelaufenen Schritte am Tag oder der Grad der Effizienz herangezogen. Aufgrund des generell schwer messbaren Erfolgs von Prävention können auch die KOD-Mitarbeitenden die Qualität ihrer Arbeit vorrangig an durchgeführten repressiven Maßnahmen festmachen. Im Rahmen der teilnehmenden Beobachtungen bei einem recht jungen KOD wird dies besonders deutlich. Die Mitarbeitenden, die zu diesem Zeitpunkt seit rund einem Jahr im Einsatz sind, berichten während der Schichten, wie viele „OWIs" (Ordnungswidrigkeitenanzeigen) sie bereits verfasst haben. Die Zahl im beobachteten Team lag zwischen drei und zwölf pro

Person seit Beginn. Es wird jedoch von einem weiteren Kollegen berichtet, der bereits 150 Anzeigen verfasst hat. Er wird als „OWI-Jäger“ bezeichnet, was darauf hindeutet, dass er eher zu den motivierten Mitarbeitenden gehört und geradezu auf der Suche nach Situationen ist, in denen er Maßnahmen ergreifen und im Zweifel Anzeigen schreiben kann. Dies bestätigt sich in einer weiteren Szene mit ebenjenem Mitarbeiter:

> »Er sagt „Ich habe einen Weg gefunden, sie alle zu schreiben“. ‚Jemanden schreiben‘ meint in diesem Fall, die Person zu verwarnen oder sogar eine Ordnungswidrigkeitenanzeige zu schreiben. Er berichtet, dass er sich mit den Rechtsgrundlagen auseinandergesetzt hat, „jetzt habe ich die Rechtesicherheit für jeden Scheiß“. Wenn ich das richtig verstehe, meint er für Ordnungswidrigkeiten oder abweichendes Verhalten in der Grünanlage. Offensichtlich gelten hier spezielle Regeln und der Mitarbeiter geht davon aus, dass er unter diesen Regeln und Verordnungen für jede Situation einen Grund finden kann, wie er Leute ‚aufschreiben‘ kann.« (FP-C2, Pos. 40)

Die Orientierung des Mitarbeiters liegt darauf, abweichendes Verhalten nach Möglichkeit zu ahnden und dabei den rechtlichen Rahmen so weit auszunutzen, wie möglich. Dieses Verhalten hat dazu geführt, dass er bereits eine weitaus höhere Anzahl an Anzeigen geschrieben hat als seine Kolleg:innen und als „OWI-Jäger“ eingestuft wird. Den Mitarbeitenden ist dabei bewusst, dass diese Bezeichnung für Kolleg:innen nicht an die Presse gelangen darf, um ein schlechtes Image zu vermeiden. Ein Mitarbeiter gibt an, dass es für ihn nicht von Bedeutung ist, viele OWIs zu schreiben, da dies nicht ihr Auftrag sei und er sich nicht messen möchte (FP-C4, Pos. 30). In diesem Fall wird nicht nur auf die Motivation beziehungsweise Arbeitseinstellung Bezug genommen, sondern auch darauf, wie der eigene Arbeitsauftrag verstanden wird. Eine möglichst hohe Zahl an Anzeigen ist laut diesem Mitarbeiter nicht das Ziel. Selbst dem Leiter des Ordnungsdienstes fällt es jedoch schwer, die Anzeigenzahl nicht als Qualitätsmerkmal heranzuziehen, da sie im Vergleich zu anderen Zielvorgaben klare Zahlen liefert. Im Rahmen des Experteninterviews wurde er gefragt, inwiefern es Zielvorgaben für die Mitarbeitenden gibt und wie der Erfolg des KOD gemessen wird.

> Am: „Mhm, gemessen, obs erfolgreich wird. Also es geht nicht um einen Highscore an Bußgeldern, das ist klar. Ja man schaut sich- wir schauen schon auch mal intern natürlich auch Zahlen an, auch, ja klar. Also wenn ein Team jetzt gar keine Maßnahmen trifft, dann kann das ja wohl nicht sein. Das wäre ja dann @großer Zufall, ne@ (ja). Ja, es gibt da kei- also diese Zielvorgaben nicht, es gibt eher Schwerpunkte wo wir sagen ‚Da häufiger hingehen'. Ansonsten, wie die Reaktion der Leute ist, das sieht man dann auch. Also natürlich ist eine Zielvorgabe, dass die Leute sagen, dass es

was bringt. Also auch wenn klar ist, wir werden da nicht die ganzen Bettler auflösen, klar. Ansonsten wird es ja eine @Evaluation geben@ (ja), genau. @@ Und ja, auch die Evaluation, das ist auch schwierig dann immer, () also, puh, Zahlen ist auch schwierig. Aber natürlich kann man auch über Zahlen ein bisschen steuern, auch, klar, bisschen schon, ist so. Aber nicht diese Vorgaben."

IH: „Gibts denn Unterschiede zwischen den Teams? Also in- (Am: „Ja.") Inwiefern?"

P1: „Ja gibt schon, ein Team macht deutlich mehr Bußgelder zum Beispiel als die meisten anderen. Ist die Frage ob das gut ist oder nicht gut ist, eigentlich sollte sich das ein bisschen angleichen, bei einigen Teams gleicht es sich auch aus, aber wenn du schaust, was es für Bußgelder sind, und wenn man dann auch mal mitgeht und so und hm, da ist jetzt nichts dabei, was jetzt nicht in Ordnung gewesen wäre. (Ja). Also, es gibt verschiedenen Stile auch, ja, aber so ein *bisschen* muss es sich schon angleichen. Bisschen glaube wi:rds auch so in eine Richtung gehen, ein Team ist ein bisschen schwächer gewesen, das ist jetzt ein anderer Teamleiter, das andere Team ist ganz neu, also dass sie ungefähr auf den Stand kommen so, ungefähr. Aber dass es trotzdem auch verschiedene Stile gibt, so ein bisschen zumindest ist vielleicht ja auch okay, weil wir gerade auch dann () verschiedene Sachen letztlich *aus*probieren. Und gabs ja vorher auch noch nicht, und dann kann man auch sagen 'Okay, das wirkt vielleicht besser als das andere'."

IH: „Ja. Was sind das dann für Dinge? Also wenn Sie jetzt sagen Stil? Die da sich unterscheiden?"

P1: „Ja ist schon schwer zu sagen. Also (13) eigentlich bin ich noch nicht so weit das wirklich zu sagen, warum die deutlich mehr Bußgelder haben als die meisten anderen Teams. Weil die Bußgelder sind gerechtfertigt. Also, schwierig. Ähm (3) im Grunde kann ich es noch nicht beantworten, aber es muss ja irgendwas sein. Muss ja einen Grund geben. Weil das Einsatzgebiet ist ja das gleiche."

IH: „Ja. Also unter Stil stelle ich mir jetzt so Sachen vor wie, weiß ich nicht, wie () also das hatten Sie glaube ich eben schon mal gesagt, ob ich jetzt vorbeigehe oder halt in jede Situation, die ich wahrnehme, direkt reingehe."

P1: „Wahrscheinlich ist es sowas. Und wenn man merkt, so ein Team, das so ein bisschen () unterperformt hat, oder schwierig war, kommts ein bisschen in die Gänge, aber dann gibts natürlich auch deutlich mehr diese Bußgeldanzeigen, auch wenn das jetzt nicht der Maßstab ist, aber das ist natürlich ein Hinweis irgendwo auch. Ich glaube so ein bisschen liegt es schon auch an der Aktivität tatsächlich ja, das stimmt schon. Ohne dass sie jetzt da Bußgeldjäger sind, aber so ein bisschen denke ich schon auch ja, glaube ich schon. (5)" (IN-C1, Pos. 172-178)

Obgleich die Leitungsperson es ungern zugibt („auch wenn das jetzt nicht der Maßstab ist“) werden die Bußgeldanzeigen als quantitative Indikatoren für den Erfolg herangezogen. Gleichzeitig wird auch seitens der Leitung darauf verwiesen, dass die Arbeitseinstellung zwischen den Teams variiert, was auch aus Führungssicht nicht gewünscht ist. Eine Angleichung wird angestrebt. Auch er möchte nicht den Eindruck erwecken, dass seine Mitarbeitenden „Bußgeldjäger“ sind. Sowohl für die Leitung als auch für die Außendienstkräfte scheint es ein schmaler Grat zu sein, nicht als übermotivierte Jäger wahrgenommen zu werden, aber trotzdem anhand der erteilten Anzeigen einen Vergleich zwischen Mitarbeitenden und Teams herstellen zu können. Als alternativer Bewertungsmaßstab für den Erfolg kann die Wahrnehmung des KOD in der Bevölkerung herangezogen werden, die jedoch schwieriger und nur im Rahmen einer umfassenden Evaluation zu ermitteln ist.

Die Mitarbeitenden nutzen jedoch weitere Vergleichsmöglichkeiten. Während einer Schicht unterhalten sie sich beispielsweise wiederholt darüber, wie viele Schritte sie an diesem Tag bereits gelaufen sind. Der Wert wird dabei mit den Smartphones gemessen, die sie bei sich tragen. Sie vergleichen, wie viele Schritte und Kilometer sie laut ihren Smartphones an diesem Tag bereits gelaufen sind, vergleichen aber auch, wie der Wert im Hinblick auf andere Schichten einzuordnen ist. Ein Mitarbeiter gibt an, dass er sich zum Ziel gesetzt hat, täglich 20.000 Schritte zu gehen. Dies kann auf einen gesundheitsfördernden Wunsch nach mehr Bewegung hindeuten, jedoch auch eine Möglichkeit darstellen, die eigene Effizienz zu messen. Mehr Schritte bedeuten mehr Zeit auf Streife und eine längere Präsenz im Einsatzgebiet. Eine gegenteilige Interpretation liefert jedoch ein anderes Team: »Die Mitarbeiter erklären mir, dass sie effizient arbeiten würden und dabei nicht so viele Kilometer machen, wie die anderen Teams« (FP-C6, Pos. 21). Es offenbart sich abermals ein Unterschied in der Auffassung der eigentlichen Aufgabe. Soll die Präsenz durch das Zurücklegen möglichst vieler Schritte demonstriert werden, oder sollen Maßnahmen effizient ergriffen werden, ohne dabei viele Kilometer zurückzulegen? Der Effizienzgedanke manifestiert sich auch in der Vorgehensweise eines Teams, das jede noch so kleine Situation in einem Notizbuch festhält (die Notizen werden später am PC in die Statistik eingepflegt). Ein anderes Team hingegen notiert kaum etwas während der Schicht. Auf Nachfrage geben sie an, dass sie zu gar nichts mehr kommen würden, wenn sie jede Einzelheit aufschreiben würden. „Wir geben sporadische Zahlen, das ist mir zu affig“ (FP-C2, Pos. 32) erklären sie. Insbesondere im neu implementierten KOD suchen die Mitarbeitenden nach Möglichkeiten, sich untereinander zu vergleichen. Der Arbeitsethos wird dabei – auch mangels valider Erfolgsmessungen – über die Anzahl der Ordnungswidrigkeiten und die Effizienz im Arbeitsalltag abgebildet.

Die Abgrenzung zwischen den Kolleg:innen und Teams findet zu einem wesentlichen Teil über den Arbeitsethos statt. Dabei werden Personen oder Personengruppen Eigenschaften zugeschrieben, die entweder einen besonders hohen Einsatz („Action“) oder eine nachlässige Herangehensweise („Wegschauen“) an die gebotenen Aufgaben anzeigen. In beiden Richtungen lassen sich bewertende Bezeichnungen („Püppchen“, „OWI-Jäger“) und Ausrufe („Ouuuh, sind daran vorbeigefahren“) beobachten, welche die Abgrenzung zur jeweils anderen Gruppe unterstreichen. Die Spezialisierung auf bestimmte Aufgabenbereiche durch die Mitarbeitenden oder ganze Teams verstärkt das Silodenken. Dies gipfelt darin, dass Teams für sich beanspruchen, die einzigen zu sein, die bestimmte Aufgaben wahrnehmen oder richtig bearbeiten („Wir machen das noch, das würden alle im Team machen, in anderen Teams aber nicht“). Diese Abgrenzung stärkt das Wir-Gefühl und die Zugehörigkeit zum Team, führt jedoch zu Konflikten zwischen den Teams oder einzelnen Kolleg:innen. Während der Vergleich der Ordnungswidrigkeitenanzeigen und Effizienz insbesondere bei einem neueren KOD beobachtet werden konnte, lässt sich in etablierten KOD eine vermehrte Abgrenzung anhand des Alters beziehungsweise der Zugehörigkeitszeit zum Team ausmachen.

7.4.3.3 Alter

> »Ich frage nach dem anderen Team und wie sie zusammenarbeiten. Thommy sagt, sie verstehen sich schon und reden miteinander und alles, aber die Arbeitsweisen wären unterschiedlich. Er erklärt „Wir arbeiten alle gleich in der Gruppe“, also in seinem Team. Die anderen arbeiten demnach scheinbar nicht so gleich, haben nicht die gleiche Ausrichtung oder ‚work ethic‘. Er sagt, die anderen seien „alle ein bisschen komisch“. Es sind wohl einige ältere und sehr junge Mitarbeitende im anderen Team. Im Team A, mit dem ich unterwegs bin, ist die Altersstruktur homogener (alle zwischen 30 und 45 schätze ich). Das andere Team ist scheinbar das Team, dass es schon länger gibt, denn mir wird erzählt, dass sie früher der sogenannte „Feldschutz“ waren, aus dem dann vor über zehn Jahren der KOD hervorgegangen ist. Die Mitarbeitenden waren wohl zum Teil damals schon da und mussten sich quasi mit der Organisation verändern, was nicht allen gefällt. Manfred sagt, beim Feldschutz mussten die Leute eben Hecken schneiden, und er fügt lachend hinzu: „Vom Neandertaler zum KODler“. Einige aus dem anderen Team seien nicht so glücklich über die Entwicklung hin zum KOD, sie seien zum Teil zwei Jahre vor der Rente und möchten „keinen Stress mehr“. Daher würden sie zum Teil auch an Situationen vorbeigehen und sie bewusst nicht wahrnehmen, als hätten sie Scheuklappen an. Darin würden sich die Teams deutlich unterscheiden, aber prinzipiell ist der Austausch zwischen den Teams vorhanden und die Zusammenarbeit gut.« (FP-D1, Pos. 62-63)

Auch in dieser Sequenz aus einem Feldprotokoll wird die Abgrenzung eines Teams gegenüber einem anderen anhand des Arbeitsethos deutlich. Dem eigenen Team („Wir“) wird zugeschrieben, dass alle einen einheitlichen Arbeitsstil haben und sich an den gleichen Rahmenbedingungen orientieren. „Die anderen“ hingegen werden als heterogener beschrieben, ihre Arbeitseinstellung divergiert stärker und das Team wird als „komisch“ eingeordnet. In diesem Fall wird der Unterschied jedoch nicht in erster Linie auf die Motivation zurückgeführt, sondern auf die Altersstruktur. Die Mitarbeitenden stellen ältere und jüngere Kolleg:innen gegenüber und stellen fest, dass die Zusammenarbeit im altersmäßig gemischten Team schwieriger ist als in ihrem homogen aufgestellten Team. Dabei werden insbesondere die älteren Mitarbeitenden problematisiert. Sie sind zum einen bereits lange beim KOD und nehmen daher den Wandel des KOD in seiner Ausrichtung besonders deutlich wahr. Des Weiteren wird ihnen unterstellt, dass sie kurz vor der Pensionierung „keinen Stress mehr“ wollen und ihre Tätigkeit eher mit „Scheuklappen“ ausführen als die jüngeren und motivierten Kolleg:innen.

In mehreren KOD, die bereits seit längerer Zeit bestehen, lässt sich ein Wandel in den Aufgabengebieten und dem Selbstverständnis der Mitarbeitenden beobachten. Während die Ordnungsdienste, wie im obigen Beispiel, zuvor als Feldschutz tätig waren oder die Hauptaufgabe im Ermittlungsdienst lag, geht der Trend vermehrt zu einer „Polizei light“ (Tuchscherer, 2017, S. 161). Langjährige Mitarbeitende müssen sich der Veränderung anpassen und mit neuen, jüngeren Kolleg:innen das neue Selbstverständnis aushandeln. Innerhalb der Organisation entwickelt sich ein Silodenken, das sowohl das biologische Alter der Mitarbeitenden als auch deren Dienstalter unterscheidet. Diese Differenzierung zeigt sich nicht nur in den bevorzugten Aufgaben und der Einstellung zur Arbeit, sondern auch im Umgang mit technischen und materiellen Veränderungen. Eine Situation aus einem anderen KOD veranschaulicht dies:

> »Wir sitzen im Auto. Ein Mitarbeiter sagt zum anderen: „Die haben eben nicht begeistert geguckt, als ich das Funkgerät gebracht hab“ und meint die Kollegen aus dem anderen Team. Der Kollege auf dem Beifahrersitz antwortet: „Ja wir müssen die [Anm.: die Funkgeräte] halt testen, auch die älteren [Mitarbeitenden], da müssen sie halt durch“. Die beiden hatten zuvor schon erzählt, dass die älteren unter den Mitarbeitenden nicht so angetan sind von der neuen Technik und Ausstattung. Sie sind der Meinung, das braucht es nicht. Die Funkgeräte funktionieren ja auch nicht im Außengebiet, wo die Älteren eher unterwegs sind laut dem Team, mit dem ich fahre. […] Auf meine Nachfrage, warum es Ausstattungsgegenstände wie Handschellen oder eine stichsichere Weste in diesem KOD noch nicht gibt, sagen die Mitarbeiter, das hängt in der Amtsleitung - dort gebe es keine klare Positionierung. Auch innerhalb der Abteilung gebe es unterschiedliche

> Ansichten über die Ausstattung. Die älteren Mitarbeitenden wollen mehr in Richtung Ermittlungsdienst, die jungen mehr in Richtung Polizeidienst. Das Aufgabengebiet des KOD habe sich eher von Ermittlungsdienst zum Polizeidienst verschoben und die Älteren bzw. die Mitarbeitenden in den Außenbezirken möchten eher weiter den Ermittlungsdienst weitermachen, ohne Waffen oder Funkgeräte.« (FP-B2, Pos. 14-31)

Die Älteren sehen sich nicht nur gezwungen, neue Aufgaben zu erfüllen, sondern auch, den Umgang mit neuen Einsatzmitteln zu erlernen. Die geringe Begeisterung dafür hängt mit der geringen Identifikation mit den neuen Aufgaben zusammen. Die jüngeren Mitarbeitenden nehmen wahr, dass die älteren noch in ihrer Rolle als „Bürgerpolizisten" verhaftet sind und wenig Interesse an einer polizeiähnlichen Tätigkeit haben. Sie sind in den Teams tätig, die in den Außenbezirken agieren, wo weniger los ist. Entsprechend empfinden sie die neue Ausrüstung dort auch als unnötig. Aus der Perspektive der Jüngeren ist diese Entwicklung jedoch unvermeidbar und die Älteren „müssen da durch". Die eigene Arbeitseinstellung wird von ihnen als adäquat für die aktuelle Ausrichtung des KOD erachtet und auch von der Führungsebene bestätigt. Auf die Frage, ob sich die Wahrnehmung des KOD durch die neue Aufschrift „Polizeibehörde" auf der Uniform verändert habe, antwortet eine Leitungsperson:

> „Ja, das wird von den Leuten sofort reflektiert, ‚Aha, ihr seid jetzt Polizeibehörde', in 'ner Firmierung vorerst nur. Das sind nun dieselben Aufgaben und Kompetenzen, ja, es sind mehr Mitarbeiter, es sind auch jüngere Mitarbeiter, muss ich auch ganz ehrlich sagen, () die vielleicht ein bisschen weniger Lebenserfahrung haben, aber schon ein bisschen mehr Dynamik mitbringen, muss man ganz ehrlich sagen." (IN-B2, Pos. 43)

Den älteren Mitarbeitenden wird Lebenserfahrung, den jüngeren ein dynamischeres Auftreten zugeschrieben. Die Dynamik wird positiv bewertet und ist gewünscht im Rahmen der Orientierung hin zu einem Polizeidienst und der Annäherung an die Polizei, unter anderem durch die Namensgebung. Es wird also zunehmend darauf geachtet, junge Menschen einzustellen und für die anspruchsvolleren Aufgaben auszubilden und auszustatten. Dies resultiert in einer Spaltung des Personals entlang des (Dienst-)Alters, wobei dieses stellvertretend für das Selbstverständnis der Mitarbeitenden steht. In der Altersdifferenzierung drückt sich der Wandel der Ordnungsdienste von bürgernahen Ansprechpersonen hin zu einem polizeiähnlichen Dienst aus, der nicht von allen befürwortet wird. Die sarkastische Beschreibung „Vom Neandertaler zum KODler" veranschaulicht, dass die jüngeren Kolleg:innen die ehemaligen Tätigkeiten („Hecken schneiden") der älteren für rückständig halten. Sie zeigt gleichzeitig an, dass die Älteren eine fundamentale Entwicklung durchlaufen müssen, um unter den ver-

änderten Bedingungen als vollwertiges KOD-Mitglied wahrgenommen zu werden.

7.4.3.4 Intelligenz & Kompetenz

Die verschiedenen Bezeichnungen für die Kolleg:innen beinhalten auch Begriffe, die sich auf deren (praktische und analytische) Intelligenz beziehen. *Schlaubi* und *Schwachkopf* werden beispielsweise explizit in Bezug auf Einzelpersonen verwendet. *Lappen* oder auch *Neandertaler* bezieht sich auf ganze Gruppen von Kolleg:innen. Die Bezugnahme auf Intelligenz ist stark von der Situation der teilnehmenden Beobachtung beeinflusst, wie der folgende Ausschnitt zeigt.

> »Herr Bauer und ich gehen in den Nebenraum und er erzählt mir ein bisschen über den KOD und die Arbeit. Wir sitzen an einem Tisch mit genug Abstand [Anm.: Corona-Regelung]. Dahinter ist eine Küchenzeile. Hin und wieder kommen andere Mitarbeitende rein und holen sich einen Kaffee und bieten mir einen an. Einer davon fragt, ob ich Kriminologie studiert habe. Herr Bauer sagt „Seid ihr irgendwie seelenverwandt?" und ich verstehe nicht warum und schaue fragend. Bauer sagt zu dem Mitarbeitenden „Du bist doch auch so ein Schlaubi" und dreht sich im selben Moment zu mir um und entschuldigt sich. Er sagt, er mache manchmal Scherze und so würden die Kollegen eben untereinander reden. Dann erklärt mit der Mitarbeitende, der an der Küchenzeile gelehnt steht, dass er an der Polizeihochschule studiert hat.« (FP-A1, Pos. 4)

Wer an der Universität studiert hat, wird von den Mitarbeitenden als „schlau" wahrgenommen. Personen mit akademischem Hintergrund wird eine Intelligenz zugeschrieben, die sie von den anderen im Team unterscheidet. Dies wird nochmals deutlich, als die Beobachterin sich zu Beginn als Soziologin vorstellt und aus dem Team jemand zum Kollegen meint „Pass auf was du sagst, sie ist viel schlauer als du" (FP-A2, Pos. 35). In der Verwendung der umgangssprachlichen Bezeichnung *Schlaubi*, welche als Kurzform von „Schlauberger" zu verstehen ist, wird eine negative Konnotation deutlich. Der Begriff wird nicht zuletzt aufgrund der Comic-Serie „Die Schlümpfe" mit Personen in Verbindung gebracht, die sich besserwisserisch und belehrend verhalten.[47] „Schlau sein" wird als etwas Suspektes behandelt, vor dem man sich in Acht nehmen muss. Die Entschuldigung des Mitarbeiters für den Umgangston lässt ebenfalls darauf schließen, dass die Bezeichnung nicht in erster Linie freundlich gemeint war. Dass insbesondere praktische Kompetenz und Erfahrung wertgeschätzt wird äußert sich auch darin, dass die Mitarbeitenden eine Kommunikationsschulung

[47] https://schlumpf.fandom.com/de/wiki/Schlaubi_Schlumpf

durch eine Person, die selbst nicht über Erfahrung im Streifendienst, sondern theoretisches Wissen verfügt, ablehnen:

> »Zudem findet das Kommunikationstraining für den KOD mit einer Person aus der Verwaltung statt, die laut den Mitarbeitern noch nie jemanden auf der Straße ansprechen musste. Ein Mitarbeiter berichtet mir, dass er die Person gefragt hat, ob sie schon mal ‚auf der Straße' war und ahmt die Antwort der Person aus der Verwaltung spöttisch nach: „‚Ich habe das ja studiert'". Bei den Mitarbeitern stößt es auf Unverständnis, warum eine Person ohne Erfahrung mit der Arbeit auf der Straße für sie das Kommunikationstraining gibt.« (FP-C2, Pos. 16)

Noch deutlicher wird eine auf Intelligenz und Kompetenz basierende Abgrenzung zwischen Mitarbeitenden, wenn sie sich an vermeintlich weniger kompetente Kolleg:innen richtet. Ein Teamleiter wird als *Schwachkopf* bezeichnet, Kolleg:innen als *Lappen*. Letzterer Begriff, der vor allem in der Jugendsprache abwertend für „Schwächlinge" oder „Flaschen" verwendet wird, wird in der beobachteten Situation scherzhaft als Begrüßung („Hallo ihr Lappen", FP-A1, Pos. 4) der Kolleg:innen aus dem eigenen Team verwendet. Er ist in diesem Zusammenhang nicht als offensive Beleidigung zu interpretieren, zeugt jedoch vom teils rauen Umgangston untereinander und birgt doch eine gewisse Abwertung gegenüber den Kolleg:innen.

> »In der Pause wird von den Mitarbeitenden viel über andere Kolleg:innen hergezogen. Team D will Mitarbeiter aus Team B haben und bietet an, dafür gegen andere Mitarbeiter aus ihrem Team zu tauschen, die ihrer Meinung nach nichts draufhaben. Vor allem diejenigen werden genannt, die vorher keinen Beruf im Sicherheitsgewerbe hatten (bspw. Gärtner, Gemüsehändler). Es wird über eine Kollegin gesprochen, von der gesagt wird, dass die Tupperdose mit Reis, die auf dem Tisch steht, intelligenter sei. […] Es wird viel gelacht, aber auch viel über andere hergezogen.« (FP-C3, Pos. 26)

Mitunter überlagern sich verschiedene Abgrenzungsfaktoren. Kolleg:innen ohne Erfahrung im Sicherheitsgewerbe wird von den Mitarbeitenden eher zugeschrieben, inkompetent zu sein („die Tupperdose mit Reis ist intelligenter"). Dies geht so weit, dass einzelne Teammitglieder ausgetauscht werden sollen, um nicht weiter mit ihnen zusammenarbeiten zu müssen. Bei einem anderen KOD sollen zwei Teamleiter mit der Stadtverwaltung über eine Erhöhung des Gehalts verhandeln. Die Mitarbeitenden wünschen sich jedoch, dass einer der beiden dabei „die Klappe hält" (FP-D1, Pos. 66), weil sie den anderen für geeigneter halten, die Verhandlung zu führen. Die Abgrenzung anhand von Intelligenz und praktischer Kompetenz drückt sich darin aus, dass die Mitarbeitenden schlecht übereinander reden und andere häufig für weniger geeignet halten, die Tätigkeit beim KOD auszuführen. Es bestehen sowohl Ressentiments ge-

genüber studierten Kolleg:innen als auch gegenüber denjenigen mit wenig Erfahrung im Streifendienst. Dies verdeutlicht die Perspektive der Außendienstkräfte auf ihre Tätigkeit: man muss nicht unbedingt „schlau" im Sinne akademischer Intelligenz sein, um den Beruf beim KOD auszuführen. Vielmehr spielen praktische Intelligenz und implizites (Erfahrungs-)Wissen eine zentrale Rolle für die Bewertung der Kompetenz.

7.5 Zwischenfazit: Der KOD im Spannungsfeld der Akteure

Im Rahmen der Datenanalyse nach dem Prinzip der ethnografischen Semantik konnte eine ausführliche Taxonomie von Bezeichnungen für die unterschiedlichen Akteure, mit denen der KOD im Arbeitsalltag im Kontakt steht, erstellt werden. Dabei haben sich die Domänen der Polizei, des „Problemklientels", der „Otto Normalbürger" sowie der Kolleg:innen als besonders relevant für die KOD-Mitarbeitenden herauskristallisiert. Mit dem Ziel der Erschließung und der Beschreibung des alltäglichen Arbeitsumfeldes der KOD konnten Subgruppen, Relationen und Attribute zu den jeweiligen Domänen ausgemacht werden.

Die Domäne der *Polizei* lässt sich in die Subgruppen der *Landes-*, *Bundes-* und *Kriminalpolizei* untergliedern. Hinsichtlich der Polizei haben sich zwei Attribute als zentral herausgestellt: Welche Handlungsorientierungen hat der KOD in Bezug auf die Polizei? Und inwiefern findet eine Distinktion oder Nachahmung von polizeilichen Charakteristika statt? Der erste Einblick ins Datenmaterial verweist auf fünf zentrale Handlungsmöglichkeiten im Hinblick auf die Polizei: Grüßen, Unterstützen, Koordinieren, Lernen und Warten. Sie unterscheiden sich je nach Art der Polizeibehörde und lassen bereits vermuten, dass es ein ungleich verteiltes Abhängigkeitsverhältnis zwischen Polizei und KOD gibt, dass zur Herausforderung für die Zusammenarbeit werden kann. Die KOD befinden sich dabei insbesondere in einer Rolle der Unterstützer, die von der Polizei lernen können. Daran anschließend gibt es sowohl Momente, in denen der KOD die Ähnlichkeit mit der Polizei fördert und bewusst herstellt, als auch Momente in denen eine klare Abgrenzung stattfindet. Die Distinktion bildet sich insbesondere über Kompetenzkonflikte im Sinne von Aufgabenüberschneidungen und einer Konkurrenz der Fähigkeiten ab. Hinsichtlich des äußeren Erscheinungsbildes verfolgen die KOD dagegen eine Mimikrystrategie, von der sie sich ein Abfärben des weitgehend positiven Images in der Bevölkerung versprechen.

Die ethnosemantische Analyse der Domäne *Problemklientel* fokussierte sich auf drei ausgewählte Gruppen der Taxonomie: *Menschen mit Lebensmittelpunkt Straße, suchtabhängige Menschen* sowie *Störer*. Im Rahmen der Komponentenanalyse wurden für alle Subgruppen Charakteristika und zugeschriebene

Tätigkeiten herausgearbeitet und Handlungsorientierungen dokumentiert. Diese unterscheiden sich mitunter stark zwischen den Subgruppen. Während *Menschen mit Lebensmittelpunkt Straße* (*MmLS*) als „nette Menschen" beschrieben werden, mit denen man bis zu einem gewissen Grad der Alkoholisierung reden und lachen kann, werden *suchtabhängige Menschen* als durch ihre Krankheit gezeichnet charakterisiert. Deutlich wird, dass deren Verhalten im öffentlichen Raum unerwünscht ist und von den KOD eingedämmt werden soll, die Faktoren, die dazu geführt haben, jedoch der Sucht und damit einem externen Faktor zugeschrieben werden. *Störern* hingegen wird die volle Verantwortung für ihr Verhalten und ein gewisses Maß an Desinteresse an der öffentlichen Ordnung beziehungsweise Ignoranz nachgesagt. Entsprechend der Charakterisierung und der zugeschriebenen Tätigkeiten ergeben sich auch unterschiedliche Handlungsoptionen im Hinblick auf das *Problemklientel*; sie reichen von der Kommunikation mit und Vermittlung zwischen verschiedenen Gruppen im öffentlichen Raum (*MmLS*) über die Verdrängung (*suchtabhängige Menschen*) bis hin zur Sanktionierung durch Geldbußen (*Störer*).

Vor dem Hintergrund, dass den KOD oftmals ein Image als unsensible Ordnungskräfte mit begrenzten kommunikativen Fähigkeiten zugeschrieben wird (FP-C4, Pos. 15)[48], zeigt sich, dass die für diese Studie untersuchten KOD über ein differenziertes Verständnis der individuellen Lebensgeschichten, sozialen Strukturen und Verhaltenskodizes innerhalb der Gruppe von Menschen mit Lebensmittelpunkt Straße verfügen. Sie setzen nach eigenen Angaben in Interaktionen zunächst auf Kommunikation, sowohl mit marginalisierten Gruppen als auch mit der Bevölkerung. Dieses Vorgehen konnte im Rahmen der teilnehmenden Beobachtungen größtenteils bestätigt werden, wenn auch die Qualität des kommunikativen Kontakts mit Menschen mit Lebensmittelpunkt Straße starken Schwankungen unterliegt. Erklärtes Ziel der KOD ist es, auf beiden Seiten

[48] https://ga.de/meinung/kommentare/die-stadt-hat-verstanden_aid-50871967?utm_medium=Social&utm_source=Facebook&Echobox=1589458587&fbclid=IwAR2yEqxr2UjFijmQBFLOs4YfajRbHR3_P3SvOGtz-LcbJ9EdtkSFRTpsNhrg (25.07.2023); https://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.wegen-des-tumults-auf-dem-akademiehof-in-ludwigsburg-stadtrat-macht-der-polizei-heftige-vorwuerfe.03a97c75-badf-4b5d-825d-8cc199625590.html (25.07.2023); https://www.express.de/nrw/duesseldorf/duesseldorferin-ueber-ordnungsdienst-maenner-waren-aeusserst-rabiat-553699 (25.07.2023); https://www.sueddeutsche.de/panorama/prozesse-duesseldorf-ordnungsamt-mitarbeiter-wegen-koerperverletzung-verurteilt-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-230428-99-488710 (25.07.2023); https://www.wz.de/nrw/duesseldorf/duesseldorf-fiftyfifty-und-der-osd-liegen-weiter-im-clinch_aid-39214143 (25.07.2023)

(„Randgruppen“ und „Mehrheitsbevölkerung“) für Verständnis für die jeweils andere Gruppe zu werben und den sozialen Frieden und die Ordnung im öffentlichen Raum dadurch aufrechtzuerhalten. Sie verfügen damit neben einem polizeiähnlichen Auftreten auch über Kompetenzen, die üblicherweise Sozialarbeitenden zugeschrieben werden. Mit letzteren haben sie durchaus auch Aufgabenüberschneidungen, zum Beispiel im Rahmen der Weckrunde und der Hilfe zur Selbsthilfe, die sie anbieten wollen. Allerdings finden sich im Datenmaterial in Bezug auf Sozialarbeitende keine Hinweise auf ein anbiederndes oder nacheiferndes Verhalten wie bei der Polizei. Auch die Reziprozitätserwartung ist nicht im gleichen Maße gegeben. In diesem Kapitel ist bereits sichtbar geworden, dass die untersuchten KOD sowohl polizeiliche als auch sozialarbeiterische Aufgaben übernehmen und Methoden anwenden, ihre eigene Rolle jedoch keiner der beiden Professionen vollends entspricht. Sie betrachten das Kommunizieren und Vermitteln durchaus als Teil ihres Selbstverständnisses, betonen aber den Kipppunkt bei Störungen: Hier tritt die repressive Seite der eigenen Tätigkeit in den Vordergrund.

Die Vermittlerrolle verlangt den Mitarbeitenden ein hohes Maß an Flexibilität und Anpassung an die jeweilige Situation ab. Weder möchten sie von Randgruppen als reine Kontrollinstanz ohne Anteilnahme für die Menschen wahrgenommen werden, noch möchten sie sich von Anwohnenden für deren Interessen instrumentalisieren lassen. Bloße Verdrängung von Szenegruppen ist nicht das Ziel der untersuchten KOD, einen öffentlichen Raum ohne Regeln darf es aber ebenfalls nicht geben. Beschwerdemächtige Bürger:innen möchten ihre Ordnungsvorstellungen durchgesetzt wissen, marginalisierte Gruppen erheben jedoch ebenso Anspruch auf den Aufenthalt im öffentlichen Raum. Kommunale Ordnungsdienste geraten mit ihrem Auftrag, für Ordnung und Sauberkeit in der Stadt zu sorgen, dabei jedoch die Verhältnismäßigkeit zu wahren, in der Praxis häufig in ein Dilemma. Die Moderation zwischen beiden Gruppen wird weiterhin von wechselnden politischen Interessen und den Erwartungen anderer Akteure beeinflusst, sodass die Findung eines eigenen Rollenverständnisses und eines individuellen Berufsbildes sich in allen beobachteten Kommunen als Herausforderung für die KOD darstellte.

Die „*Otto Normalbürger*“ stellen eine Domäne dar, die sich die Subgruppen „*Der Bürger*“ inklusive der *Beschwerdeführer* sowie die *Gewerbetreibenden* einteilen lässt. Die Mitarbeitenden begegnen den Bürger:innen täglich und überall in ihrem Einsatzgebiet. Während die Stadtgesellschaft in erster Linie die Adressat:innen der Arbeit des KOD sind, indem für sie Sicherheit, Ordnung und Sauberkeit hergestellt werden soll, gestaltet sich der Kontakt für die Mitarbeitenden eher negativ. Prinzipiell sind „normale Bürger“ zwar erwünscht, die Interaktionen im Alltag fokussieren sich jedoch naturgemäß auf diejenigen

Bürger:innen, die sich entweder abweichend verhalten oder den Einsatz des KOD in ihrem Interesse fordern. Das liegt einerseits daran, dass die Gewerbetreibenden als spezielle Gruppe der Otto Normalbürger eine einflussreiche Rolle einnehmen und gemeinsam mit den Beschwerdeführenden hohe Anforderungen an den KOD stellen. Im Sinne ihrer Kund:innen und Gäste ist ihnen besonders an einem florierenden Geschäft und einem ordentlichen Umfeld gelegen. Dabei kommt es dazu, dass sie den KOD für ihre Zwecke instrumentalisieren und Maßnahmen einfordern, die die Außendienstkräfte für unverhältnismäßig oder nicht haltbar halten. Besorgte Bürger, die sich in Maßnahmen der KOD einmischen oder durch ihre als übermäßig wahrgenommene Sorge Arbeit für den KOD verursachen, werden besonders negativ bewertet.

Die Handlungsorientierungen hinsichtlich der Bürger:innen stellen sich so heterogen dar wir sie Domäne insgesamt. Einerseits gilt es, für die Bevölkerung Sicherheit herzustellen ihr Ordnungsbedürfnis zu befriedigen. Dabei folgen die Mitarbeitenden jedoch nicht unbesehen jeder Beschwerde, sondern legen Wert darauf, die Anliegen der Bevölkerung stets zu bewerten und normativ sowie rechtlich abzuwägen. Darüber hinaus orientieren die Außendienstkräfte der KOD an einem Präsenzideal, das sowohl eine Erkennbarkeit als auch eine Erreichbarkeit für die Bürger:innen beinhaltet. Im Sinne eines Servicedienstleisters ist es ihnen ein Anliegen, eine Präventionsfunktion einzunehmen.

Die folk terms der Domäne *Verwaltung* und des Subsets *Personal* lassen sich in die Sub-Subsets *Vorgesetzte* und *Kollegen* einteilen. Die Mitarbeitenden der KOD sind in klassisch-bürokratische Hierarchiestrukturen eingebunden, wobei Regelungen, Vorgaben und Entscheidungen im Idealfall kaskadenförmig vom Oberbürgermeisteramt über den Stadtrat, das Ordnungsamt bis zur Amtsleitung des KOD gelangen. Von dort wiederum findet die Kommunikation mit den Außendienstkräften über weitere zwischengelagerte Führungsebenen wie Unterabteilungsleitungen oder Team- und Dienstgruppenleitungen statt. Die Analyse des Datenmaterials aus vier KOD hat gezeigt, dass der vertikale Informationsfluss nicht überall einwandfrei funktioniert und die Kommunikation zwischen den Hierarchieebenen mit der Herausforderung des Schichtdienstes konfrontiert ist. Die Mitarbeitenden verhandeln einerseits mit den Vorgesetzten über Aufgaben und die Sinnhaftigkeit von beispielsweise verpflichtenden Schulungen. Andererseits sind sie an die Entscheidungen auf der kommunalen sowie abteilungsinternen Ebene gebunden und müssen diesen nachkommen. Der Außendienst ermöglicht jedoch Freiheiten im Rahmen der Ausführung.

Im Hinblick auf die *Kollegen* auf derselben Hierarchieebene stehen die Außendienstkräfte fortlaufend in Verhandlung über den Modus Operandi ihrer Tätigkeit. Die Aushandlung bezieht sich sowohl darauf, welche Aufgaben wann und wo ausgeführt werden sollen, als auch auf die Art und Weise der Umsetz-

ung. Bei der Entscheidung über die zeitliche und räumliche Abfolge von Aufgaben lässt sich beobachten, dass zumeist ein Mitglied der Streifengruppe offiziell oder inoffiziell den Lead übernimmt und dadurch auch innerhalb der Teams hierarchische Strukturen entstehen. Im Hinblick auf die Durchführung von Maßnahmen kristallisieren sich drei Handlungsoptionen gegenüber den Kolleg:innen heraus: Eine Maßnahme wird als richtig betrachtet und unterstützt, eine Maßnahme wird als unnötig betrachtet, aber dennoch im Sinne des Teamzusammenhalts unterstützt, oder eine Maßnahme wird als unnötig erachtet und dementsprechend nicht unterstützt. Die letzten Möglichkeiten ziehen mitunter Diskussionen im Nachgang nach sich, im Beisein der Bevölkerung treten die Mitarbeitenden jedoch einmütig auf.

Die Begriffe, die für die Beschreibung der Kolleg:innen verwendet werden, deuten auf verschiedene Möglichkeiten der Abgrenzung zwischen einzelnen Mitarbeitenden oder gesamten Teams hin. Ein zentraler Aspekt ist die Unterscheidung der Mitarbeitenden nach ihrer Vorerfahrung in der Sicherheitsbranche. Erfahrene Mitarbeitende äußern sich abwertend in Bezug auf Kolleg:innen, die zuvor in Verwaltung oder Einzelhandel tätig waren. Darüber hinaus ist die Einstellung zur Arbeit eine prominente Abgrenzungsmöglichkeit. Die Ausprägungen reichen dabei aus Sicht der Mitarbeitenden von „Wegschauen“ und „Vorbeigehen“ bis hin zu „Action“, also von einer geringen work ethic bis zu einer starken intrinsischen Motivation. Die Messbarkeit des Erfolgs der präventiven Aufgaben der KOD stellt dabei sowohl für die Außendienstkräfte als auch die Leitungsebene eine Herausforderung dar. Darüber hinaus besteht ein Silodenken unter den Mitarbeitenden im Hinblick auf das (Dienst-)Alter sowie die Intelligenz der Kolleg:innen. Konflikte zwischen jüngeren und älteren Außendienstkräften entstehen aufgrund veränderter Aufgaben und Selbstverständnisse der KOD. Die wichtigste Kompetenz für die Tätigkeit beim KOD ist praktische Erfahrung und Intelligenz, während theoretischem Wissen weniger Wert beigemessen wird.

Die Analyse zeigt, dass es nicht „ein“ Selbstverständnis des KOD gibt. Die Mitarbeitenden bringen unterschiedliche Erwartungen und Erfahrungen in den KOD mit und entwickeln dort teaminterne Kulturen. Während der „jüngste“ der untersuchten KOD insbesondere mit dem Ausgleich und Umgang mit Erfahrungsdifferenzen beschäftigt ist, kämpfen etablierte KOD damit, alle Mitarbeitenden im Zuge der Veränderung der Ausrichtung mitzuziehen. Individuelle Arbeitseinstellungen führen mitunter zu internen Konflikten. Daraus entstehendes Silodenken und die verschiedenen Arbeitsweisen und -kulturen in den Teams stellen jedoch ein Risiko für die weitere Entwicklung der KOD dar: »Außerdem spricht ein Mitarbeiter an, dass, „wenn die internen Probleme sich nicht bald lösen“ beim KOD, dies dem Ordnungsdienst schaden wird« (FP-C5, Pos. 58).

8 Von Ninja Turtles und Teletubbies: Der KOD zwischen Selbstverständnis und Fremderwartung

Die Außendienstkräfte der KOD haben im Arbeitsalltag insbesondere Berührungspunkte mit Bürgerinnen und Bürgern, mit der Polizei, mit marginalisierten Personen und mit den eigenen Kolleginnen und Kollegen. Dabei überlagern sich ihre Aufgaben sowohl mit denjenigen der Polizei, der kommunalen Verwaltung als auch der sozialen Arbeit. Während die Polizei einen klaren Auftrag im Sinne der Strafverfolgung und des staatlichen Gewaltmonopols hat und die Soziale Arbeit einen Ansatz der Parteilichkeit für ihre Klienten verfolgt, ist die Situation für die KOD-Mitarbeitenden weniger eindeutig. Wann sind ein konsequentes Durchgreifen und repressive Kontrolltätigkeiten gefragt, und wann ein Verständnis für die Lebenssituation der Menschen und ein offenes Ohr für die Belange der Bevölkerung? Die Tätigkeit der KOD im Spannungsfeld verschiedenster Akteure und Erwartungen verlangt ihnen eine gewisse Flexibilität in ihrer Rolle ab. Im vorliegenden Kapitel wird rekonstruiert, wo die Mitarbeitenden sich selbst im Spannungsfeld der Akteure verorten, wie sie ihre eigene Rolle und ein berufliches Selbstverständnis entwickeln und welche Erwartungshaltungen von außen an sie herangetragen werden und das berufliche Rollenbild prägen. Zunächst wird hierfür die Selbstdefinition der KOD über Abgrenzungsmechanismen zu anderen Akteuren herausgearbeitet. Die sich daraus ergebenden divergierenden Rollenverständnisse werden anschließend näher betrachtet und im Sinne von „Idealtypen“ abstrahiert. Schließlich zeigt die Interpretation des Datenmaterials, welche Erwartungshaltungen die untersuchten KOD-Mitarbeitenden an ihre Arbeit wahrnehmen und wie diese Anforderungen sich auf ihre Arbeit auswirken.

Mithilfe der Methode der ethnografischen Semantik wurden die zahlreichen Akteure im Umfeld der KOD identifiziert und strukturiert dargestellt (Kapitel 7). Die weitere Analyse des Interview- und Beobachtungsmaterials erfolgt angelehnt an die dokumentarische Methode nach Bohnsack. Der Fokus liegt dabei auf der Rekonstruktion des „Wie“, also des dokumentarischen Sinns des Gesagten oder Beobachteten. Im Sinne der reflektierenden Interpretation werden gemeinsame Orientierungsrahmen und minimale sowie maximale Kontraste innerhalb von Fällen als auch über diese hinweg identifiziert. Dabei lassen sich für die Mitarbeitenden relevante Themen und Methoden zur Herstellung von Sinn im Arbeitsalltag rekonstruieren und in übergreifenden idealtypischen Orientierungsmustern zusammenfassen (siehe Kapitel 6.3.3).

8.1 Selbstverständnis

Es ist bereits bekannt, dass die rechtlichen Grundlagen sowie die individuelle Ausgestaltung der KOD in den einzelnen Bundesländern und Kommunen stark divergieren und somit nur schwer vergleichbar sind. Dennoch lassen sich über die beobachteten KOD hinweg Gemeinsamkeiten feststellen, die auch in ethnografischen Gesprächen mit Ordnungsbehörden in anderen Kommunen bestätigt wurden. Dies betrifft insbesondere das ambivalente Selbstverständnis der Ordnungsdienste. Im Folgenden soll zunächst aufgezeigt werden, wie die KOD durch Abgrenzungsbemühungen überhaupt ein eigenständiges Selbstverständnis entwickeln. Es wird ersichtlich, dass es verschiedene „Strömungen" innerhalb der KOD gibt, worunter sich insbesondere zwei Typen mit unterschiedlicher Ausprägung des Selbstverständnisses identifizieren lassen. Anhand der zwei Typen zeigt sich, dass bereits innerhalb der Organisation die Erwartungen an die Tätigkeit beim KOD und die dort zu erfüllenden Aufgaben uneinheitlich sind. Hinzu kommt, dass die Ordnungsdienste mit vielschichtigen Erwartungen von außen konfrontiert sind, die sich sowohl auf politischer als auch auf gesellschaftlicher Ebene manifestieren.

8.1.1 Abgrenzung als Mechanismus zur Herstellung und zum Erhalt eines Selbstverständnisses

Die Mitarbeitenden der KOD verfügen über eine heterogene berufliche Sozialisation. Sie bringen professionelle Rollenverständnisse aus ihren vorherigen Berufen mit, die mit der Tätigkeit der kommunalen Ordnungsbehörden unterschiedliche starke Ähnlichkeiten aufweisen. Mit Aufnahme einer neuen Tätigkeit beim KOD erfolgt eine Anpassung des professionellen Selbstverständnisses. Es erfolgt der Erwerb neuer Kenntnisse und Fähigkeiten, wobei auch eine Anpassung des eigenen Habitus nicht ausgeschlossen ist. In den vorangegangenen Kapiteln wurde bereits dargelegt, dass es kein einheitliches Bild der KOD in der Öffentlichkeit gibt und deren Aufgabengebiet sich in stetem Wandel befindet. Selbst vermeintlich eng in Verbindung stehende Sicherheitsakteure wie die Polizei oder gewerbliche Sicherheitsanbieter verfügen nicht immer über ein präzises Verständnis in Bezug auf die Rolle und die Befugnisse des KOD. Die Beobachtungen im Schichtdienst legen nahe, dass das Selbstverständnis der KOD-Mitarbeitenden keineswegs gefestigt ist. Im Spannungsfeld verschiedener Akteure mit teils überlagernden Tätigkeitsfeldern und Einsatzgebieten erfolgt die Herstellung der eigenen Berufsidentität vielfach über Abgrenzungsmechanismen. Die Zugehörigkeit zu einer Berufsgruppe, ebenso wie zu anderen sozialen Gruppen, gestaltet sich über die Abgrenzung zu anderen, vergleichbaren Gruppen. Relevante Vergleichsgruppen für die KOD stellen insbesondere

gewerbliche Sicherheitsakteure, die Polizei, die soziale Arbeit sowie die Kommunalverwaltung dar.

> »Während der Schicht trifft das Streifenteam jemanden von der Bahn-Security und einer der KOD-Mitarbeiter kennt ihn aus einer früheren Tätigkeit. Der Mann der Bahn-Security fragt den KOD-Mitarbeiter: „Bist du aufgestiegen, oder was?“ und zeigt dabei lachend auf die KOD-Schirmmütze.« (FP-C3, Pos. 36)

Die zufällige Begegnung auf der Straße offenbart eine inoffizielle Hierarchie zwischen den Sicherheitsakteuren, wobei die Mitarbeitenden der ÖPNV-Sicherheitsdienste eine niedrigere Stellung einnehmen als die kommunalen Bediensteten. Der Wechsel vom Sicherheitsdienst zum KOD bedeutet demnach auch einen sozialen Aufstieg in der Branche, der mit mehr Prestige einhergeht. Dieser Eindruck wird durch folgende Szene verstärkt:

> »Die Mitarbeitenden sprechen über ihre vorherigen Arbeitgeber. Laut den ehemaligen ÖPNV-Sicherheit-Mitarbeitern gab es dort Konflikte mit der Führungsebene, weswegen sie unter anderem den Wechsel zum KOD angetreten haben. Sie gehen jedoch nicht weiter ins Detail. Dennis sagt: „Ich bin froh, dass ich jetzt hier bin. Ich für meinen Teil kann sagen ich habe es geschafft, Angestellter bei der Stadt!“. Jack bestätigt mit „Yeah“ und ich bin mir nicht ganz sicher, aber es scheint mir, als wäre dies nicht sarkastisch gemeint gewesen, sondern als wenn es eine echte Errungenschaft wäre, bei der Stadt angestellt zu sein.« (FP-C1, Pos. 46)

Die Mitarbeitenden identifizieren sich mit ihrer Rolle als Angestellte bei der Stadt und grenzen diese ausdrücklich von der Tätigkeit bei einem gewerblichen Sicherheitsdienst ab. Die Aussage lässt den Schluss zu, dass die Stelle bei der Stadt von den Mitarbeitenden aktiv angestrebt und als Ziel betrachtet wurde, auf das hingearbeitet wurde („Ich habe es geschafft“). Die Bestätigung des Kollegen verstärkt den Eindruck, dass die Mitarbeitenden ein positives Selbstverständnis als kommunale Bedienstete entwickelt haben und sich von gewerblichen Arbeitgebern absetzen möchten. Die Abgrenzung von gewerblichen Sicherheitskräften ermöglicht demnach die Herausstellung des eigenen, höheren Ansehens in der Branche und des beruflichen Status. Gleichzeitig werden den Security-Firmen Eigenschaften zugeschrieben, von denen sich die KOD bewusst abgrenzen möchten.

> Am: „Und private Securities, da gibts Kontakte, ist vielleicht auch sinnvoll, aber nicht Zusammenarbeit in dem Sinne, weil wir da auch () auch vorsichtig sein musste also- das ist auch nicht immer-
> Iw: „Inwiefern?“

> Am: „Also Kontakte und auch mal, ja so ein *bisschen* Zusammenarbeit, aber () ich sage mal einerseits ist es so, wenn die ein Problem haben dass sie, dass sie attackiert werden auf ihrem privaten Grund, dann müssen sie die Polizei rufen. Ja? Und andererseits (3) der ein oder andere private neigt zu so einer Türsteher-Mentalität, das ist nat- das führ manchmal zu Verbruderungen @zwischen@ Szeneangehörigen und denen, und da muss man sich ein bisschen raushalten. Ja, also die werden dann mit Handschlag begrüßt und so, und das ist das @dann@ schwierig. Weil man dann ja keine Maßnahmen mehr machen kann, wenn man sich da verbrüdert." (IN-C1, Pos. 66)

Zum einen findet eine Zusammenarbeit zwischen KOD und gewerblicher Sicherheit aufgrund organisatorischer Gegebenheiten nicht statt. In der Regel sind die Mitarbeitenden der KOD im (halb-)öffentlichen Raum tätig, während die Aufgaben der Sicherheitsdienste in der Bewachung von Privatgelände bestehen. Folglich ist die Schnittmenge der Aufgaben und Einsatzgebiete als eher gering einzustufen. Des Weiteren wird seitens der Securities bei Bedarf keine Unterstützung durch den KOD angefragt; vielmehr wird die Polizei alarmiert, sodass es auch in diesem Fall nicht zu einer Kooperation kommt. Zum anderen wird jedoch auch eine divergierende „Mentalität" der privaten Sicherheitskräfte angenommen. Der KOD grenzt sich von den Securities ab, indem er für sich in Anspruch nimmt, keine Verbindung zur Szene zu unterhalten und eine professionelle Distanz zu wahren. Die Hierarchie zwischen den beiden Sicherheitsakteuren wird neben den Arbeitsbedingungen – bei gewerblichen Sicherheitsdiensten häufig prekär (vgl. Eick, 2013, S. 104), bei der Stadt hingegen sicher – auch anhand der Professionalität sowie der Distanz zu den Klienten hergestellt. Die Wahrung der Distanz beim KOD ist auch deshalb vonnöten, um die Handlungsfähigkeit zu gewährleisten und bei Bedarf repressive Maßnahmen einzuleiten. Diese professionelle Distanz wird aus Perspektive des interviewten Leiters eines KOD als unterminiert betrachtet, wenn eine persönliche Beziehung zum Gegenüber („Verbruderung") besteht. Wie bereits in Kapitel 7.2 zum „Problemklientel" dargelegt, impliziert dies jedoch nicht, dass die Mitarbeitenden der KOD keine persönlichen Beziehungen zu Einzelpersonen aufbauen und Kenntnis von deren Sorgen und Hintergründen erlangen. Eine „Türsteher-Mentalität" wird jedoch von ihnen abgelehnt. Darüber hinaus gibt es durchaus Kommunen, in denen KOD und gewerbliche Sicherheitsdienste an neuralgischen Punkten wie beispielsweise dem Bahnhof gemeinsame Streifen durchführen (IN-B2) und eine engere Zusammenarbeit pflegen als im obigen Beispiel. Auffällig ist, dass ein Wechsel von Arbeitgebern der gewerblichen Sicherheit zu kommunalen Ordnungsbehörden eine übliche Praxis in den begleiteten KOD darstellt, während ein Wechsel in die umgekehrte Richtung eher selten zu

beobachten ist. Mitarbeitende der KOD, die über eine entsprechende Qualifikation verfügen, zeigen eine höhere Wechselbereitschaft hin zur Polizei oder auf andere, höhere Positionen innerhalb der Stadtverwaltung.

Die Identifikation mit und Abgrenzung von der Polizei wurde bereits in Kapitel 7.1 ausführlich diskutiert. An dieser Stelle sei nochmals darauf verwiesen, dass das Selbstverständnis der KOD in erheblichem Maße davon geprägt ist, sich mit der Polizei zu identifizieren und von ihr zu lernen. Eine Abgrenzung findet lediglich in Teilen aufgrund von Kompetenzkonflikten statt. Die Herausbildung eines berufseigenen Rollenverständnisses wird dadurch konterkariert, das zahlreiche (wenn auch nicht alle) Mitarbeitende ein Rollenverständnis als „Stadtpolizei" für sich in Anspruch nehmen. In der Konsequenz kann ein eigenständiges Selbstverständnis der KOD nur bedingt entstehen kann. In einem Aspekt findet jedoch über alle beobachteten KOD hinweg eine Abgrenzung zur Polizei statt: Die KOD profilieren sich darüber, dass sie im Gegensatz zur Polizei im öffentlichen Raum präsent sind, zu Fuß auf Streife gehen, Bürgernähe signalisieren und als Ansprechpersonen für die Bevölkerung fungieren. Der Polizei wird im Vergleich zugeschrieben, zu sehr mit der Verfolgung von Straftaten beschäftigt zu sein, um die Funktion des „klassischen Dorfpolizisten" (IN-B1, Pos. 49) auszufüllen. Die Bearbeitung von Ordnungswidrigkeiten stellt dabei einen Bereich dar, in dem sich die Polizei zunehmend zurückzieht, wodurch ein Vakuum entsteht, das von den KOD gefüllt wird. Die berufliche Identität der KOD speist sich demnach unter anderem daraus, ansprechbar zu sein und das Präsenzideal zu erfüllen.

Die Aufgabengebiete und Zielgruppen der KOD weisen teilweise auch Überschneidungen mit denen sozialer Einrichtungen und der Streetwork auf. Einigkeit besteht in den beobachteten KOD darüber, dass ihre Tätigkeit ohne das Pendant der Sozialen Arbeit nicht funktionieren würde. Allerdings lassen sich auch in Bezug auf die Sozialarbeitenden Abgrenzungsbestrebungen feststellen.

> „Die sozialen Träger müssen mit ins Boot geholt werden. Die sind wirklich auch wichtig, weil die auch tatsächlich den Kontakt zu den Menschen haben, nicht mit dem Hintergrund repressiv oder ähnliches tätig zu werden. Sondern einfach tatsächlich mal auf der anderen Seite. Auch wenn wir - wir können miteinander reden, wir können auch wunderbar erklären, wir verstehen uns, es ist alles gar kein Problem. Aber wir sind immer noch Teile der Ordnungsbehörde, wir sind Teile der Exekutiven, die einfach auch nicht als positiv wahrgenommen werden. Logisch. Und die sozialen Träger schon. Das sind im Regelfall diejenigen, die helfen, die Verständnis haben, die im Zweifel auch beraten, wenn wir irgendwie tätig geworden oder sowas. Und wenn die mit im Boot sind und man konzeptionell tatsächlich auf einer Wellenlänge ist, dann würde das Ganze greifen. Das Problem ist, das

> müsste meiner Meinung nach ein wenig outgesourced werden, also, das was Sie hier an sozialen Trägern alles geballt haben, das müsste ein wenig verteilt werden. Da werden die sozialen Träger nicht mitziehen, weil die sagen: "Ja hier wissen sie wo wir sind, hier sind sie schnell bei uns und wenn Sie uns jetzt nach außen schieben, dann kommen die Leute nicht mehr zu uns und das fehlt dann vielleicht an... Wir verlieren vielleicht unsere Daseinsberechtigung". Das ist tatsächlich immer so ein bisschen Ellbogengesellschaft. Jeder will seinen Teil, seine Ansicht irgendwo durchboxen und das wird nie funktionieren. Wir müssen da wirklich komplett miteinander spielen. Wir haben aber alle natürlich auch unterschiedliche Grundlagen.“ (IN-A2, Pos. 63)

Es wird anerkannt, dass die Sozialarbeit eine helfende und unterstützende Funktion einnimmt, während der KOD seine Wahrnehmung in der Öffentlichkeit als überwiegend repressiv reflektiert. Die Tatsache, dass der KOD als Ordnungsbehörde agiert, soll jedoch nicht den Eindruck erwecken, dass der KOD lediglich ahndet und verdrängt. Die kommunalen Ordnungsakteure sind auch daran interessiert, Hilfsangebote zu machen und „das Ganze nicht zu verdrängen, sondern zu optimieren“ (IN-A2, Pos. 73). Zu ihrem Selbstverständnis gehört es auch, die „Leute wegzubringen von ihren Problemen, ihnen zu helfen, sich weiterzuentwickeln. Es wird immer einen gewissen Grad der Verdrängung geben, aber nicht so, wie es vielleicht auch immer dargestellt wird, das Ordnungsamt verdrängt nur, die Polizei verdrängt nur diese Probleme. Nicht in dem Ausmaße. Zu Teilen? Ja.“ (IN-A2, Pos. 73). Der Interviewte drückt hier den Wunsch der KOD nach einer differenzierteren Betrachtung ihrer Rolle durch Außenstehende aus und wehren sich gegen ein Image als Akteur der Verdrängung und Repression.

Die Intensität des Kontaktes und Austausches zwischen KOD und Sozialer Arbeit ist in den untersuchten Städten unterschiedlich ausgeprägt. In den Interviews mit den Führungskräften wird durchgängig betont, dass sich die repressive Arbeit der Ordnungsbehörden und die präventive und niederschwellige Arbeit der sozialen Träger gegenseitig ergänzen müssen. Zudem wird mehrfach erwähnt, dass es eine Vernetzung auf der Innendienst- beziehungsweise Leitungsebene gibt, während ein gemeinsames Auftreten im öffentlichen Raum bewusst vermieden wird, um die Vertrauensarbeit der Sozialarbeitenden mit ihren Klient*innen nicht zu gefährden.

> „Also, man kann dort nicht Händchen Händchen halten, das funktioniert nicht, weil da verbrennen wir natürlich die Sozialarbeiter, wenn ich hier als Ordnungsbehörde auftauche mit den mit den Kollegen. Aber es gibt eine permanente enge Zusammenarbeit […].“ (IN-B2, Pos. 17)

Gleichzeitig werden im Rahmen der teilnehmenden Beobachtungen in einzelnen Kommunen auch Konflikte in der Zusammenarbeit deutlich:

> »Ich höre einem Gespräch der Mitarbeiter zwischendurch zu: Die Wohnungslosenhilfe *Obdach* sei „der Endgegner" und der Feind des KOD. Wenn die Mitarbeiter in einem Gespräch sind mit Bürger:innen oder mit Szeneangehörigen, ein ganz ruhiges Gespräch und höflich, dann kommt *Obdach* dazu, die Streetworker mischen sich ein und sagen „Die [Anm.: die KOD-Mitarbeitenden] dürfen das nicht" und dann schwenken die Personen aus der Szene auch um und fühlen sich bestärkt und es kommt zu Konflikten. „Ist ja gut, dass die [Anm.: die Streetworker] da sind, die sollen die Leute ja unterstützen", aber nicht die Situation so eskalieren lassen.« (FP-A2, Pos. 46)

Dieser Auszug aus einem Feldprotokoll zeigt, dass die KOD-Mitarbeitenden sich in ihrer Rolle oft missverstanden fühlen. Aus ihrer eigenen Perspektive führen sie unter anderem deeskalierende und freundliche Gespräche mit Personen im öffentlichen Raum, während die Sozialarbeitenden dies bereits als Intervention wahrnehmen und ihr Klientel in Schutz nehmen. Die Selbst- und Fremdwahrnehmung kollidieren hier in besonderem Maße, bis hin zur Erklärung als Kontrahenten wie im obigen Beispiel. Aus Sicht der KOD ist die Sozialarbeit wichtig, es darf jedoch keine „einseitige Sozialarbeit sein, wie wir es ja leider im Stadtgebiet manchmal festzustellen haben, die dann sich als Anwalt der Störer gerieren und dann im Grunde die Aufgabe und Funktion der Ordnungsbehörde infrage stellt" (IN-A1, Pos. 77). Den Streetworker:innen wird vorgeworfen, einseitig zu agieren und Partei für ihre Zielgruppe zu ergreifen, während der KOD seine Integrität angegriffen sieht. Die KOD-Mitarbeitenden betonen, dass ihre Funktion durchaus auch Gespräche mit Szenegruppen und Personen im öffentlichen Raum umfasst. Sie wehren sich gegen die Wahrnehmung, dass schon einfache Gespräche als repressive Maßnahme aufgefasst und bewertet werden. Das Selbstverständnis der KOD ergibt sich somit auch aus ihrer Bereitschaft zur Ansprechbarkeit und Verfügbarkeit, ihrem Interesse an den Menschen im öffentlichen Raum sowie ihrer Fähigkeit, die Gesamtsituation zu überblicken. Eine Leitungsperson drückt die Funktion der KOD dementsprechend als zweigeteilte Verantwortung aus:

> „Die erste Funktion ist erst einmal das Stadtbild an sich ordentlich zu halten. Die zweite Funktion ist, dass man einfach sagt, wie sieht es denn aus, ‚Wie geht es euch?'. Das ist also, auch dieser Kontakt wird genutzt. Und da fängt es schon morgens früh an. Morgens früh mit dem Wecken, dass wir die schlafenden Randgruppen, dass wir erst einmal sagen: ‚Guten Morgen, alles gut bei euch? Im grünen Bereich? Was macht deine

> Vitalfunktion? Lebst du noch und alles gut?‘ Das ist das erste, da fängt es schon mit an.“ (IN-A2, Pos. 53)

Die Aufrechterhaltung von Ordnung und Sauberkeit in der Stadt stellt eine klar definierte Aufgabe der kommunalen Ordnungsdienste dar, anhand derer sie sich aus ihrer Sicht von der Sozialen Arbeit und zum Teil auch von der Polizei abgrenzen. Die zweite Funktion der Ordnungsdienste hingegen überschneidet sich mit der der sozialen Träger. Im Arbeitsalltag entstehen Zuständigkeitskonflikte, wenn KOD und Streetwork – wenn auch mit unterschiedlichen Zielsetzungen – ähnliche Tätigkeiten ausüben, wie etwa informelle Gespräche und Beziehungsarbeit. KOD-Mitarbeitende nehmen wahr, dass ihnen von Seiten der Sozialen Arbeit die Fürsorgefunktion abgesprochen wird. Als Reaktion darauf erfolgt eine Distanzierung von der sozialen Arbeit, wobei deren Einseitigkeit und Parteilichkeit kritisiert werden. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund bemerkenswert, dass Parteilichkeit ein zentrales Handlungsprinzip der Sozialen Arbeit darstellt und die sozialarbeiterische Haltung maßgeblich prägt. Im Umkehrschluss kann abgeleitet werden, dass die KOD-Mitarbeitenden für sich beanspruchen, keine eindeutige Position einzunehmen, sondern sich vielmehr situativ zu positionieren versuchen. Dieses Selbstverständnis entspricht der bereits in Kapitel 7 herausgearbeiteten Rolle als Vermittler zwischen verschiedenen Akteuren und Perspektiven, die der KOD einnimmt. Abschließend sei darauf hingewiesen, dass die KOD als Ordnungsbehörde auftreten und diese „erste Funktion“ auch in ihrer Handlungspraxis bestimmend ist. Eine einseitige Verdrängungs- und Repressionsfunktion lehnen die KOD jedoch für sich ab. Dies stellt die entscheidende Abgrenzungslinie zur Sozialen Arbeit in Bezug auf das berufliche Selbstverständnis dar.

Die Kommunalverwaltung ist, ebenso wie die gewerbliche Sicherheit, die Polizei und die Soziale Arbeit, ein zentraler Akteur, mit dem der KOD Aufgaben teilt und eng zusammenarbeitet. Auch in diesem Kontext wird das Selbstverständnis der KOD unter anderem durch die Abgrenzungsprozesse zur Verwaltung geprägt, sowie durch Versuche, in bestimmten Bereichen Distanz herzustellen. Obschon der KOD formal ein Teil der Verwaltung ist, variiert das Ausmaß der Identifikation mit der Stadt als Arbeitgeberin sowohl in Bezug auf die Rolle des KOD innerhalb der Verwaltung als auch auf unterschiedliche Dimensionen dieser Identifikation. Wie bereits dargelegt, nimmt die Stadt als Arbeitgeberin im Vergleich zu privaten Sicherheitsfirmen einen hohen Stellenwert ein. Dennoch wird durch die KOD-Mitarbeitenden eine signifikante Differenz zwischen dem Innendienst der Verwaltung, der den Großteil der Beschäftigten in den Kommunen umfasst, und den Außendienstkräften des KOD aufgemacht. Im Folgenden wird nachgezeichnet, welche Verwaltungseinheiten und Akteure

für den KOD in der Zusammenarbeit und Abgrenzung von besonderer Relevanz sind.

> „Wir sind jetzt von unseren Politessen und Politeuren optisch zu unterscheiden, diese Nachfrage nach Parkverstößen und solchen Sachen, das ist () also die Leute verstehen jetzt auch, dass wir nicht Knöllchen schreiben, sondern dass wir auch halt mal ne Identität feststellen können, dass wir einen Platzverweis aussprechen dürfen, also dahingehend ist die Akzeptanz schon gestiegen […]." (IN-B3, Pos. 41)

Kommunalverwaltungen beschäftigen eigene Außendienste, die für die Überwachung des ruhenden Verkehrs zuständig sind.[49] Die zumeist als Verkehrsüberwachung (VÜ) bezeichneten Teams sind in der Regel uniformiert im öffentlichen Raum tätig und ahnden Verstöße gegen Parkvorschriften oder die Straßenverkehrsordnung (StVO). Die Beliebtheit dieser Außendienstmitarbeitenden ist insofern eingeschränkt, als dass sie vornehmlich dann in Kontakt mit der Bevölkerung kommen, wenn ein Bußgeld verhängt wird („Knöllchen schreiben") oder beispielsweise eine Abschleppmaßnahme eingeleitet wurde. Wie das obige Zitat verdeutlicht, ist den KOD daran gelegen, nicht mit den Mitarbeitenden der VÜ verwechselt zu werden. Es ist von entscheidender Bedeutung, dass der KOD über umfassendere Befugnisse verfügt als die VÜ. Das Feststellen einer Identität oder das Ausstellen eines Platzverweises stellen dabei stärkere Eingriffe in die Persönlichkeitsrechte der Menschen dar und erfordern aus Perspektive der beobachteten KOD mehr Fähigkeiten und Kenntnisse. Eine optische Unterscheidbarkeit von den Mitarbeitenden der Verkehrsüberwachung geht auch damit einher, dass die Streifen nicht mehr von Bürger:innen auf Parkverstöße hingewiesen werden mit dem Auftrag, diese zu bearbeiten.

> »Im weiteren Gespräch erklären mir die Mitarbeiter, dass die Leute denken würden, die Mitarbeitenden beim KOD „die dürfen nichts, die können nichts", weil sie sie mit den Mitarbeitenden bei der Verkehrsüberwachung verwechseln.« (FP-A2, Pos. 37)

Die Außenwirkung spielt für das berufliche Selbstbild der KOD eine besondere Rolle. Sowohl das Interviewzitat als auch der Ausschnitt aus einem Feldprotokoll einer anderen Stadt verdeutlichen, dass den KOD-Mitarbeitenden ins-

[49] Den fließenden Verkehr kontrolliert zumeist die Polizei. Die Verkehrsüberwachung kontrolliert vornehmlich die Einhaltung von Parkvorschriften (z. B. Parktickets, Parkscheiben, Anwohnerparken) und ahndet Verstöße wie Parken auf Gehwegen oder in Feuerwehrzufahrten. Sie ist befugt, Verstöße gegen die StVO festzustellen und Bußgelder zu verhängen.

besondere an der Akzeptanz durch die Bevölkerung gelegen ist. Während die Bevölkerung mitunter eine ablehnende Haltung gegenüber den Maßnahmen der VÜ und deren eingesetztem Personal einnimmt, besteht bei den KOD-Mitarbeitenden das Bedürfnis, dass ihre weiter gefassten Befugnisse und Kompetenzen anerkannt werden. Sie positionieren sich in der symbolischen Rangordnung der Ordnungshüter oberhalb der Verkehrsüberwachung. Diese Hierarchie der Fähigkeiten und Befugnisse reflektiert sich auch in der Entlohnung der kommunalen Kräfte (die KOD werden höher eingruppiert im TVöD) sowie dem vermehrten Wechsel von VÜ-Kräften zum KOD aufgrund von Bezahlung und Image.

Abgesehen von der potenziellen Verwechslung mit der Verkehrsüberwachung verstehen sich die KOD insbesondere als »„das sehende Auge vor Ort“ und leiten Probleme dann weiter an das zuständige Fachamt« (FP-B1, Pos. 10). Dabei unterstützen sie unter anderem die Fachbereiche für Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten bei Kontrolltätigkeiten, sofern diese nicht im Dienst sind. Zudem leisten sie Amtshilfe in Form von Ermittlungsarbeiten für andere Bereiche der Verwaltung oder andere Kommunen. Im Rahmen der Covid-19-Pandemie wurden die kommunalen Ordnungskräfte zudem eingesetzt, um Einlasskontrollen bei anderen Ämtern mit Publikumsverkehr durchzuführen. Ein Mitarbeiter fasst die Vielfältigkeit der Tätigkeiten in Zusammenarbeit mit der übrigen Kommunalverwaltung mit „Wir mischen überall mit“ (FP-D1, Pos. 8) zusammen. Das Zusammenspiel der verschiedenen Ämter und Abteilungen verläuft jedoch nicht immer reibungslos, wie ein Ausschnitt aus einer Beobachtung beim *Team Gewerbe*[50] eines kommunalen Ordnungsdienstes zeigt:

> »Franziska zeigt mir das Computer-Programm, mit dem sie arbeiten. Es beinhaltet eine Karte, auf der bspw. zu erkennen ist, wie lange Genehmigungen für Terrassen (Außengastronomie) noch gültig sind. Das Programm lädt in diesem Moment jedoch nicht, es braucht ewig. Sie erzählt mir währenddessen vom Innendienst; dass die Mitarbeitenden im Außendienst Verwarnungen usw. austeilen, der Innendienst aber nur sagen kann, „Ja, das dürfen sie nicht“ (mit verstellter Stimme und erhobenem Zeigefinger), es passiere dann aber nichts. Ich sage, dass dabei für die Gewerbetreibenden doch etwas auf dem Spiel steht, Franziska und ihre Kollegin Luisa antworten unisono „Ja, das dauert aber…“. […] Bei der nachfolgenden Teambesprechung kommt die Zusammenarbeit mit dem Innendienst des Ordnungsamtes bzw. der Gewerbeabteilung nochmals zur Sprache. Diese funktioniert

[50] Das Team Gewerbe ist eine eigene Abteilung des Außendienstes des KOD in Stadt A. Sie sind in erster Linie für die Gewerbe- und Gaststättenüberwachung zuständig und kontrollieren bspw. die Einhaltung von Ladenschlussgesetzen, die Spielhallenerlaubnis oder die Sondernutzung für die Außengastronomie.

> nicht immer reibungslos und das Team, das ich begleite, sagt „Die machen nichts“. Sie beschreiben die Fehler der anderen Verwaltungsmitarbeitenden aus dem Innendienst als „Schmankerl aus den Bereich ‚die Verwaltung kann nichts‘“. Franziska zieht die Augenbrauen hoch, wirft mir einen vielsagenden Blick zu und sagt „Hab ich ja gesagt“. Sie erklären mir, dass der Außendienst und das Team Gewerbe arbeiten, aber es passiert nichts weiter in der Verwaltung. Es kommt vielleicht mal zu einem Gespräch im Amt, aber es gibt keine Konsequenzen für Fehltritte oder es dauert lange.« (FP-A3, Pos. 7-12)

Die Aussagen der Mitarbeitenden lassen eine gewisse Frustration mit dem System erkennen. Einerseits obliegt es ihnen, im Außendienst in teils unangenehmen Kontakt mit Menschen zu treten, Verwarnungen auszusprechen oder Bußgelder anzudrohen. Das bedeutet für sie „arbeiten“. Die finale Entscheidung über die Konsequenz für ein Fehlverhalten, also beispielsweise über die Ausstellung und Höhe eines Bußgeldbescheids, die Schließung eines Ladenlokals oder gegebenenfalls die Einstellung eines Verfahrens, wird jedoch an anderer Stelle getroffen. Die Gewerbe- und Bußgeldabteilungen im Innendienst sind für die Bearbeitung der eingehenden Vorgänge zuständig, jedoch aufgrund der hohen Fallzahlen häufig überlastet. In der Folge ist die Zeitspanne zwischen dem Kontakt des Außendienstes mit den betroffenen Personen und einer Konsequenz, sofern diese überhaupt erfolgt, sehr lang. Dies resultiert in einer wahrgenommenen Beeinträchtigung der Glaubwürdigkeit der Außendienstmitarbeitenden. Sie geben an, dass die Menschen ihnen „auf der Nase rum[tanzen]“, denn „wir sollen was machen, dann machen wir was, aber es gibt keine finalen Konsequenzen“ (FP-C1, Pos. 36). Die Außendienstkräfte grenzen sich vom Innendienst ab, indem sie ihm zuschreiben, nicht oder nur langsam zu arbeiten sowie nur zu verwarnen, nicht aber zu bestrafen. Die Mitarbeitenden im Streifendienst betrachten sich selbst dementsprechend als Repressionsakteure, denen ihre Durchsetzungsstärke durch den Innendienst genommen wird. Das Selbstverständnis der Mitarbeitenden beinhaltet die Fähigkeit, Strafen zu verteilen und durchzusetzen. In den beobachteten KOD wird dieses Selbstverständnis jedoch aufgrund der Überlastung und der zugeschriebenen Inkompetenz des Innendienstes vereitelt.

Insgesamt wird den Verwaltungsmitarbeitenden in den Büros häufig ein Defizit an Wissen über die Arbeit vor Ort, also ‚auf der Straße‘, zugeschrieben. Auch im Kontext eines Kommunikationstrainings wurde von den teilnehmenden Außendienstkräften berichtet, dass die durchführende Person »noch nie jemanden auf der Straße ansprechen musste. Ein Mitarbeiter berichtet, dass er die Person gefragt hat, ob sie schon mal ‚auf der Straße‘ war und ahmt die Antwort der Person aus der Verwaltung spöttisch nach: „Ich habe das ja studiert“« (FP-

C2, Pos. 16). Unter den Mitarbeitenden herrscht Unverständnis darüber, dass eine Person ohne praktische Erfahrung mit den Menschen im öffentlichen Raum ihnen Hinweise zur Kommunikation gibt. Auch im Hinblick auf den Fortschritt der Digitalisierung wird die Stadtverwaltung in mehreren beobachteten KOD kritisiert. Die Vorgehensweise, Vorfälle im Streifendienst von Hand auf Notizzetteln zu notieren, anstatt sie, wie in anderen Kommunen bereits üblich, per App zu erfassen, stößt bei den Mitarbeitenden auf Ablehnung.

> »Die Mitarbeiter sagen „Stadt D ist nie up-to-date“. Es gibt wohl das Programm „OWI 21“, das hat die Stadt aber nicht. Thommy ergänzt, das sei „eine Frage des Wollens und der Kosten“. Die Nachbarstadt hat den Erzählungen nach sogar personalisierte Laptops für jeden Mitarbeiter sowie maßgeschneiderte kugelsichere Westen. Das wird aber auch darauf zurückgeführt, dass die Nachbarstadt Geld durch Firmensteuern der ansässigen Unternehmen einnimmt. Im Vorbeifahren sehen die beiden Mitarbeiter aus dem Auto eine neue Parkbank neben zahlreichen älteren stehen und höhnen „Neue Bank, ja dafür ham‘ sie das Geld“ und lachen.« (FP-D1, Pos. 25)

Die Arbeitsweise der Verwaltung im Innendienst wird von den KOD-Außendienstkräften als nicht mehr zeitgemäß und bürokratisch wahrgenommen. Die Beschaffung moderner Arbeitsmittel scheitert laut ihren Aussagen sowohl an finanziellen Mitteln als auch am Willen der Stadtverwaltung. Der Wunsch nach einer Wahrnehmung des KOD als dynamischem und modernem Vertreter der Kommune kann hier nicht erfüllt werden. Stattdessen erwecken die Kommentare der Mitarbeitenden den Eindruck, dass die KOD aufgrund der begrenzten Ressourcen der Kommunen nicht ihr volles Potenzial ausschöpfen können. Die Mitarbeitenden geben zu verstehen, dass sie, mit den entsprechenden Befugnissen und Ressourcen, effektiver arbeiten könnten.

Zuletzt manifestiert sich die Abgrenzung gegenüber der Verwaltungstätigkeit „‚vom Schreibtisch aus‘“ (Kugelmann, 2012, S. 60) in einer Abwertung gegenüber Mitarbeitenden, die in andere Bereiche der Verwaltung (zurück)wechseln.

> »In der Pause unterhalten sich die Mitarbeiter über alles Mögliche, z.B. darüber, dass Thorsten jetzt zum Ausländeramt geht [Anm.: Heute ist sein letzter Tag beim KOD]. Die anderen machen sich über ihn lustig, sie spielen sich gegenseitig vor, wie er dann zukünftig nur noch am Platz sitzt und auf der Tastatur tippt. Thommy sagt „Ich geb‘ ihm ein halbes Jahr, dann ist er weg“ als Thorsten kurz draußen ist, um sich einen Kaffee zu holen. Sie fragen Thorsten, ob er dann nach ein paar Tagen wieder krank macht und spielen scheinbar darauf an, dass er häufiger krankgemeldet ist. Er lässt es über sich ergehen und entgegnet nicht wirklich etwas, schmunzelt nur hier und da. […] Die Mitarbeiter sprechen darüber, dass Thorsten in den Pausen

> vorbeikommen kann, da seine neue Stelle beim Ausländeramt im gleichen Gebäude ist. Es geht dann noch darum, wer mit ihm im Büro sitzt und was seine Aufgaben sind. Ich frage ihn nach der Pause im Gang, als Thommy auf Toilette ist, was genau sein neuer Job ist. Er sagt er bearbeite dort Anträge im Ausländeramt, und als ich frage „Weniger Schichtdienst?" nickt er und sagt „Ja, mehr Zeit für meine Tochter". (FP-D1, Pos. 61-65)

Abgesehen von einer Teamdynamik, in der es offenbar nicht sagbar ist, den Schichtdienst zugunsten von mehr Familienzeit aufzugeben und stattdessen einen geregelten Bürojob anzunehmen, manifestieren sich hier weitere Vorurteile gegenüber den Innendienstkräften. Ihnen wird vorgeworfen, lediglich vor dem Bildschirm zu sitzen und vermeintlich eintönige Eingabeaufgaben zu erledigen. Die idealtypischen KOD-Mitarbeitenden scheinen im Gegenzug „Macher"-Typen zu sein, die »„da nicht für gemacht [sind]", Akten abzuarbeiten« (FP-A2, Pos. 20). Eine ähnliche Situation lässt sich bei einem Mitarbeiter beobachten, der zur Bundespolizei wechselt. Die Kolleg:innen kommentieren seinen Weggang spöttisch, obgleich er nicht in den Innendienst der Verwaltung, sondern zur Polizei wechselt, zu der die Mitarbeitenden sonst eher aufsehen. Der Wechsel wird seitens des Mitarbeiters mit dem Wunsch nach Verbeamtung begründet, was ihm beim KOD nicht in Aussicht gestellt wurde. Der Wunsch nach mehr Sicherheit und Planbarkeit wird von den übrigen Mitarbeitenden mit einer gewissen Häme betrachtet, er scheint nicht dem Image eines risikoaffinen und durchsetzungsstarken Sicherheitsakteurs zu entsprechen.

Die Mitarbeitenden der KOD streben nach sozialer Kohäsion sowie der Herausbildung einer kollektiven beruflichen Identität. Die Abgrenzungsmechanismen zu anderen Akteuren aus dem eigenen Arbeitsumfeld erlauben Rückschlüsse auf ihr professionelles Selbstverständnis. Die KOD verstehen sich zunächst als Ordnungsbehörde, die eine gewisse professionelle Distanz zu ihrem Adressatenkreis aufrechterhalten muss, um repressive Maßnahmen durchsetzen zu können. Die Anerkennung ihrer weitreichenden Befugnisse und Rechte durch die Bevölkerung ist ihnen dabei ein besonderes Anliegen. Das Selbstverständnis der KOD gründet sich wesentlich auf das Erfahrungswissen, das sie „auf der Straße" erwerben und das sie von Akteuren abhebt, deren Kenntnisse über den Arbeitsalltag im Streifendienst vorwiegend abstrakt-bürokratischer Natur sind. Die eindimensionale Wahrnehmung als durchsetzungsstarke und restriktive Ordnungshüter entspricht jedoch nicht der Selbstdefinition der KOD. Sie verstehen sich vielmehr als Vermittler und nehmen eine intermediäre Rolle zwischen Repression und Prävention ein. Hilfeleistungen und Deeskalation gehören ebenso zu ihrem Selbstkonzept wie der Beziehungsaufbau und die Ansprechbarkeit für die Bevölkerung. In Abhängigkeit von der Situation ist es ihnen möglich, sowohl repressiv als auch vorbeugend tätig zu werden. Diese

Rolle verlangt den Mitarbeitenden ein hohes Maß an Flexibilität ab. Diese Selbstwahrnehmung als dynamische "Macher" geht einher mit der Einschätzung, dass die Tätigkeit eine gewisse Risikobereitschaft sowie Resilienz erfordert. Das Streben nach Sicherheit und Planbarkeit wird dabei eher belächelt. Gleichzeitig identifizieren sich zumindest einige Mitarbeitende mit ihrer Rolle als Angestellte der Kommune und empfinden die Sicherheit ihrer Anstellung im Vergleich zu potenziell prekären Beschäftigungsverhältnissen bei gewerblichen Arbeitgebern als vorteilhaft. Die vielschichtigen Dimensionen des beruflichen Selbstverständnisses der KOD haben zur Folge, dass nicht alle Mitarbeitenden sich mit sämtlichen Aspekten identifizieren können. Vereinfachend lässt sich feststellen, dass entlang der feinen Linie zwischen Prävention und Repression zwei Strömungen unter den Außendienstkräften entstehen. Diese unterschiedlichen Ansätze sollen im Folgenden beschrieben und in ihrer Idealtypik rekonstruiert werden.

8.1.2 Divergierende Strömungen des Selbstverständnisses und die Herausbildung zweier „Idealtypen“

Die vorangegangene Analyse des ordnungsbehördlichen Selbstbildes zeigt bereits, dass die KOD sich weder als reine Kontrollorgane verstehen noch als soziale Hilfsorganisation definieren. Ihr Selbstverständnis bewegt sich folglich auf einem Kontinuum zwischen den beiden Polen und wird unter anderem von der politischen Linie der Kommune, den individuellen Vorerfahrungen der Mitarbeitenden sowie persönlichen Präferenzen beeinflusst. Wie bereits dargelegt (siehe Kapitel 7.4), divergieren auch innerhalb eines KOD oder innerhalb einzelner Streifenteams die Vorstellungen darüber, wie die Tätigkeit auszuführen ist. Die Mitarbeitenden entwickeln individuelle Verständnisse ihrer beruflichen Rolle, die sich teilweise in Nuancen unterscheiden. Dennoch lassen sich über die verschiedenen beobachteten KOD hinweg grob zwei exemplarische Selbstverständnisse unter den Mitarbeitenden rekonstruieren. Die Außendienstkräfte entsprechen in der Regel nicht einer dieser Ausprägungen in Reinform, im Sinne der Abstraktion sollen beide „Idealtypen“ im Sinne kollektiver Orientierungsmuster hier jedoch schematisch dargestellt werden.

> »Auf meine Nachfrage, warum es die Ausstattungsgegenstände nicht gibt, sagen die Mitarbeiter, das hängt in der Amtsleitung, dort gäbe es keine klare Positionierung. Auch innerhalb der Abteilung gibt es unterschiedliche Ansichten über die Ausstattung. Die älteren Mitarbeiter wollen mehr in Richtung **Ermittlungsdienst**, die jungen mehr in Richtung **Polizeidienst**. Das Aufgabengebiet des KOD habe sich eher **vom Ermittlungsdienst zum Polizeidienst verschoben** und die älteren bzw. die Mitarbeiter in den Außenbezirken möchten eher weiter den Ermittlungsdienst machen, ohne

> Waffen oder Funkgeräte.« (FP-B2, Pos. 21, Hervorhebungen durch die Verfasserin)

Zum einen lässt sich demnach ein Selbstverständnis identifizieren, das große Nähe zur Polizei aufweist. Die Mitarbeitenden orientieren sich in ihrer beruflichen Praxis an der Polizeiarbeit und stehen einer Ausweitung der Rechte, Aufgaben und materiellen Ressourcen positiv gegenüber. Die Identifikation mit der repressiven Rolle der Ordnungshüter steht hier im Vordergrund. Im Kontrast dazu steht ein berufliches Selbstbild als Ansprechpartner und Dienstleister für die Bevölkerung. Die Mitarbeitenden dieses Typs sehen ihre Aufgabe im Ermittlungsdienst und betrachten neue Einsatzmittel und Befugnisse tendenziell skeptisch. Beide Typen werden im Folgenden ausführlicher betrachtet.

8.1.2.1 Typ „Serviceorientiert", oder: officer friendly

Es konnte bereits gezeigt werden, dass insbesondere die (dienst)älteren, aber auch einige der jüngeren Mitarbeitenden in den KOD ihre Tätigkeit als Dienstleistung für die Bürger:innen wahrnehmen. Sie sehen ihre vorrangige Aufgabe in der Präsenz im öffentlichen Raum sowie in Ermittlungstätigkeiten. Dazu zählt beispielsweise, „Ermittlungsverfahren durchzuführen, wenn es um illegale Abfallablagerung geht" (IN-B2, Pos. 31), »Amtshilfe für andere Verwaltungseinheiten und Kommunen« und Ermittlungen bei »gestohlenen Kennzeichen, Schulversäumnis, Forderungen der Stadtkämmerei« sowie »externe Amtshilfe« (FP-D1, Pos. 4). In einigen KOD werden für diese Aufgaben eigens eingerichtete Ermittlungsgruppen oder speziell dafür eingestelltes Personal eingesetzt, während in anderen KOD alle Mitarbeitenden Ermittlungsaufgaben übernehmen. Darüber hinaus sehen die Mitarbeitenden des Typs *Serviceorientiert* ihre Aufgaben vermehrt in der Unterstützung des Innendienstes, wie das folgende Beispiel eines Gesprächs während des Streifendienstes zeigt:

> »Ein Mitarbeiter erzählt mir, dass er selbst mal Psychologie studieren wollte. Auf die Frage, warum er das nicht getan hat, sondern jetzt beim KOD ist, antwortet er, dass das Sicherheitsgewerbe ein sicherer Job sei, da die Wirtschaft den Bach runtergehe. Er wechselt demnächst zur Bundespolizei, weil er verbeamtet werden möchte und das beim KOD nicht möglich ist. […] Der Mitarbeiter schlägt vor, dass man die Szene in die Arbeit mit einbeziehen muss, auf welche Art genau erfahre ich jedoch nicht. Er meint, dass sie als Außendienst des Ordnungsamtes auch wirklich Außendienstarbeit für das Ordnungsamt machen sollten, also beispielsweise zu Menschen mit Beeinträchtigungen hingehen, die nicht ins Ordnungsamt kommen können. Das wäre dann tatsächlich ein Außendienst des Ordnungsamtes. Eine weitere Idee ist es, mit dem KOD bei einer Blutspendeaktion teilzunehmen und er betont damit die sozialen Aspekte, die der KOD mit abdecken sollte.« (FP-C5, Pos. 49)

Die Motivation des Mitarbeiters, beim KOD zu arbeiten, ist zweigeteilt: Einerseits stellt die Arbeit im Sicherheitsgewerbe für ihn einen Mehrwert in Bezug auf die eigene berufliche und finanzielle Sicherheit dar, wenn auch noch nicht in ausreichendem Maße. Andererseits wird die Arbeit beim KOD als Hilfeleistung und „verlängerter Arm des Innendienstes" verstanden, was auf eine altruistische Motivation hindeutet. Soziale Aspekte wie die Unterstützung von Menschen im Kontakt mit den Behörden, aber auch eine Vorbildfunktion (beispielsweise bei der Teilnahme der Mitarbeitenden an einer Blutspendeaktion) sind wesentliche Bestandteile des Selbstverständnisses des Typs *Service-orientiert*. Dabei sind es weniger die potenziell gefährlichen Aufgaben, mit denen die Mitarbeitenden sich identifizieren können, als die unterstützenden.

> »Die Mitarbeitenden sehen einen Falschparker in der Fußgängerzone. Ein Mitarbeiter [Stefan] freut sich und die anderen sagen: „Stefan, endlich was für dich!" Er springt zum Auto hin und ballt die Fäuste, er freut sich offensichtlich über die Aufgabe. Manfred fragt ob, ich das kenne mit der App und sagt Stefan […] er soll mir das mal zeigen mit den Falschparken-Strafen. Es geht um eine App auf dem dienstlichen iPhone: Es werden Fotos vom falsch geparkten Auto hochgeladen, weitere Angaben zum Ort gemacht und das dann digital abgeschickt. Dann wird ein Zettel mit einem QR-Code drauf gescannt und dem Vorgang in der App zugeordnet. Der Zettel mit dem QR-Code kommt dann an die Windschutzscheibe, es gibt nicht „oldschool" einen Zettel mit einer Zahlungsanweisung, sondern mir wird erzählt, das sei alles ganz modern mit QR-Code und Onlineüberweisung.«
> (FP-A1, Pos. 26)

Die Ahndung von falsch geparkten Autos stellt in den meisten Fällen eine ordnungsrechtliche Tätigkeit dar, bei der die Mitarbeitenden den „Täter:innen" nicht begegnen. Sie haben die Möglichkeit, Ordnung und Sicherheit im öffentlichen Raum herzustellen, ohne dabei in einen direkten Konflikt treten zu müssen.[51] Das Verhalten von Stefan lässt erkennen, dass er einen gewissen Stolz darüber empfindet, ein modernes, digitales Vorgehen nutzen zu können. Dadurch kann das Bußgeldverfahren sowohl für die Mitarbeitenden des KOD als auch für die Betroffenen so einfach wie möglich gestaltet werden. Dieser „Service" aus Sicht des Mitarbeitenden drückt das Kernverständnis dieses Typs als Dienstleister aus.

---

[51] Es gibt Ausnahmen, insbesondere wenn die Besitzerin oder der Besitzer des Fahrzeugs während der Kontrolle dazukommt und ungehalten auf das drohende Bußgeld reagiert. In diesem Fall sind die Mitarbeitenden des KOD (wie auch der Verkehrsüberwachung) angehalten, deeskalierend zu reagieren.

Im Rahmen der Aufgabenerfüllung ist somit weniger die Durchsetzungsstärke von Relevanz als eine freundliche und diplomatische Haltung gegenüber der Bevölkerung. In einer Situation, in der ein Mann zwei Mitarbeiter des KOD im Auto durch das offene Beifahrerfenster anspricht aufgrund eines vermeintlich zu Unrecht erhaltenen ‚Knöllchens', beteiligt sich der Fahrer nicht an der Konversation. Er blickt aus dem Fenster, kaut Kaugummi und nickt lediglich abwesend, um die Aussagen seines Kollegen zu unterstreichen. Der Beifahrer führt das Gespräch, und nachdem es beendet wurde, kommentiert der Fahrer gegenüber seinem Kollegen: „Dass du so lange mit dem laberst...", woraufhin dieser mit „Ich bin ja freundlich" (FP-A2, Pos. 10) antwortet. Der Beifahrer lässt sich dem Typ *Serviceorientiert* zuordnen, der – unabhängig davon, ob die Aufgabe willkommen ist oder nicht – seine Pflicht erfüllt und sich dabei freundlich oder zumindest neutral verhält. Die teilnehmenden Beobachtungen haben gezeigt, dass insbesondere Freundlichkeit im Umgang mit dem Gegenüber unter den Mitarbeitenden kommentiert wird.

> »Im Rahmen des Schichtdienstes fällt der Begriff „officer friendly" und ich frage mich, ob dies eine Bezeichnung für Mitarbeiter ist, welche besonders freundlich zu den Menschen auf der Straße sind oder die bestimmte Leute gar nicht erst ansprechen, wenn die Situation es nicht dringend erfordert. Es wird in diesem Fall als Bezeichnung für Jack verwendet, einen Mitarbeiter, den ich zuvor als besonders kommunikativ und entgegenkommend im Umgang mit den Menschen während seines Dienstes erlebt habe.« (FP-C1, Pos. 50)

Im Rahmen einer weiteren beobachteten Schicht wird Jack erneut mit dem wertend konnotierten Begriff „officer friendly" bezeichnet. Kurz darauf erzählt er in seinem Team, dass er für eine andere Stelle in der Stadtverwaltung angenommen wurde und überlegt, den KOD zu verlassen und die andere Stelle anzutreten (vgl. FP-C3, Pos. 3). Das angeführte Beispiel veranschaulicht zwei wesentliche Aspekte: Einerseits erscheint ein freundlicher Umgangston mit den Bürger:innen unter den Kollegen derart ungewöhnlich, dass er einer Kommentierung bedarf und sogar die Etablierung eines Spitznamens nach sich zieht. Andererseits fällt auf, dass ein Mitarbeiter, der wiederholt Ziel des Spotts seiner Kollegen ist und scheinbar nicht in das vorherrschende Selbstbild dieses KOD passt, erwägt, den Arbeitsplatz zu wechseln. Dies kann auf vielfältige Gründe zurückzuführen sein Es lässt sich jedoch feststellen, dass eine Dienstleistungsmentalität im KOD nicht per se der allgemeingültigen Norm entspricht und es mitunter zu Reibungen zwischen den verschiedenen Typen kommt.

Für die Tätigkeit im Ermittlungsdienst, in den Außenbezirken oder bei Unterstützungsleistungen sind vermehrte Einsatzmittel aus Sicht des Typs *Serviceorientiert* nicht erforderlich. So wie die älteren Kolleg:innen im Außendienst

Funkgeräte für überflüssig erachten, sagt ein Mitarbeiter »eine Pistole möchte er nicht, das sei nicht verhältnismäßig. Eine Weste wäre jedoch gut, die ist bereits bestellt. Außerdem ein ordentliches Reizstoffsprühgerät«. Er ergänzt aber: „Den Schlagstock sehe ich kritisch" (FP-B2, Pos. 19). In diesem Kontext erweist sich der Begriff der Verhältnismäßigkeit als zentral. Für die Mitarbeitenden dieses Typs, die davon ausgehen, dass ihre Tätigkeit schwerpunktmäßig auf Kommunikation, Deeskalation und Prävention basiert, sind Waffen als unverhältnismäßig einzustufen. Maßnahmen zum Eigenschutz, wie hieb- und stichfeste Westen oder Reizgassprays, werden dagegen akzeptiert oder befürwortet, um potenzielle Angreifer auf Distanz zu halten. Ein Teamleiter äußert: „Für unsere Aufgaben sind wir gut aufgestellt, für unsere Pflichten haben wir genug Rechte" (FP-C3, Pos. 27). Eine Erweiterung der Einsatzmittel und Befugnisse ist daher aus seiner Sicht für die Aufgaben, die dem KOD laut Auftrag obliegen, nicht notwendig.

Den Mitarbeitenden des Typs *Serviceorientierung* ist bewusst, dass insbesondere die Kolleg:innen des Typs *Polizeiorientierung* ihr Selbstverständnis und ihren Zugang zur Tätigkeit beim KOD wahrnehmen und bewerten. Auf die Kritik, möglicherweise zurückhaltender vorzugehen, reagieren sie jedoch mit einem Gegenargument:

> »Manche Kollegen würden immer Action brauchen, „ich brauch das nicht", sagt David. Er sagt, es komme drauf an, wie man mit den Leuten spricht [in Bezug darauf, ob eine Situation eskaliert und es ‚Action' gibt oder nicht]. […] „Ich brauche keine Action, keine gefährlichen Situationen, ich kann auch ohne gut leben. Klar, das sind die spannenden Stories am Stammtisch, aber das brauche ich nicht in meinem Leben".« (FP-A3, Pos. 30-39)

Der Idealtyp identifiziert sich nicht über Heldentaten, die Quantität von Ordnungswidrigkeitenanzeigen oder „Action".[52] Sein berufliches Selbstverständnis speist sich aus der Wahrung von Kontrolle und der Deeskalation von kritischen Situationen. Das Verhalten mancher Kolleg:innen, die gefährliche Situationen als Herausforderung betrachten und im Konflikt nicht in der Lage oder gewillt sind, diesen friedlich zu lösen, wird eher als Manko betrachtet.

---

[52] Der Begriff „Action" wird in den Interviews und Gesprächen bei teilnehmenden Beobachtungen unzureichend definiert. Er beinhaltet „spektakuläre" (FP-B2, Pos. 31) und „gefährliche Situationen" (FP-A3, Pos. 39) sowie, dass „was los ist" (FP-A1, Pos. 19). Es ist davon auszugehen, dass es in diesen Situationen zu verbalen Auseinandersetzungen, Handgreiflichkeiten oder anderweitigem Körpereinsatz kommt.

In einigen KOD erfolgt eine Trennung in Einsatz- und Ermittlungsgruppe, oder aber die Einrichtung eines gesonderten Teams, das sich mit Ermittlungsarbeiten im Bereich der Gewerbeaufsicht beschäftigt. In den beobachteten Ermittlungsteams liegt der Anteil an Frauen und älteren Mitarbeitenden vergleichsweise hoch. Dies lässt sich aus Sicht der Kolleg:innen aus den Einsatz- und Streifenteams damit erklären, dass diese Gruppen keine gewaltsamen Konfrontationen und „keinen Stress mehr" (FP-D1, Pos. 63) möchten. Insbesondere die Dienstälteren lehnen demnach die Entwicklung von Ermittlungsaufgaben und „Bürgerpolizei" hin zum Polizeidienst ab. Der Leiter eines Ordnungsdienstes führt diesen Trend sowie die resultierende vermehrte Ausbildung jüngerer Mitarbeitender im Bereich Selbstverteidigung auf eine Veränderung des Gegenübers zurück:

> „Zur Zeit läuft wieder für die letzte Einstellungsrunde eine Ausbildungsmaßnahme, 190 Stunden Grundlehrgang, dann kommen noch 40 Stunden Verwaltungsrechtslehrgang dazu, dann ich sage mal die taktischen Ausbildungsmaßnahmen, Handeln im Team, bis hin zur Selbstverteidigung auch die wir trainieren, natürlich vorwiegend für die jüngeren Kollegen, weil, man weiß nicht, man weiß es heute wirklich nicht mehr wie der andere tickt der ihnen da gegenüber steht. Und da rede ich nicht unbedingt vom Bettler oder vom Obdachlosen, der da irgendwo mehr oder weniger betrunken im Kopf lagert, sondern irgendwelche Leute, denen eine Laus über die Leber gelaufen ist. […], also man muss da schon aufpassen, das trainieren wir natürlich auch (2), dass sich die Leute notfalls ihrer Haut erwehren können. Wie trete ich auf, wie tickt der gerade der mit gegenüber sitzt mit seinen 1,8 Promill im Kopf, ja? Bringe ich den in eine Situation, in der er meint, sich verteidigen zu müssen, oder bringe ich ihn in eine Situation wo er sagt ich hau jetzt hier hab, ich fliehe jetzt, dann flieht er eben." (IN-B2, Pos. 43)

Die Annahme, dass sich die Menschen im öffentlichen Raum verändert haben und unberechenbarer geworden sind, hat zur Folge, dass sich auch die Erwartungen an die Mitarbeitenden der KOD gewandelt haben. Während in der Vergangenheit durch Alkohol beeinträchtigte Personen im öffentlichen Raum eine weniger große Gefahr für die KOD-Mitarbeitenden darstellten, wird die Gewaltbereitschaft heute als höher beschrieben. In diesem Zuge hat die Fähigkeit zur Selbstverteidigung an Relevanz gewonnen. Damit einher geht auch der kompetente Umgang mit Einsatzmitteln im Ernstfall. An dieser Stelle geraten die Mitarbeitenden des Typs *Serviceorientiert* in einen Konflikt: Für ihre ursprünglichen Dienstleistungsaufgaben sind sie ausreichend qualifiziert und ausgerüstet. Die neuen Aufgaben erfordern jedoch eine Adaption, mit deren

Auswirkungen für das berufliche Selbstverständnis sich nicht alle Kolleg:innen identifizieren können.

Demgegenüber steht ein Rollenverständnis, welches die neuere Entwicklung der KOD begrüßt und Kontroll- und Sanktionstätigkeiten als zentrale Inhalte der Tätigkeit betrachtet.

8.1.2.2 Typ „Polizeiorientiert", oder: die OWI-Jäger

> „Und so wie wir es hier leben, sind wir schon sehr polizeiähnlich." (IN-A2, Pos. 55)

Unabhängig von einer generellen Orientierung an der Polizei und deren Aufgaben durch die KOD (siehe Kapitel 7.1) und einer möglichen Veränderung des Aufgabenzuschnitts, befürworten einige Mitarbeitende ein besonders polizeiähnliches Auftreten in ihrer Tätigkeit. Der Idealtyp *Polizeiorientiert* zeichnet sich dadurch aus, dass sowohl die Vorstellung von den eigenen Aufgaben, den Rechten und Befugnissen sowie der Ausrüstung stark an die jeweiligen Aspekte der Vollzugspolizei angelehnt sind. Darüber hinaus spiegelt sich auch im Habitus und der Motivation der Mitarbeitenden die Polizei als professionelles Vorbild ab.

Während in der Selbstbeschreibung der KOD für die Öffentlichkeit die Aufgabe der Ansprechperson für die Bevölkerung einen hohen Stellenwert einnimmt, betrachten die Mitarbeitenden dieses Typs diese Aufgabe eher als nebensächlich: »Ein Mitarbeiter sagt mit etwas sarkastischem Unterton [Anm.: nachdem das Team mehrfach nach dem Weg gefragt wurde]: „Das ist ja unsere Aufgabe, Ansprechpartner für die Bevölkerung"« (FP-C1, Pos. 42). Der Serviceaspekt wird belächelt und als unliebsame Nebentätigkeit abgetan, die nicht dem eigenen Anspruch an die Tätigkeit gerecht wird. Die gewünschten Informationen werden den Bürger:innen zwar mitgeteilt, die Mitarbeitenden drücken durch sarkastische Kommentare (FP-A2, Pos. 37; FP-A3, Pos. 40) jedoch ihren Unwillen darüber aus, als Informationsdienstleister verstanden zu werden.

> »In der Innenstadt sind die Haupteinsatzgebiete des KOD die Fahrradfahrer in der Fußgängerzone, Bettler und Punker. Im Außenbereich ist es laut den Mitarbeitern weniger spektakulär, sie sagen, dass man dort als junger Mensch nicht so viel zu tun hat, dass dort eher die älteren Mitarbeiter sind und die dort eher wie „Bürgerpolizisten" auftreten. Es wirkt, als wollten die jungen Mitarbeiter mehr ‚Action' und die Außenbereiche wären ihnen zu langweilig.« (FP-B2, Pos. 31)

Ausschlaggebend für die Abwendung von Dienstleistungsaufgaben und Bürgerpolizei und hin zu Tätigkeiten in der belebten Innenstadt ist die Erlebnisorientierung. Die Mitarbeitenden des Typs *Polizeiorientiert* suchen „spektaku-

lär[e]“ Aufgaben und wünschen sich zahlreiche Einsatzmöglichkeiten anstelle von Phasen der Langeweile. Der Fokus auf Action und Dynamik lässt sich insbesondere, aber nicht ausschließlich, bei den jüngeren Mitarbeitenden beobachten. Der folgende Ausschnitt aus einem Feldprotokoll verdeutlicht die Orientierung anhand konkreter Handlungsstrategien im Arbeitsalltag:

> »Während Manfred mir ganz viel erzählt im Auto höre ich mit einem Ohr den beiden jüngeren Mitarbeitern auf dem Fahrer- und Beifahrersitz zu. Kevin sagt „Darum mach ich den Job ja, weil man da so Adrenalin kriegt“. Über welche Situation sie genau reden bekomme ich nicht mit. Wenig später geht es auch um Musik und Bolle sagt, er höre manchmal laute Musik, „um in Stimmung zu kommen“. Kevin fragt, was er damit meint, und Bolle antwortet „Ja nicht so wie du jetzt denkst“. Kevin meint: „Ja dann sag das nicht so“ und grinst. Sie sprechen darüber, dass die Laute Musik sie in Stimmung bringt auf dem Weg zu einem Einsatz, wenn irgendwo was los ist und es vielleicht Action gibt. Außerdem höre ich, wie Kevin sagt „Der nächste der wegläuft, den kriegen wir“ und Bolle antwortet „Und wenn wir ihm mit dem Stock ein Beinchen stellen müssen“. Das wiederholen sie später auch gegenüber Manfred nochmal, wenn Bolle sagt „Kevin und ich haben ausgemacht, den nächsten der flitzt kriegen wir“.« (FP-A1, Pos. 19)

Der Wunsch nach Action wird in diesem Beispiel noch um eine Komponente erweitert. Potenziell gefährliche oder zumindest aufregende Aufgaben werden nicht nur gerne wahrgenommen, der Zustand der Vorfreude darauf wird sogar musikalisch unterstützt, um die „Stimmung“ weiter aufzuheizen. Das Gespräch der Mitarbeiter zeigt, dass es nicht um ein umgangssprachlich sexuell aufgeladenes „in Stimmung kommen“ geht, sondern um eine angespannt-aggressive Grundstimmung, die durch laute Musik hergestellt und verstärkt wird. Diese Stimmung dient der Vorbereitung auf potenziell gefährliche Einsätze, bei denen gegebenenfalls ein beherztes Durchgreifen durch die KOD-Mitarbeitenden erforderlich ist. Die Situationen, in denen „was los ist“ oder eine verdächtige Person die Flucht ergreift, werden von den Mitarbeitenden als spielerische Herausforderungen betrachtet, die es zu bewältigen gilt. Es werden bereits im Vorfeld Pläne entwickelt, wie mit derartigen Situationen umgegangen werden soll. Der Plan, den nächsten Flüchtigen zu stellen, deutet darauf hin, dass dieses Vorhaben in der Vergangenheit nicht immer erfolgreich umgesetzt werden konnte. Umso größer ist die Motivation, beim nächsten Mal als Sieger aus dem Spiel hervorzugehen. Dazu werden auch unorthodoxe Methoden wie das Bein stellen in Kauf genommen.

Die Motivation, beim KOD zu arbeiten, ist bei diesem Typ unter anderem durch das Streben nach einem Adrenalin-Kick gekennzeichnet. Im Gegensatz zu einer Motivation durch Hilfeleistung, Schutz oder Prävention stellt bei dieser

Gruppe der persönliche Thrill, das spannende und aufregende Gefühl bei der Tätigkeit, den zentralen Aspekt dar. Insbesondere das Verfolgen von Personen, Festnahmen und der Einsatz von Gewalt sind Aufgaben, die in der Regel der Polizei vorbehalten sind. Während die KOD im Rahmen des Jedermannsrechts in Ausnahmefällen Personen, die bei einer Straftat beobachtet wurden, festhalten können, steht der besondere Fokus auf diese Aufgaben symbolisch für die Polizeiorientierung dieses Typs. Der Bezug zur spielerischen „Jagd" auf abweichendes Verhalten zeigt sich auch im Vergleich unter den Mitarbeitenden im Hinblick auf die Anzahl der verfassten Ordnungswidrigkeiten:

> »Um kurz vor 23 Uhr gehen wir weiter in eine Passage in der Nähe, essen dort das Eis fertig und unterhalten uns über die sogenannten ‚OWI-Jäger', die Ordnungswidrigkeiten-Jäger. Das sind Mitarbeiter mit besonders vielen Ordnungswidrigkeiten-Anzeigen. Günter hat erst 3 Anzeigen geschrieben, andere 10 oder 12, aber Wolli hat knapp 150 [insgesamt, seit Beginn der Dienstzeit beim KOD vor ca. einem Jahr]. Die Mitarbeiter sagen, dass Begriffe wie „OWI-Jäger" nicht an die Presse gelangen dürfen. Für Günter ist es nicht wichtig, viele OWIs zu schreiben, das sei nicht ihr Auftrag, er sagt er möchte sich da nicht messen.« (FP-C4, Pos. 28-30)

Der signifikante Unterschied in der Anzahl der verfassten Ordnungswidrigkeitenanzeigen im gleichen Zeitraum verweist auf die divergierenden Auffassungen hinsichtlich der Tätigkeit durch die Mitarbeitenden. Nicht alle möchten den Vergleich mittragen und sich anhand der Anzeigen messen. Die Existenz des Begriffs „OWI-Jäger" lässt jedoch die Interpretation zu, dass Wolli aus dem obigen Beispiel nicht der Einzige ist, der überdurchschnittlich viele Anzeigen geschrieben hat. Ein Teil der Mitarbeitenden legt bei der Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten einen besonderen Schwerpunkt auf die Quantität. Die Tatsache, dass Termini wie „OWI-Jäger" nicht an die Öffentlichkeit gelangen sollen, entspricht der Feststellung, dass die offizielle Darstellung der Kommunen über die KOD deutlich zurückhaltender und mit Fokus auf Deeskalation und Prävention ausgerichtet ist. Eine Veröffentlichung der Handlungspraxis der sogenannten OWI-Jäger in den Medien könnte erhebliche Auswirkungen auf das öffentliche Image des KOD haben.

Dieser Konflikt der verschiedenen Erwartungen an die eigene Tätigkeit äußert sich zudem im Hinblick auf die Rechte und Befugnisse der KOD. Mitarbeitende des Typs *Polizeiorientierung* fordern eine Ausweitung der Rechte und Einsatzmittel für den KOD, um einen „absolute[n] Gesichtsverlust" (FP-C4, Pos. 12) zu vermeiden. Dabei argumentieren sie, dass die Kommune einerseits einen durchsetzungsfähigen KOD erwartet, gleichzeitig aber einen Einsatz mit „Samthandschuhen" (FP-C4, Pos. 12) fordert. Aus ihrer Sicht lassen sich diese

Erwartungen nicht vereinbaren, weshalb sie in der Tendenz zu mehr und polizeiähnlichen Mitteln aufweisen, um die Ordnungsaufgaben zu erfüllen.

Abschließend manifestiert sich die Orientierung an der Polizei in diesem Typ auch durch die Forderung nach dem Titel *Polizei* im Namen der Ordnungsbehörde sowie auf der Uniform (siehe Kapitel 7.1.2.2). Ein Mitarbeiter mit Führungsverantwortung in einem KOD stellt dabei auch einen internationalen Vergleich her:

> „Und im Rahmen dieser Europäisierung, wir sind, lokal gesehen, übernehmen wir viele Polizeiaufgaben. Passen Sie es an. Lassen Sie uns 24 Stunden präsent sein, vielleicht sollt man auch mal wegkommen von dieser Namensgebung. Also nicht das, ich habe nicht... Ich habe nicht den Drang, ich bin kein verkappter Polizist. Also derjenige der es nicht geschafft hat. Ich war lange genug Militärpolizist. Das hat mir gereicht, ich hatte da gar keine Lust mehr drauf, ist irgendwann mal gut. […] Aber ich glaube, dass das auch noch einmal eine Wahrnehmung wäre. Sie haben das überall, Sie haben polizeiliche Aufgaben geregelt, auf Bundesebene, auf Landesebene und auf kommunaler Ebene, lokale Ebene. Policia local, LA-City PD. Was auch immer. Es gibt alles Mögliche. Und würde vielleicht auch dazu beitragen, das Sicherheitsgefühl so ein bisschen zu steigern. Wenn ich jetzt internationale Gäste habe und dann ist es was Anderes: Sehe ich da jetzt den Polizisten- So werden wir ja mittlerweile oft wahrgenommen. Wenn man denen erklärt: ‚Naja ich bin kein Polizist, sondern eine Public Order Service oder sowas', dann hat es auch noch einen Namen, aber das ist erst einmal wieder: ‚Na... fühle ich mich jetzt sicherer, fühle ich mich nicht sicherer, ich weiß es nicht, ne?' Wäre eine Idee. Dem Ganze einen einheitlichen Namen geben, aber präsent sein." (IN-A2, Pos. 75)

Der Interviewausschnitt erlaubt eine Rekonstruktion verschiedener Aspekte der Handlungsorientierung an der Polizei. Zunächst erfolgt ein internationaler Vergleich mit Ländern wie Spanien und den USA, in denen kommunal organisierte Vollzugspolizeien (Stadtpolizeien) etabliert sind. Eine Angleichung an dieses Modell des Polizierens würde der Befragte befürworten. Dieser Aspekt betrifft weniger den operativen Arbeitsalltag der KOD, sondern reflektiert eine strategische Ebene, die auf strukturelle Anpassungen abzielt. Die Einführung von Stadtpolizeien in Deutschland (wie es sie bis in die 1970er Jahre bereits gab, siehe Kapitel 2.1.1) würde eine umfassende Systemumstellung erfordern. Der Befragte verortet die Entwicklung des KOD in einem Kontext der „Europäisierung" und der Harmonisierung von Standards und Handlungspraktiken. Dies schließt die Möglichkeit ein, die Tätigkeiten der KOD auf ein polizeiliches Niveau zu heben, wie es in anderen Ländern bereits praktiziert wird. In dieser Aussage drückt sich nicht nur der Wunsch nach einer stärkeren Annäherung an polizeiliche Strukturen aus, sondern auch nach einer gesteigerten Einheitlichkeit

unter den Ordnungsbehörden sowie einer Vergleichbarkeit auf nationaler und internationaler Ebene.

Des Weiteren wird die Einführung eines 24-Stunden-Dienstes für den KOD vorgeschlagen. Die „rund um die Uhr Erreichbarkeit“ (IN-B1, Pos. 53) wurde an anderer Stelle bereits als Alleinstellungsmerkmal der Polizei ausgemacht. Mit der Einführung eines Dauerdienstes würden sich die KOD auch in dieser Hinsicht mehr an die Polizei angleichen. Drittens wird unterstellt, dass ein Image als Polizeiorgan in der Bevölkerung und insbesondere bei Touristen, die nicht mit dem deutschen System der Ordnungsbehörden vertraut sind, vorteilhaft wäre. Die Notwendigkeit, die Bevölkerung darüber aufzuklären, dass man zwar aussieht wie die Polizei, tatsächlich jedoch ein „Public Order Service oder sowas“ ist, wird von dem interviewten Mitarbeiter als wenig erstrebenswert empfunden. Die Polizei genießt ein höheres Ansehen, weshalb eine Annäherung sich für die Akzeptanz des KOD positiv auswirken kann. Ein zentrales Anliegen ist es dem Befragten jedoch, bei aller Annäherung nicht als „verkappter Polizist“, der es „nicht geschafft hat“ (FP-A3, Pos. 37) zu gelten. Die Orientierung an der Polizei bewegt sich stets entlang einer sensiblen Grenze zwischen dem strategischen Nutzen der positiven Imagewirkung der Vollzugspolizei, der Gefahr von Missverständnissen und Verwechslungen sowie dem Spannungsfeld des Anspruchs, in der Nachahmung nicht als eine sekundäre oder „gescheiterte“ Version der Polizei wahrgenommen zu werden.

Der Abschnitt verdeutlicht, dass die Kommunikation von Zielen und Motivation für die Arbeit bei Mitarbeitenden des Idealtyps *Polizeiorientierung* auf verschiedenen Hierarchieebenen unterschiedlich ausgestaltet ist, jedoch dasselbe übergeordnete Ziel verfolgt. Die Außendienstkräfte lassen im Schichtdienst Adrenalin und das spielerische Element der Verbrecherjagd als wesentliche Motivation für die Tätigkeit erkennen. Die Führungskräfte hingegen richten ihren Blick über die Stadt- und Staatsgrenzen hinaus und fokussieren sich auf das Image und die gesellschaftliche Akzeptanz der KOD im Kontext der Herstellung von Sicherheit für die Bevölkerung. Beide Perspektiven eint die Auffassung, dass die Arbeit der KOD dann besonders erfolgreich ist, wenn dieser möglichst polizeiähnlich aussieht, wahrgenommen wird und agieren darf.

8.2 Fremderwartungen

> „Normalerweise erfüllen wir die [Erwartungen], bei so kleineren Sachen (2) aber, aber klar ist, dass wenn du in Uniform bist du nicht- und die Stadt ja auch vertrittst und jetzt nicht ein, kein Mitarbeiter der städtischen Bestattung bist oder so, dass du halt auch ranmusst, und das ist auch klar. Also neunzig Prozent unserer Leute war das auch klar. Den restlichen zehn

> Prozent hat man das auch vermittelt, dass du wenn du, ja, im Blütenpark, jemand onaniert am Spielplatz. Da kannst du nicht in Uniform dran vorbeigehen. Und da reicht es auch nicht, wenn du 110 rufst. ?Den müssen sie? einfach packen. Also. Wenn jetzt aber natürlich einer mit einem- () mit einer Pistole sagen ich jetzt mal da, oder mit was auch immer, aus einem Juwelierladen läuft, dann wirst du den jetzt nicht festhalten, ne?“ (IN-C1, Pos. 168)

Die Vielfalt des beruflichen Selbstverständnisses der KOD-Mitarbeitenden korrespondiert mit den heterogenen gesellschaftlichen und politischen Erwartungen, die an den KOD herangetragen werden. Selbstverständnis und Fremderwartungen stehen in einer wechselseitigen Beziehung und können nicht getrennt voneinander betrachtet werden. Das einleitende Interviewzitat illustriert zentrale Aspekte dieses Spannungsfeldes, welche im vorliegenden Abschnitt näher betrachtet werden. Zunächst wird ersichtlich, dass sich die KOD der externen Erwartungen bewusst sind und Strategien entwickeln müssen, um mit der Tatsache umzugehen, dass nicht alle Anforderungen erfüllt werden können. Des Weiteren wird die Bedeutung der Uniform hervorgehoben, die als Symbol der Sichtbarkeit und Erkennbarkeit als Behörde mit Sicherheitsaufgaben die Fremdwahrnehmung maßgeblich prägt und damit auch die Erwartungen an die KOD beeinflusst. Zudem thematisiert das Zitat die Grenzen der Erwartungserfüllung, etwa bei besonders herausfordernden Situationen wie bewaffneten Konflikten. Schließlich wird erkennbar, dass auch innerhalb des KOD divergierende Vorstellungen und Erwartungen an die eigene Tätigkeit bestehen, was die Leitungsebene vor die Aufgabe eines internen Erwartungsmanagements stellt.

Im Folgenden werden die diversen Erwartungen verschiedener Akteursgruppen dargestellt, die aus der Perspektive der beobachteten KOD-Mitarbeitenden an diese herangetragen werden. Des Weiteren erfolgt eine Skizzierung der damit einhergehenden Herausforderungen. Der folgende Abschnitt widmet sich der Beantwortung der Fragen, welche Akteure Erwartungen an den KOD stellen, wie sich die jeweiligen Erwartungshaltungen darstellen, wodurch diese Anforderungen entstehen und sich gegebenenfalls verändern und inwiefern der KOD die Ansprüche, die von außen an ihn herangetragen werden, erfüllt. Die Mitarbeitenden sehen sich täglich mit den an sie und ihre Arbeit gestellten Erwartungen im öffentlichen Raum konfrontiert und müssen im Arbeitsalltag adäquat damit umgehen. Die exemplarischen Ausschnitte aus dem Datenmaterial verdeutlichen, wie die untersuchten KOD die an sie herangetragenen Anforderungen wahrnehmen, diese interpretieren und im Kontext ihres individuellen beruflichen Rollenbildes in spezifische Handlungspraktiken transformieren.

Die größte Gruppe der Stakeholder, die Erwartungen an den KOD richten, ist die Bürgerschaft. Die KOD-Mitarbeitenden differenzieren dabei weniger

einzelne Gruppen, sondern sprechen verallgemeinernd von „dem Bürger“ (siehe Kapitel 7.3„Otto Normalbürger“) oder „den Leuten“ und der Stadtbevölkerung als Gruppe, die kollektive Anforderungen an die Arbeit der KOD stellt. Ein Teil der Bürgerschaft wird jedoch explizit genannt: Gewerbetreibende in Innenstadt- oder Bahnhofsgebieten formulieren spezifische Anforderungen hinsichtlich der Tätigkeiten und Einsatzbedingungen der KOD. Sie verfügen über ein erhebliches Forderungspotenzial und üben damit Einfluss auf die Politik aus, wodurch wiederum ihre Erwartungen besonderes Gewicht in der Implementation sowie der Aufgabenzuweisung der KOD erhalten. Auch die Stadtverwaltung und politische Gremien formulieren eigene Zielsetzungen für den KOD und bewilligen dessen Einsatz, Ressourcen und Ausrichtung mit expliziten Vorgaben bezüglich der Tätigkeiten und des Auftretens der Mitarbeitenden. Über die Stadtgesellschaft, die Gewerbetreibenden und den Stadtrat hinaus sind die Außendienstkräfte im Arbeitsalltag auch mit Erwartungen der Polizei an die Zusammenarbeit sowie den Antizipationen marginalisierter Gruppen hinsichtlich der KOD-Tätigkeiten konfrontiert. Im Folgenden werden die jeweiligen Nuancen und Erwartungsgegenstände näher betrachtet.

> „Also manche erwarten, dass wir die ganze Szene auflösen. Können wir genauso wenig machen wie die Polizei.“ (IN-C1, Pos. 168)

Aus Perspektive der KOD-Mitarbeitenden zeigt sich, dass bereits die Bevölkerung so viele, teilweise widersprüchliche Erwartungen an den KOD heranträgt, dass diese gar nicht erfüllt werden *können*. Einerseits wird vom KOD die Herstellung von Ordnung im öffentlichen Raum erwartet, wobei beispielsweise große Szenegruppen „aufgelöst“ werden sollen, die bei der Bevölkerung Unsicherheitsgefühle auslösen. Andererseits wird von den Mitarbeitenden erwartet, dass sie als Ansprechpersonen rund um die Uhr verfügbar sind:

> „Das ist das, was Leute sich wünschen: Ansprechpartner, jederzeit, am besten 24 Stunden hier vor meiner Haustür und im Bahnhofsbereich hätten Sie es am liebsten in jedem Haus, ne? Ich möchte hier unten im Kellerbereich möchte ich irgendwie einen Ordnungsbeamten stehen haben oder so. Das wäre der Wunsch.“ (IN-A2, Pos. 81)

Zunächst wird an den KOD der Anspruch gestellt, eine bestimmte Tätigkeit auszuführen. Die Bevölkerung erwartet von den Mitarbeitenden, dass sie private und öffentliche Gebäude bewachen und vor der jeweils eigenen Haustür für Ordnung sorgen. Das Zitat verdeutlicht andererseits den Wunsch der Bürger:innen nach einer KOD-Präsenz zu jeder Tages- und Nachtzeit. Darüber hinaus sollen die Mitarbeitenden nicht nur kontrollierend tätig werden, sondern auch ansprechbar sein bei Problemen. „Und ich glaube die *Sehnsucht*, wenn das über-

haupt der richtige Begriff ist, der Bürger ist ja immer, oder ist ja eher in Richtung des klassischen Dorfpolizisten“ (IN-B1, Pos. 49).

In Bezug auf die Zuständigkeiten im öffentlichen Raum werden den KOD auch Aufgaben zugesprochen, die aus Sicht der Mitarbeitenden beispielsweise eher dem Jugendamt obliegen. Eine interviewte Leitungsperson berichtet, dass „die Erwartungshaltung der Bevölkerung da ist, dass, wenn Kinder oder Jugendliche sich daneben benehmen in Anführungsstrichen, dass wir da auch handeln“ (IN-B3, Pos. 66). Es lässt sich feststellen, dass die Erwartungen der Bevölkerung nicht zwingend mit den vom Stadtrat vorgesehenen und der Arbeitsteilung in der Stadtverwaltung entsprechenden Aufgaben korrelieren. Hinzu kommt, dass die KOD mitunter wortwörtlich als Außendienste der Kommunalverwaltung aufgefasst werden und daher »„viele denken, wir sind ein laufendes Büro“« (FP-C4, Pos. 19). Die Erwartungen der Bürger:innen lassen sich als vornehmlich serviceorientiert zusammenfassen: Die Mitarbeitenden sollen möglichst häufig und an vielen Orten präsent und ansprechbar sein und dabei sowohl das Sicherheitsgefühl erhöhen als auch behördliche Serviceleistungen anbieten.

> »Mir wird auch erzählt, dass insbesondere die Gewerbetreibenden im Bahnhofsumfeld Mit-Initiatoren vom KOD waren, aber „manchmal ist die Erwartungshaltung einfach zu groß“ von Seiten der Gewerbetreibenden. Hier wurde sich scheinbar von den Geschäftsleuten mehr erwartet vom Einsatz des Ordnungsdienstes.« (FP-C1, Pos. 58-59)

An anderer Stelle wurde bereits ein Gespräch zitiert, in dem die Mitarbeitenden darauf hinweisen, dass die Einführung des KOD in dieser Stadt durch die Gewerbetreibenden gemeinsam mit der Politik „angeleiert“ (FP-C2, Pos. 15) worden sei. Dies verdeutlicht die Verflechtung wirtschaftlicher Interessen und sicherheitspolitischer Entscheidungen. Unternehmer:innen verfügen durch ihre ökonomische Bedeutung und den Zusammenschluss in Vereinen und Verbänden in der Regel über „eine hohe Beschwerdemacht“ (IN-B1, Pos. 65) und eine starke Einflusskraft in der Kommunalpolitik. Die Sauberkeit, Ordnung und Sicherheit im unmittelbaren Umfeld von Ladenlokalen und gastronomischen Betrieben stellt einen zentralen Faktor für den wirtschaftlichen Erfolg dar. Dies erklärt die Unterstützung der Gewerbetreibenden für zusätzliche Sicherheitsakteure. Diese Unterstützung impliziert jedoch gleichzeitig die Erwartung, dass der KOD Kontrollaufgaben wahrnimmt und durch die Geschäftsleute problematisierte Phänomene des öffentlichen Raums beseitigt. Dazu zählen beispielsweise große Szenegruppen, Bettelnde, Drogenkonsum in Hauseingängen (IN-A2, Pos. 27, Pos. 53) oder Straßenmusik (IN-B1, Pos. 65; FP-B2, Pos. 46). Aus der Perspektive der Mitarbeitenden sind diese Erwartungen jedoch „zu groß“

und übersteigen die Kapazitäten und Handlungsspielräume des Ordnungsdienstes.

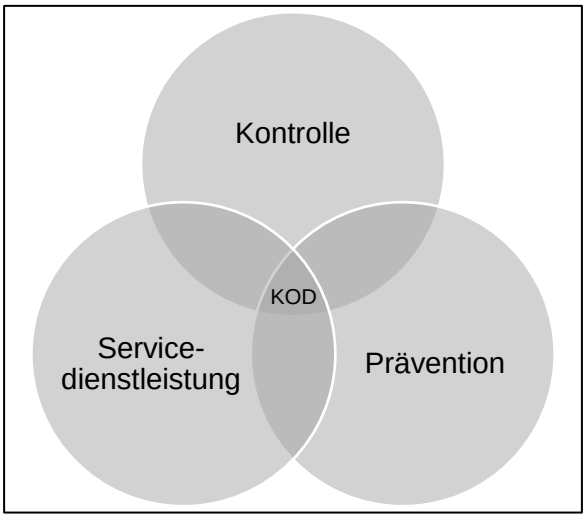

Abb. v: Der KOD im Spannungsfeld der Fremderwartungen

Neben den Serviceanforderungen der Bevölkerung und der Forderung von Kontrolltätigkeiten durch Gewerbetreibende liegt die Erwartungshaltung des Stadtrats aus Sicht der befragten KOD-Mitarbeitenden bei der Prävention (siehe Abb. v). Sie erklären, »dass der Stadtrat will, dass der KOD ‚Präsenz zeigt und spazieren geht'« (FP-C4, Pos. 10). In Übereinstimmung mit den in politischen Gremien formulierten Zielen und Aufgaben des KOD (siehe Kapitel 2.2.3) stehen hierbei die präventiven Elemente der Deeskalation und die Funktion als Ansprechpartner und Informationsdienstleister im Zentrum der Erwartungen. Zudem drückt sich die Annahme aus, dass das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung lediglich durch die Präsenz der kommunalen Sicherheitskräfte auf ihren Streifengängen gesteigert werden kann. Die Mitarbeitenden äußern ihre Skepsis hinsichtlich dieses Wirkungszusammenhangs, was sich in der sarkastisch konnotierten Bemerkung zum „spazieren gehen" ausdrückt. Ihrer Meinung nach ist die Vorstellung des Stadtrats in dieser Angelegenheit „blauäugig" (FP-C4, Pos. 12) und die Gewährleistung von Sicherheit im öffentlichen Raum erfordert mehr Fähigkeiten und Kompetenzen als angenommen.

Die Polizei ihrerseits erwartet laut den Mitarbeitenden Unterstützung bei der Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten durch den KOD und nimmt dessen Hilfe bei Tätigkeiten, die kommunalbehördliche Expertise erfordern, in Anspruch. Gleichzeitig gehen bestimmte polizeiliche Einheiten laut den untersuchten KOD aber ebenfalls davon aus, dass der KOD Gruppen von marginalisierten Personen auflösen oder verdrängen kann (siehe Kapitel 7.1.2.1). Aus der Perspektive einer Führungsperson ist diese „Erwartungshaltung […] halt manchmal ein bisschen eigen" (IN-C1, Pos. 70), insbesondere da die Polizei in der Vergangenheit auch nicht in der Lage war, diese Aufgabe zu erfüllen.

Schließlich ist zu berücksichtigen, dass mindestens eine weitere Gruppe Erwartungen an die Tätigkeit des KOD hat. Dabei handelt es sich um marginalisierte Personen. Die Erwartungen dieser Gruppe sind weniger als Anforderungen oder Wünsche in Bezug auf die Tätigkeit oder die Einsatzbereiche des KOD zu verstehen, sondern als Antizipation der ordnungsbehördlichen Handlungen. So geht die Szene beispielsweise aufgrund von Erfahrungswerten davon aus, dass der KOD bestimmte Handlungen mit einer Ermahnung oder Ordnungswidrigkeitenanzeige belegt und dazu auch berechtigt ist. Ein Mitarbeiter erläutert dies anhand eines Beispiels, in dem eine auswärtige Person neu in der Szenegruppe ist und das Auftreten der hiesigen Ordnungskräfte noch nicht kennt:

> „Das heißt, die Leute kennen die gesetzlichen Vorgaben, die kennen unsere Befugnisse und es gibt weniger Probleme. Amüsant wird es dann doch hin und wieder und auch unter denen, teilweise dann wirklich, wenn dann jemand neu hinzukommt. Also ist gibt schon immer den ein oder anderen, der kommt jetzt aus Chemnitz und ist ein bisschen auf seiner Durchreise unterwegs, hat Anschluss gefunden hier im […] Hauptbahnhof und ist dann vielleicht dann so unterwegs, dass er sagt: ‚Ich pinkel jetzt mal vor die Bus- und Bahnhaltestelle' und in dem Moment kommt eine Streife von uns um die Ecke, nimmt das wahr und er kennt das gar nicht. Er kennt in Chemnitz, kennt er die Ordnungsbehörde- oder nimmt die nicht so wahr, wie hier. Und er steht dann da und sagt jetzt: ‚Was willst du überhaupt?' [zum KOD]. Das kommt schon mal vor. Und dann wird das Ganze insofern interessant, dass es dann wieder der Neue ist, der versucht dann einfach nochmal sich irgendwo aufzubäumen oder das System an sich nicht kennt. Und der wird dann teilweise von denen dann auch schon so: ‚Junge, lass es besser bleiben, das geht nicht gut aus, ne? Die dürfen das, die dürfen deine Personalien aufnehmen, die - im Zweifel - dürfen sie dir ein Platzverweis erteilen, wenn das nicht funktioniert, wirst du auch eine Nacht in einer Zelle verbringen. Und das ist hier tatsächlich normal. Also halte dich an die Regeln, alles ist gut'. (IN-A2, Pos. 55)

In der Konsequenz entwickeln marginalisierte Personen antizipative Erwartungen an das Verhalten des KOD in Abhängigkeit der Situation. Während davon ausgegangen werden kann, dass Maßnahmen wie Personenkontrollen oder Platzverweise nicht im Interesse dieser Akteursgruppen liegen, sind sie dennoch Teil einer vorausschauenden Erwartungsstruktur, die einen Einfluss auf das Selbstverständnis der KOD-Mitarbeitenden ausübt. Eine Nicht-Verfolgung abweichenden Verhaltens würde aus der Perspektive der Mitarbeitenden nämlich zum bereits erwähnten „Gesichtsverlust" (FP-C4, Pos. 12) und einem Rückgang von Akzeptanz und Legitimität des KOD führen.

> »„Der Bürger hat logischerweise auch eine Erwartungshaltung, der sieht die Uniform."« (FP-B1, Pos. 9)

Die diversen Erwartungshaltungen an die KOD resultieren zum einen aus wirtschaftlichen und politischen Interessen der Stakeholder, zum anderen aus der Unkenntnis von Bevölkerung, Institutionen und Behörden über die Befugnisse und Aufgaben des KOD. Folglich können die Erwartungen im Laufe der Zeit Veränderungen unterworfen sein. Dabei können bestimmte Faktoren sowohl eine Verstärkung als auch eine Schmälerung der Erwartungen bewirken. Den größten Einfluss auf die Antizipation der Bevölkerung übt laut den untersuchten KOD die eigene Uniform aus. Diese wird aus der Perspektive der Mitarbeitenden mit spezifischen Charakteristika wie Durchsetzungsstärke und Verantwortungsübernahme („klar ist, […] dass du halt auch ranmusst“) in assoziiert. Die Uniform fungiert als Erkennungsmerkmal und verstärkt durch die Ähnlichkeit zur Polizei die Erwartungshaltung weiter. Dabei sind es spezifische Details der Äußerlichkeit, die Erwartungen schüren. Diesbezüglich sind zum einen die Aufschrift auf der Uniform, zum anderen die sichtbar getragenen Einsatzmittel zu nennen. Der Leiter eines KOD erläutert: „Die Erwartungshaltung ist gegeben, weils ja nach außen als Polizeibehörde fir*mieren*, sage ich jetzt mal, und aktiv sind, aber der Bürger unterscheidets nicht“ (IN-B3, Pos. 58). Es wurde bereits etabliert, dass die Aufschrift „Polizeibehörde“ auf der Uniform eine hohe Verwechslungsgefahr birgt. Bürger:innen, die nicht polizei- und ordnungsrechtlich versiert sind, wird zugeschrieben, dass sie den Unterschied zwischen Polizei und Polizeibehörde (KOD) nicht erkennen können und daher dieselben Ansprüche an das Handeln der jeweiligen Behörde stellen. Der wesentliche Unterschied besteht jedoch darin, dass die Polizei über ein Gewaltmonopol und teilweise deutlich weitreichendere Befugnisse verfügt als der KOD. Dies führt im Umkehrschluss dazu, dass die Bevölkerung ein Eingreifen vom KOD erwartet, dieser sich jedoch aufgrund nicht vorhandener Rechte sowie einer weniger umfangreichen Ausbildung in manchen Situationen eher zurückzieht.

Die bewusste Ähnlichkeit zur Polizei wurde zunächst gewählt, um das Image zu verbessern. Die Mitarbeitenden berichten, dass die »Wahrnehmung besser geworden sei, seit sie Polizeibehörde auf den Uniformen stehen haben und dass die Akzeptanz ihnen gegenüber dadurch gestiegen sei« (FP-B2, Pos. 16). Gleichzeitig ist jedoch eine gesteigerte Erwartungshaltung seitens der Bevölkerung zu verzeichnen, welche von den Mitarbeitenden als nicht erfüllbar wahrgenommen wird. Zudem treten wiederum Risiken auf, wenn selbst von Seiten der Polizei dem KOD mehr zugetraut wird und ihm darum Aufgaben und Rechte übertragen werden. Dabei wird vernachlässigt, dass den Mitarbeitenden die adäquate Ausrüstung oder Ausbildung für die Wahrnehmung dieser übertragenen Aufgaben und Rechte fehlt:

> „Und was auch für den KOD nicht immer so gut ist, weil die dann oft in Konflikten sind, Zuständigkeitsproblemen sind, und die Polizei dann oft Dinge verlangt, die sie [die KOD] dann doch wieder nicht machen können, weil ihnen die Ausstattung fehlt. Also Beispiel ist Silvester, Böller- und Raketenverbot in der [Stadt X] Altstadt, muss dort der KOD durchsetzen, hat aber keine *Helme*. Und am Hügelplatz () [in Stadt Y] hat die Polizei Helme. Weil du ja beschossen wirst. @Also@- das ist dann unglücklich wenn der Ordnungsdienst das machen *muss*, weil er dazu die Rechte hat.“ (IN-C1, Pos. 74)

Der Leiter eines Ordnungsdienstes thematisiert hier explizit den Zuständigkeitskonflikt, in den die KOD aufgrund ihrer Ähnlichkeit zur Polizei geraten. Zum einen erwarten die Bürger:innen ein durchsetzungsstarkes und initiatives Auftreten, da der KOD optisch der Polizei ähnelt und eine Verwechslung oder zumindest eine assoziierte Erwartung hinsichtlich eines ähnlichen Handelns an die KOD angelegt wird. In dieser Konstellation sind die Rechte der KOD jedoch mitunter unzureichend, um die Aufgaben wie erwartet zu erfüllen. Zum anderen werden an die KOD von der Polizei selbst höhere Erwartungen hinsichtlich der Aufgabenerfüllung herangetragen. Damit einher geht die Situation, dass der KOD entsprechend mehr Aufgaben zugeteilt bekommt, jedoch nicht ausreichend für diese Aufgaben ausgebildet oder ausgerüstet ist. In beiden Szenarien besteht für die Mitarbeitenden der KOD das Risiko, die an sie gerichteten Erwartungen nicht zu erfüllen und dadurch an Selbstwirksamkeit und Akzeptanz zu verlieren.

> „Weil du damit einfach auch ein großes großes Risiko hast und man darf nicht vergessen, das wird ja dir auch *viel* mehr zutraut sage ich jetzt mal. Das ist immer so ein Punkt auch. Das ist auch bei dem EMS [Anm.: Schlagstock] natürlich ein Punkt. Wir haben jetzt diese Garantenstellung und müssen irgendwo handeln. Wo ein Bürger 110 ruft, müssen wir 110 rufen und vielleicht auch helfen, je nachdem, was wir können. Ja und wenn du jetzt eine Schusswaffe hast, dann kannst du ja nochmal zehn Mal mehr. Also in bestimmten Situationen kann einer von der ÖPNV-Sicherheit nicht einfach nur 110 rufen. So irgendwie, ne? Aber das ist nicht ganz, nicht ganz ohne […].“ (IN-C1, Pos. 156)

Neben der optischen Ähnlichkeit und teilweise dem Namenszusatz „Polizei“ ist auch die sichtbar getragene Bewaffnung ein Aspekt, der zu einer Veränderung der Erwartungen führt. Das Tragen eines Schlagstockes oder einer Schusswaffe wird aus Perspektive der KOD-Mitarbeitenden damit in Verbindung gebracht, dass man ihnen mehr zutraut. Dies impliziert zugleich ein gesteigertes Risiko für die Mitarbeitenden. Der Leiter des KOD führt aus, dass der KOD in einigen Situationen keine andere Handlungsmöglichkeiten hat, als den

Notruf zu wählen. Er zieht einen Vergleich zur ÖPNV-Sicherheit in der gleichen Stadt, die eine Schusswaffe trägt und folglich selbstständig handeln kann und muss. Die Pistole führt demnach zu der Erwartung, dass der Sicherheitsakteur die Situation selbst beherzt und kontrolliert löst, anstatt Hilfe zu holen. Diese Assoziationen gelten ebenfalls für den KOD, dessen Auftreten mit Schlagstock, Reizgasspray, Handfesseln und Lederhandschuhen ähnliche Assoziationen in der Bevölkerung hervorruft. Die Uniform, der Titel sowie die Ausrüstung der KOD werden von den befragten Mitarbeitenden als Faktoren identifiziert, welche die Erwartungshaltung an die eigene Tätigkeit steigern. Obgleich dies hinsichtlich des entgegengebrachten Respekts und der Akzeptanz der Arbeit gewünscht ist, resultiert die Erwartungshaltung auch in einem gesteigerten Risiko für die Mitarbeitenden. Es besteht die Möglichkeit, dass die Mitarbeitenden potenziell in gefährliche Situationen geraten und dass ihre Rechte oder Kompetenzen für deren Lösung letztlich nicht ausreichend sind.

Als weiterer Aspekt, der einen Einfluss auf die Anforderungen an die Arbeit der KOD darstellt, kann die Veränderung der Bevölkerungsstruktur identifiziert werden. Ein Mitarbeiter mit Führungsverantwortung erzählt im Interview, inwiefern die Aufwertung eines Viertels in der Innenstadt einen Einfluss auf die Erwartungshaltung an den KOD hat:

> „Das heißt, die Auftragslage, die wird sich für uns ändern. Leute, die bis hier hin halt nicht da waren, die konnten nicht anrufen, die werden sich hier beschweren, die werden anrufen. Und wir werden unsere Präsenz dann vielleicht ins [Hochhaus] - das war, vorher war es Postgelände, da war nichts. Warum sollten wir da kontrollieren? Jetzt werden wir da regelmäßiger sein. Dementsprechend wird sich was ändern. Der Bedarf wird höher, weil hier wird es nicht weniger. Theoretisch müsste man also sagen: ‚Wir brauchen mehr Personal, wir werden mehr präsent sein', wenn das alles so hinhaut, wird das die Auswirkung sein, wenn man also Personal gewinnen kann. Das ist dann vielleicht so das Problem. Aber generell wird die Anforderung an uns steigen. Mehr Leute, mehr Bedürfnisse, klar." (IN-A2, Pos. 71)

Gentrifizierungsprozesse, insbesondere in Bereichen, in denen ein hoher Leerstand verzeichnet wird, führen dazu, dass sich insgesamt mehr Menschen sowie zahlungskräftigere Menschen in den neu gestalteten Quartieren aufhalten. Die veränderte Bevölkerungsstruktur bedingt gemäß dem Mitarbeiter eine Zunahme der Bedürfnisse, beispielsweise nach Sauberkeit, Ordnung und Sicherheit, für deren Befriedigung der KOD zuständig ist. Die Eskalationsstufen von mehr Menschen, mehr Bedürfnissen und mehr Aufträgen für den KOD resultieren in der Konsequenz, dass eine personelle Verstärkung des KOD erforderlich ist. Insofern steigen nicht nur die inhaltlichen Erwartungen an die Ordnungs-

dienste, sondern auch die Anforderungen an deren Ressourcen. An dieser Stelle schließt sich der Kreis zu den beschwerdemächtigen Anwohnenden und Gewerbetreibenden, welche über den Einfluss verfügen, politischen Druck auszuüben und Forderungen nach qualitativ und quantitativ ‚mehr KOD' aussprechen. Der Hinweis darauf, dass dieses Personal nicht immer leicht zu finden ist, führt zum nächsten Punkt, nämlich der Frage, inwiefern die KOD die an sie gestellten Erwartungen erfüllen können.

> „Also ich meine diese ganz große Erwartungshaltung mit diesen Extremen geht nicht, aber so in der Mitte so. Ja das ist ganz gut." (IN-C1, Pos. 84)

In einigen zitierten Interviewpassagen ist bereits durchgeklungen, dass die Anforderungen mitunter als „zu groß" und „extrem" wahrgenommen werden und dass die Mitarbeitenden diesen nicht gerecht werden können. Erwartungen, die sich darauf beziehen, dass problematisierte Situationen wie Szeneansammlungen aufgelöst oder bewaffnete Konflikte geschlichtet werden, können demzufolge nicht erfüllt werden. Die KOD verweisen in diesem Zusammenhang jedoch darauf, dass die Polizei dies ebenso wenig könne, denn „auch eine Zweierstreife der Polizei @geht da nicht einfach so rein@" (IN-C1, Pos. 170). Das Zitat drückt eine Belustigung darüber aus, dass der KOD eine Anforderung erfüllen soll, die ‚nicht mal' die Polizei erfüllen kann. Es zeigt sich erneut, dass die Polizei als Vorbildung und Maßstab gilt. Wenn die Polizei eine Aufgabe nicht erfüllen kann, erscheint es für den Leiter eines KOD geradezu lustig, dass die Bevölkerung davon ausgeht, der KOD könne das leisten.

> „Also die hohen Erwartungen sind so, dass sie zunächst mal überhaupt nicht zu erfüllen sind und wir die auch gar nicht erfüllen wollen. Also, du hörst ja teilweise, [murmelt:] auch vom Herrn Kessler zum Beispiel, hörst du teilweise ‚Drei Uhr nachts, alles ruhig, und plötzlich dreißig Albaner mit Messern. Wir brauchen den KOD'. Na, ich sage immer das ist die die Ninja Turtle-Erwartung @@ [beide lachen] die man nicht erfüllen kann, und das gleiche haben wir die die Teletubbie-Erwartung, also dass wir mit noch mehr (2) Sanftheit in der Stimme bestimmten Störern gegenüber begegnen, als es Streetworker schon tun. Und das ist natürlich unglaublich schwer zu erfüllen. Also beides. Letzteres vielleicht eher noch, aber das erste schon gar nicht. Also diese Erwartungen, dass wir da- also puh, wir sind weder eine Sondereinheit der Polizei, noch sind wir wirklich () so richtig, wie hießen die, die Heilsarmee." (IN-C1, Pos. 82)

Der Interviewausschnitt spitzt die Extremausprägungen der Erwartungen metaphorisch zu. Auf der einen Seite stehen die „Ninja Turtles" und die Sondereinheit der Polizei, auf der anderen Seite die „Teletubbies" und die Heilsarmee als Vergleichsfolie. Laut eigener Aussage kann dem einen wie dem anderen

Extrem seitens des KOD nicht entsprochen werden – was jedoch auch nicht beabsichtigt sei. Das Streben der KOD ist daher mehr in Richtung einer Erfüllung der durchschnittlichen, gemäßigten Erwartungen ausgerichtet, bei denen eine realistische Chance besteht, diese auch zufriedenstellend einlösen zu können. Bei näherer Betrachtung der Metaphern wird ersichtlich, dass auf der einen Seite die jugendlichen, agilen, furchtlosen und bewaffneten Comic-Schildkröten stehen, die an die besonders gut ausgebildeten japanischen Ninja-Kämpfer angelehnt sind. Äquivalent werden zudem Sondereinheiten der Polizei genannt, die ebenfalls eine besondere Ausbildung erhalten und über verstärkte Schutzausrüstung und spezielle Waffen verfügen. Sowohl die „Ninja Turtles" als auch die Sondereinheiten zeichnen sich durch eine besondere Spezialisierung, Fitness und Fertigkeit im Umgang mit bewaffneten Konflikten aus.

Die Fernsehfiguren der Teletubbies hingegen sind rundlich, kindlich und surreal anmutend. Ihre Kommunikation erfolgt über Laute, wobei sie stets fröhlich und etwas einfältig dargestellt werden. Sie werden mit der Heilsarmee synonym gesetzt, einer christlichen Einrichtung, welche sich durch einen Fokus auf sozialarbeiterische Tätigkeiten auszeichnet. Die Heilsarmee bietet in Deutschland diverse Unterstützungsleistungen für zahlreiche Zielgruppen. Dazu zählen unter anderem Obdachlose, Bedürftige und Sexarbeitende ebenso wie

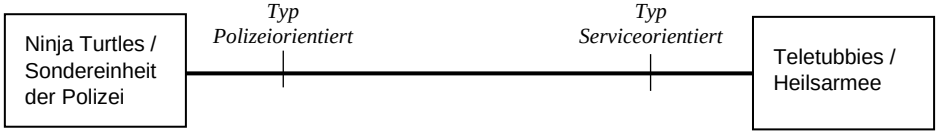

Abb. vi: Kontinuum der Erwartungshaltungen an den KOD

Kinder und Familien, Geflüchtete oder Suchtkranke. In diesem Kontext werden sie als exemplarische Vertreter von Einrichtungen der Sozialen Arbeit genannt, die das Wohl ihrer Klienten in den Mittelpunkt stellen, einfühlsam mit ihnen umgehen und die Parteilichkeit vertreten. Den „Teletubbies" und der Heilsarmee ist ein sanftes und fürsorgliches Auftreten sowie der Fokus auf ein soziales und freundliches Miteinander gemein. Keiner der beiden Extremausprägungen kann und will der KOD sich zuordnen lassen – das eigene Selbstverständnis entspricht weder den „Ninja Turtles" noch den „Teletubbies".

Die beiden herausgearbeiteten Idealtypen des beruflichen Rollenverständnisses der KOD, *Polizeiorientiert* und *Serviceorientiert*, lassen sich auf einem Kontinuum zwischen den divergierenden Erwartungshaltungen an ihre Tätigkeit verorten (siehe Abb. vi). Obgleich beide Typen Tendenzen zu den jeweiligen Extrempolen aufweisen, ist eine differenzierte Betrachtung erforderlich. Der

Typ *Polizeiorientiert* ist beispielsweise durch die Motivation gekennzeichnet, Gesetzesverstöße aufzudecken und zu verfolgen. Dies manifestiert sich in einem Streben nach einer stärkeren Angleichung an die Polizei, sowohl optisch als auch hinsichtlich der verfügbaren Ressourcen. Dennoch implizieren diese Orientierungspunkte klare Grenzen: Auch für diesen Typus sind bewaffnete Auseinandersetzungen oder Einsätze gegen große Gruppen, wie sie etwa von Sondereinheiten oder fiktiven Figuren wie den „Ninja Turtles" durchgeführt werden, nicht erstrebenswert. Der Typ *Serviceorientiert* legt dagegen einen gesteigerten Wert auf Zugänglichkeit und Ansprechbarkeit, ohne jedoch eine vollständige Nähe zu sozialarbeiterischer Parteilichkeit zu entwickeln. Auch in diesem Selbstverständnis sind Kontroll- und Ermittlungstätigkeiten von zentraler Bedeutung. Erwartungshaltungen, die den KOD der Heilsarmee oder den Teletubbies zuordnen, sind ebenso unzutreffend wie die Annahme einer ausschließlich repressiven Ausrichtung. Beide Idealtypen verdeutlichen somit Aushandlungsprozesse, die aus den teils widersprüchlichen Erwartungen an die Tätigkeit der KOD resultieren.

8.3 Zwischenfazit: Der KOD im Spannungsfeld von Selbstverständnis und Fremderwartung

In diesem Kapitel wurde die berufliche Identität der KOD-Mitarbeitenden sowie die an sie gerichteten Erwartungen analysiert. Die Ergebnisse zeigen, dass die untersuchten KOD ein ambivalentes Selbstverständnis aufweisen, welches insbesondere durch Abgrenzungsmechanismen gegenüber anderen Akteuren hergestellt wird. Als wesentliche Akteure, die in diesem Zusammenhang eine bedeutende Rolle für die Herausbildung der beruflichen Identität der KOD spielen, werden insbesondere gewerbliche Sicherheitsakteure, die Polizei, Akteure der sozialen Arbeit sowie der Kommunalverwaltung identifiziert.

Im Hinblick auf private Sicherheitskräfte ist eine bewusste Differenzierung für die KOD-Mitarbeitenden von Bedeutung, um eine Assoziation mit einer von ihnen unterstellten „Türsteher-Mentalität" gewerblicher Sicherheitsdienste zu vermeiden. Stattdessen betonen sie eine professionelle Distanz zu den Klient:innen, die sie als wesentlichen Bestandteil ihrer Tätigkeit betrachten. Gleichzeitig nehmen die KOD-Mitarbeitenden für sich in Anspruch, aufgrund ihrer Professionalität in einer impliziten Hierarchie der Sicherheitsakteure eine höhere Position einzunehmen als gewerbliche Sicherheitskräfte. Demgegenüber zeigt sich eine deutlich geringere Abgrenzung gegenüber der Polizei – im Gegenteil, die Polizei erweist sich als maßgeblicher Orientierungspunkt für die KOD-Mitarbeitenden. Dieser Einfluss trägt dazu bei, dass sie zunehmend ein Rollenver-

ständnis als „Stadtpolizei“ entwickeln, anstatt ein eigenständiges Berufsbild als kommunale Ordnungskräfte zu formulieren. Dennoch betonen die Mitarbeitenden einen entscheidenden Unterschied zur Polizei und definieren das eigene Selbstverständnis darüber: Die Mitarbeitenden sehen ihre Präsenz im öffentlichen Raum und die damit verbundene Bürgernähe als Alleinstellungsmerkmal, das ihre Rolle prägt und von anderen Sicherheitsakteuren, einschließlich der Polizei, abhebt.

In Bezug auf soziale Träger wird herausgestellt, dass beide Akteure (KOD und soziale Träger) eine bedeutende Rolle für ein friedliches Miteinander im öffentlichen Raum einnehmen. Dennoch beschränkt sich der Kontakt häufig auf die Leitungsebenen. Die KOD-Mitarbeitenden heben hervor, dass sie nicht ausschließlich als Verdrängungsakteure wahrgenommen werden möchten und dass sie sich von Sozialarbeitenden mitunter missverstanden fühlen hinsichtlich der eigenen Motive. Sie nehmen für sich in Anspruch, ebenfalls Unterstützungsleistungen zu erbringen und sehen sich in einem Zwiespalt zwischen der Durchsetzung von Ordnung und Sauberkeit einerseits und dem Beziehungsaufbau zu marginalisierten Personen andererseits. Diese ambivalenten Anforderungen bringen den KOD in eine Vermittlerrolle, wobei die ordnungspolitische Funktion im Zweifel überwiegt.

Zuletzt lassen sich Abgrenzungsprozesse gegenüber der eigenen Kommunalverwaltung beobachten, obwohl die KOD formell Teil dieser Organisation sind. Während die Kommune als Arbeitgeberin aufgrund der gebotenen Jobsicherheit und ihres positiven Images einen hohen Stellenwert für die Mitarbeitenden einnimmt, ist eine klare Distanzierung gegenüber der Verkehrsüberwachung sowie der Gewerbe- und Bußgeldstelle im Innendienst zu erkennen. Eine Verwechslung mit der Verkehrsüberwachung wird von den Mitarbeitenden aufgrund des angenommenen Imageschadens negativ bewertet. Die Abgrenzung zum Innendienst resultiert hingegen aus der Wahrnehmung, dass ihre Autorität im Außendienst untergraben wird, wenn angedrohte Maßnahmen wie Ordnungswidrigkeitenanzeigen oder Bußgeldbescheide nicht oder nur mit erheblicher Verzögerung bearbeitet werden. Die vermeintliche Trägheit des Innendienstes wird als Einschränkung der Durchsetzungsfähigkeit des Außendienstes empfunden. Diese Diskrepanz steht im Widerspruch zur Selbstwahrnehmung der KOD-Mitarbeitenden als Teil einer dynamischen Behörde und unterminiert deren Selbstverständnis als handlungsfähige Akteure im öffentlichen Raum.

Die Mitarbeitenden der KOD lehnen eine eindimensionale Wahrnehmung als Repressionsakteure als Selbstbild ab. Stattdessen nehmen sie eine intermediäre Vermittlerrolle eine, die präventive und repressive Elemente vereint. Diese Zwischenposition verlangt den Mitarbeitenden ein hohes Maß an Flexibilität ab und nicht alle Mitarbeitenden identifizieren sich gleichermaßen mit beiden

Elementen. Die Analyse zeigt, dass sich zwei idealtypische Strömungen des Selbstverständnisses unterscheiden lassen.

Der Typ *Serviceorientiert* wird in erster Linie, wenngleich nicht ausschließlich, von den (dienst)älteren Mitarbeitenden repräsentiert. Der Fokus der Arbeit dieses Typs liegt insbesondere auf Tätigkeiten wie Präsenz, Ermittlung, Amtshilfe und der Ansprechbarkeit für die Bevölkerung. Die eigene Rolle wird als Unterstützungsleistung für den Innendienst wahrgenommen, wobei die Motivation für die Aufgabenerfüllung im Wunsch nach einer Vorbildfunktion und altruistischen Motiven begründet liegt. Dem Idealtyp wird der Charakterzug der Freundlichkeit zugeschrieben, der von Kolleg:innen jedoch mitunter belächelt und als Schwäche wahrgenommen wird. Das Mitführen von Bewaffnung entspricht weniger dem Interesse des Typs *Serviceorientiert* und eine Ausweitung von Rechten und Befugnissen wird tendenziell abgelehnt. Die Mitarbeitenden dieses Typs orientieren sich stärker an der Rolle des klassischen „Dorfpolizisten". Angesichts der sich wandelnden Anforderungen an die Tätigkeiten des KOD sind von ihnen jedoch entsprechende Adaptionsleistungen erforderlich.

Der Typ *Polizeiorientiert* zeichnet sich hingegen durch eine verstärkte Identifikation mit der Rolle als durchsetzungsstarker Repressionsakteur aus. Die Mitarbeitenden dieser Orientierung erachten Bürgernähe und Servicedienstleistungen als untergeordnete Aspekte ihrer Tätigkeit und zeichnen sich durch eine starke Erlebnisorientierung aus. Das Streben nach „Action" und Dynamik verweist auf ein spielerisches Verständnis der eigenen Aufgaben. So wird das Vorgehen der sogenannten „OWI-Jäger" als eine Art Wettstreit wahrgenommen, den es zu gewinnen gilt. Dabei werden mitunter auch unorthodoxe Methoden in Kauf genommen, während ein verstärkter Einsatz von Einsatzmitteln ausdrücklich begrüßt wird. Die Orientierung an der Polizei wird besonders deutlich im Wunsch, den Begriff „Polizei" sowohl im Namen als auch auf der Uniform führen zu dürfen.

Beide Typen werden als Idealtypen schematisch dargestellt. Die Mitarbeitenden bewegen sich in der Regel auf einem Kontinuum dazwischen. Zusätzlich zum ambivalenten Selbstverständnis der KOD kommen diverse Erwartungshaltungen von externen Akteuren, die die Herausbildung einer kollektiven Identität weiter erschweren.

Die an den KOD gerichteten Erwartungen stammen maßgeblich von den Bürger:innen, der Stadtverwaltung und politischen Gremien sowie der Polizei. Im Rahmen der Analyse lassen sich im Wesentlichen drei Erwartungshaltungen rekonstruieren, die an die KOD herangetragen werden: Servicedienstleistungen, Kontrolle und Prävention. Dabei stellt die Bevölkerung vorrangig Erwartungen an die Servicetätigkeit des KOD, während Gewerbetreibende als explizit von den Mitarbeitenden hervorgehobene Teilgruppe der Bürger:innen ein besonde-

res Interesse an Kontrolltätigkeiten durch den KOD haben. Der Stadtrat verlangt gemäß den Mitarbeitenden insbesondere ein präventives und deeskalierendes Auftreten des KOD. Die Polizei erwartet sich einerseits Unterstützung bei kontrollierenden Tätigkeiten und greift andererseits auf die Expertise der KOD-Mitarbeitenden hinsichtlich kommunalbehördlicher Prozesse zurück.

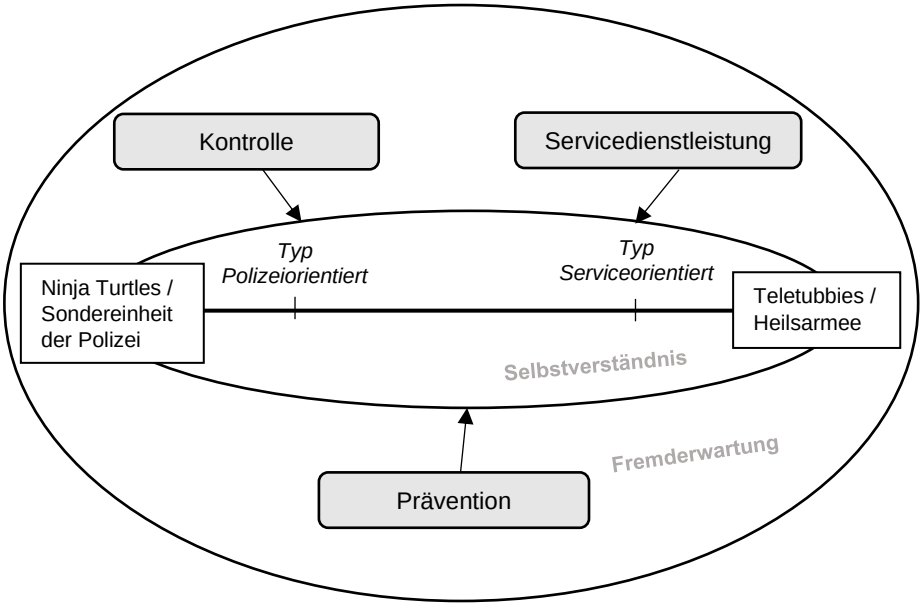

Abb. vii: Der KOD im Spannungsfeld von Selbstverständnis und Fremderwartung

Aus dem Datenmaterial wird deutlich, dass die KOD-Mitarbeitenden die vielschichtigen Erwartungen, die an sie herangetragen werden, nicht vollständig erfüllen können. Das Spektrum der Fremderwartungen reicht dabei von durchsetzungsstarken „Ninja Turtles“ bis hin zu sanften „Teletubbies“, ohne dass eine der beiden Extremausprägungen dem Selbstverständnis der KOD entspricht. Die Idealtypen *Serviceorientiert* und *Polizeiorientiert* sowie alle Zwischenformen bewegen sich entlang eines Kontinuums zwischen den Erwartungspolen (siehe Abb. vii). Die metaphorischen Endpunkte dieser Fremderwartungsskala verdeutlichen den Übergang zischen externen Ansprüchen und internem Selbstverständnis. Unabhängig von der beruflichen Identitätsausprägung werden Erwartungen der Kontrolle, der Servicedienstleistung sowie der Prävention an alle Mitarbeitenden angelegt.

Im Arbeitsalltag ergeben sich für die Mitarbeitenden in der Folge Diskrepanzen zwischen Fremd- und Selbstwahrnehmung, die auf unterschiedliche Weise zum Ausdruck gebracht werden. Im folgenden Kapitel werden abschließend die daraus resultierenden Herausforderungen und Unsicherheiten analysiert. Zudem wird aufgezeigt, mit welchen Strategien die Außendienstkräfte versuchen, diese Konflikte zu bewältigen, und welche Coping-Mechanismen dabei identifiziert werden können.

9 Unsicherheiten des kommunalen Ordnungsdienstes

In den vorangegangenen Kapiteln wurde dargelegt, dass die KOD in ihrer beruflichen Praxis mit einer Vielzahl unterschiedlicher Akteure konfrontiert sind. Infogeldessen werden vielfältige Erwartungen hinsichtlich ihres Verhaltens und ihrer Arbeit an sie herangetragen. Diese externen Erwartungen beeinflussen das eigene Selbstverständnis der Mitarbeitenden, jedoch ohne zwangsläufig deckungsgleich zu sein. In Abhängigkeit von der eigenen beruflichen Sozialisierung und persönlichen Präferenzen entwickeln die Mitarbeitenden individuelle Rollenverständnisse, die sich auf einem Spektrum von polizeiorientiert bis serviceorientiert erstrecken. Es ist evident, dass es zu Reibungen zwischen den diversen Anforderungen kommt. In diesem Kapitel wird im Rahmen der Interpretation mittels der dokumentarischen Methode daher näher betrachtet, an welchen Stellen es zu Dissonanzen zwischen Fremderwartung und Selbstverständnis kommt und welche Auswirkungen diese Konflikte haben. Die Analyse zeigt, dass die KOD mit verschiedenen Herausforderungen konfrontiert sind, die zu Unsicherheiten hinsichtlich der eigenen Identität und der Selbstwirksamkeit führen. Diese Herausforderungen sind nicht nur mit Erwartungskonflikten verbunden, sondern auch mit politischen Abhängigkeitsverhältnissen und hierarchischen Strukturen.

In diesem Kapitel werden die verschiedenen Ausdrucksformen der Rollenkonflikte dargestellt. Ein besonderes Augenmerk gilt dabei den Selbstwirksamkeitserfahrungen der KOD-Mitarbeitenden sowie ihren Abhängigkeiten. Abschließend wird der Fokus auf die Bewältigungsstrategien mit den Unsicherheiten gelegt und die entsprechenden Copingstrategien werden rekonstruiert.

9.1 Dissonanzen zwischen Fremderwartung und Selbstverständnis

Schon die Abweichung von einer Erwartungshaltung von außen zu einem Selbstverständnis innerhalb eines KOD kann zu Konflikten führen. Diese ergeben sich jedoch erst recht, wenn verschiedene Erwartungshaltungen von externen Akteuren auf diverse Selbstverständnisse unter den KOD-Mitarbeitenden treffen. Es ist absehbar, dass Erwartungen enttäuscht werden und Dissonanzen zwischen Selbst- und Fremdwahrnehmung entstehen. Diese äußern sich wiederum auf unterschiedliche Art und Weise.

> »Ein Stück weiter liegt jemand auf der Wiese vor dem Shoppingcenter und es sieht aus, als würde er schlafen. Die Mitarbeiter gehen hin, um zu sehen, ob es der Person gut geht. Während ich mit zwei weiteren Mitarbeitern am Straßenrand warte, steigt ein Mann neben uns in sein geparktes Auto ein und sagt „Ihr müsstet hier einen Zaun drum machen". Er spricht darüber, dass die „ganzen Kanaken hier" schlecht für das Image des Viertels und der Stadt seien. Die Mitarbeiter reagieren nicht darauf und regen sich danach darüber auf, dass die Passanten immer ihren ganzen Frust bei ihnen abladen und sie dafür ja auch nicht zuständig seien.« (FP-B1, Pos. 35)

In diesem Ausschnitt aus einem Feldprotokoll zeichnet sich eine typische Situation im Arbeitsalltag der KOD ab. Passant:innen, die zufällig auf den KOD treffen, erklären den Mitarbeitenden (ohne, dass es einen vorherigen Kontakt gab), was aus ihrer Sicht an einem Ort oder in einer Stadt die Missstände sind. Die KOD-Mitarbeitenden werden, ob aufgrund ihrer Uniform oder der Ausweisung als „verlängerter Arm" des Ordnungsamtes, als Verantwortliche für die Beseitigung des Problems wahrgenommen („Ihr müsstet hier"). Die Erwartung der Bevölkerung ist, dass eine offizielle Stelle sich kümmert – ob sie dabei den KOD als Teil der Stadtverwaltung wahrnimmt oder mit der Polizei verwechselt ist zunächst nebensächlich. Fakt ist: Die Mitarbeitenden werden mit den an sie gerichteten Erwartungen konfrontiert und müssen einen Umgang damit finden. Im oben geschilderten Fall sehen die KOD-Mitarbeiter sich nicht in der Zuständigkeit für die Errichtung eines Zaunes und entscheiden sich daher, nicht auf den Kommentar des Autofahrers einzugehen. Im Nachgang offenbart sich jedoch die Frustration der Mitarbeitenden über die Situation, in der Fremd- und Selbstverständnis konfligieren. Die Kollegen „regen sich auf" und machen untereinander deutlich, dass sie der Frust der Passant:innen trifft, obwohl sie die Zuständigkeit für die Lösung des Problems nicht bei sich verorten.

> »Das Team läuft durch die Brauereistraße. Ungefähr in der Mitte sehen sie, dass einige der kleinen Pflastersteine aus dem Kopfsteinpflaster rausgehoben und auf der Straße verteilt wurden. Warum ist unklar. Eigentlich sei der KOD hier zuständig und müsse die zuständige Stelle informieren. Zwei

> Mitarbeiter beginnen selbst die Steine mit den Füßen zurück an ihren Platz zu schieben. Dabei werden sie von Passant:innen im Vorbeigehen angesprochen die lachen und sagen: „Nicht spielen". Eine Frau fragt: „Seid ihr wirklich Stadtverwaltung?". Ein Mitarbeiter regt sich gegenüber den Kollegen darüber auf, dass Leute ihn blöd anmachen, wenn er seine Arbeit macht.
> […]
> Etwas später steigt ein Mann mit Kind auf dem Arm in ein Auto ein und setzt sich auf den Fahrersitz. Günter spricht den Mann an und fragt ihn „dass er doch so nicht fahren will, oder?", da er das Kind noch auf dem Schoß hat. Der Mann reagiert genervt und etwas aggressiv und sagt scheinbar, dass er ja nicht dumm sei. [Ich höre nicht genau, was gesagt wird, bekomme es aber im Nachgang erzählt.] Günter antwortet, dass er das nicht gesagt habe, auch nicht gedacht. Schließlich könne der Mann ja nicht seine Gedanken lesen. Die Stimmung ist gereizt. Beim Weitergehen regt Günter sich über den Mann auf, dass er ihm „dumm kommt". Er meint zu mir „Weißt du, bei uns steht OA [Ordnungsamt] drauf, das hat der sofort gesehen".« (FP-C4, Pos. 4-7 & 20-22)

Frustration ist eine Reaktion der Mitarbeitenden auf Situationen, in denen Erwartungen an sie gestellt werden, die sich nicht mit den eigenen Handlungsspielräumen decken. Sie ist Ausdruck von Spannungszuständen, die auftreten, wenn eine Diskrepanz zwischen den gesellschaftlichen Anforderungen an den KOD und den von den Mitarbeitenden an sich selbst gestellten Ansprüchen entsteht. Und sie entsteht, wie im Beispiel der Feldprotokollausschnitte, wenn die Mitarbeitenden sich in ihrer Tätigkeit nicht ernst genommen fühlen. Wenn Bürger:innen über die Mitarbeitenden lachen, die Arbeit der KOD ungefragt kommentieren und sie aufgrund ihrer Rolle als Außendienst der Stadtverwaltung nicht als Autorität wahrnehmen, reagieren die Mitarbeitenden frustriert und genervt. In beiden dargestellten Situationen kommt der Aufschrift auf der Uniform eine entscheidende Rolle zu, denn sie weist die Sicherheitsakteure als Ordnungsamt beziehungsweise Organ der Stadtverwaltung aus und ruft damit bestimmte Handlungserwartungen bei der Bevölkerung hervor.

In manchen Fällen weitet sich dieses Gefühl zu einer Demotivation und Resignation im Hinblick auf bestimmte Aufgaben oder die Tätigkeit als Ganzes aus. So beispielsweise in Teams, in denen erfahrende Sicherheitsfachleute arbeiten, die im gewerblichen Sicherheitssektor einen raueren Umgang gewohnt waren, beim KOD jedoch besonders kommunikativ und deeskalierend agieren sollen. Hier konfligiert die Präventionserwartung des Stadtrats oder der Führungsebene des KOD mit dem Selbstverständnis und der Realitätswahrnehmung der Mitarbeitenden als erfahrenes Sicherheitspersonal. Die Frustration äußert sich in Aussagen der Mitarbeitenden wie „ich bin ja fast schon überqualifiziert" und „ich bin unterfordert" (FP-C2, Pos. 25) mit den Tätigkeiten beim KOD.

Gleichzeitig führt die Unterforderung in der täglichen Arbeit und die Erwartung, dass erfahrene Mitarbeitende unerfahrene Kolleg:innen weiterbilden sollen (siehe Kapitel 7.4.3.1), dazu, dass KOD-Mitarbeitende fragen „Wie soll ich mich denn motivieren?“ (FP-C5, Pos. 63) und sich mitunter nach anderen Stellen umsehen.

Insbesondere in Situationen, in denen die Bevölkerung ein Eingreifen des KOD erwartet und dieser aufgrund fehlender rechtlicher Grundlagen oder weil es politisch nicht gewollt ist nicht einschreitet, zeigt sich die Demotivation und Demütigung unter den Mitarbeitenden.

> »Günter erzählt weiter, dass die Mitarbeiter mehr Rechte bekommen müssen, z.B. Platzverweise durchsetzen zu können, ansonsten sei es ein ‚absoluter Gesichtsverlust‘, wenn die Mitarbeiter nicht durchsetzungsfähig sind. Die Stadt will zwar, dass der KOD für Ordnung sorgt, aber alles mit ‚Samthandschuhen‘.« (FP-C4, Pos. 12)

Die Metapher des „Gesichtsverlusts“ taucht wiederholt in den Berichten der KOD auf. Immer beziehen sie sich dabei auf Situationen, in denen sie – in ihrer Uniform als Ordnungsbehörden erkennbar – Fehlverhalten beobachten, dieses jedoch nicht sanktionieren können. Dabei werden sie von der Bevölkerung beobachtet, die ein Eingreifen einfordert. Sie beschreiben diese Momente des Konflikts zwischen der Erwartung der Öffentlichkeit, der sie gerecht werden möchten, und den Vorgaben der Kommune als ihrer Arbeitgeberin, an die sie gebunden sind, als „peinlich“ und „du machst dich ja lächerlich“ (FP-D1, Pos. 32). Besonders ausgeprägt ist der Gesichtsverlust aus Sicht der Mitarbeitenden, wenn die Polizei hinzugerufen werden muss, um den KOD zu unterstützen (FP-C2, Pos. 16).

Die Gründe für widersprüchliche Situationsdeutungen und damit einhergehende Frustrationserfahrungen sind vielfältig. Es lassen sich neben der vielfach erlebten Diskrepanz von Handlungserwartung und realen Handlungsspielräumen weitere Aspekte identifizieren, die von den beobachteten Mitarbeitenden als besonders belastend und frustrierend erfahren werden. Einerseits sind dies Situationen, in denen die Mitarbeitenden sich in ihrer beruflichen Identität und den Intentionen der Arbeit missverstanden fühlen und sie mit Vorurteilen konfrontiert werden. Darüber hinaus, und das ist als Folge zu verstehen, sind es Situationen, in denen ihnen nicht der erwartete und gewünschte Respekt entgegengebracht wird und die eigene Legitimation wiederhergestellt werden muss.

Ersteres zeigt sich in einer beobachteten Szene, in der zwei KOD-Mitarbeitende einen Straßenmusiker ansprechen, weil er unerlaubt mit Verstärker spielt. Es stehen zahlreiche Menschen rundherum und hören zu. Die Mitarbeitenden

warten, bis das Lied zu Ende gespielt ist und sprechen den Musiker schließlich freundlich an.

> »Ich sehe aus dem Augenwinkel eine Frau, die die Szene offenbar mit dem Handy aufnimmt. Der Musiker ist zugänglich, er nickt verständnisvoll, die Mitarbeiter sagen er darf weiterspielen, aber nur ohne Verstärker. Die Frau mit dem Handy ist in der Zwischenzeit näher gekommen und ich kann nicht erkennen, ob sie mit dem Musiker oder dem Ordnungsdienst sprechen möchte, oder ob sie nur hören will, was gesagt wird. Die Mitarbeitenden verabschieden sich von dem Musiker und Andreas sagt zu seinem Kollegen etwas wie „Und die Frau schön wieder alles mit dem Handy alles gefilmt", was danach klingt, als würde das häufiger vorkommen. Die beiden sagen mir, dass das regelmäßig passiert.« (FP-A2, Pos. 36)

Die Erfahrung der Mitarbeitenden ist, dass ihr Arbeit stets unter öffentlicher Beobachtung steht und sogar regelmäßig von Bürger:innen digital aufgezeichnet wird. Dabei entsteht bei ihnen das Gefühl, sich für die eigene Arbeit rechtfertigen zu müssen, obwohl sie selbst der Meinung sind, das Richtige zu tun. Der folgende Ausschnitt aus einem Feldprotokoll verdeutlicht eine Situation, in der die Intention des KOD sowie das Bild, das dabei bei den Passant:innen entsteht, besonders konfligieren:

> »Es geht im weiteren Gespräch darum, wie die Mitarbeiter mit verschiedenen Situationen im Bahnhofsviertel umgehen. Ein Mitarbeiter berichtet, dass Drogenabhängige viel Kraft haben, „die merken nichts" wenn sie konsumiert haben und sind deshalb sehr resistent wenn sie festgehalten werden oder ähnliches. Manchmal müssen vier Leute eine Person halten und das Verletzungsrisiko für die Mitarbeiter ist hoch, wenn die Klienten auf keine Schmerzreize mehr reagieren. Er erzählt auch, dass die Leute, also Passanten, sich *immer* einmischen und alles besser wissen, wenn der KOD bei einem Einsatz ist.« (FP-C1, Pos. 24)

Die KOD kommen im Rahmen ihrer Tätigkeit in Situationen, in denen sie mit unter Drogeneinfluss stehenden Personen umgehen und diese gegebenenfalls festhalten müssen. Die Tatsache, dass sie dazu teilweise mit vier Mitarbeitenden eine Person fixieren müssen, erklären sie damit, dass diese aufgrund der Drogen unbändige Kräfte entwickeln. Dem Mitarbeiter ist jedoch bewusst, dass dies für Unbeteiligte ein verzerrtes Bild einer Vier-gegen-Einen-Situation ergeben kann. Problematisch sieht er, dass die Menschen sich „einmischen", indem sie die Arbeit des KOD kommentieren oder filmen. Dabei wird aus seiner Perspektive übersehen, dass auch die KOD-Mitarbeitenden sich einem hohen Risiko aussetzen im Rahmen dieser Einsätze. Gerade in Situationen, in denen die Außendienstkräfte Hilfeleistungen geben, fühlen sich die Mitarbeitenden missverstanden, beispielsweise wenn sie zu »Wohnungslosen oder augenscheinlich

regungslosen Personen hingehen, um nach ihnen zu schauen, dann seien die Leute immer schnell da und schauen hin und wollen wissen, was sie [der KOD] da machen« (FP-C3, Pos. 5). Hier schwingt die Unterstellung mit, dass die KOD-Mitarbeitenden sich diskriminierend verhalten und den Menschen mit Lebensmittelpunkt Straße schaden wollen oder sie verdrängen. Die Außendienstkräfte nehmen in der Folge wahr, dass sie »nur ihren Job machen« (FP-C1, Pos. 33), dafür jedoch von Bürger:innen als unfair oder diskriminierend aufgefasst werden.

> »In Bezug auf die Vorurteile, die ihnen begegnen, bemerkt ein Mitarbeiter, dass, wer nicht links ist, sofort in die rechte Ecke gestellt wird. Mehrere Mitarbeiter haben mir berichtet, dass sie nicht sofort in die rechte Ecke gestellt und als Nazis beschimpft werden wollen.« (FP-C3, Pos. 5)

Besonders spitzt sich der Interpretationskonflikt bei Maßnahmen im Hinblick auf Rassismusvorwürfe zu. Die Mitarbeitenden berichten, dass sie bei Maßnahmen mit phänotypisch nicht-deutschen Personen von den Betroffenen selbst oder Passant:innen als „Nazis“ betitelt werden und ihnen aufgrund ihrer Tätigkeit als Sicherheitsakteure eine rechte Gesinnung zugeschrieben wird. Dabei wird den Menschen ein dichotomes rechts-links-Verständnis politischer Einstellungen unterstellt und davon ausgegangen, dass der KOD als Ordnungsbehörde nicht links eingeordnet werden kann. Die Schlussfolgerung, dass die Mitarbeitenden daher in die „rechte Ecke“ einsortiert werden, führt zu Unverständnis bei den Außendienstkräften. Sie empfinden es als »„frustrierend, wenn die mit der Nazischiene kommen“« (FP-C1, Pos. 33). Dass die Menschen sich in Maßnahmen einmischen oder diese filmen entsteht in der Wahrnehmung der Mitarbeitenden also aus gegen sie angenommenen Vorurteilen des Rassismus beziehungsweise der Diskriminierung bestimmter Personengruppen. Mit KOD-Mitarbeitenden erleben dies als Fehlinterpretation ihrer Tätigkeiten und Werte.

Dieses ‚Missverstehen‘ resultiert schließlich in der Wahrnehmung, dass die Menschen den Mitarbeitenden gegenüber keinen Respekt zeigen und deren Autorität nicht (mehr) anerkennen. Bereits die Bemühungen der Angleichung der Uniform an die der Polizei konnten darauf zurückgeführt werden, dass der KOD sich dadurch mitunter mehr Respekt aus der Bevölkerung verspricht. Im Zuge der Interviews zeigt sich, dass die Außendienstkräfte einen generellen Rückgang des „Respekt[s] gegenüber dem Staat oder den Behörden“ (IN-B3, Pos. 9) erleben. Im Streifendienst wird der Respekt wiederholt im Zusammenhang mit der Regelbefolgung bei Anwesenheit des KOD angesprochen. Wenn beispielsweise Autofahrende an einem Stoppschild anhalten, oder ein Hund angeleint wird beim Erscheinen des KOD, wird dies mit »„Wenigstens ein bisschen Respekt“« quittiert, aber auch mit einem resignierten »„Aber wem machen die was

vor“« (FP-A3, Pos. 22) ergänzt. Die Mitarbeitenden gehen demnach davon aus, dass die Menschen vorherrschende Regeln nur aus Angst vor Konsequenzen durch den KOD befolgen, in dessen Abwesenheit jedoch nicht. Andere gehen beispielsweise vor den Augen des KOD über eine rote Ampel, woraufhin ein Mitarbeiter »„Keinen Respekt!“« (FP-C6, Pos. 24) hinterherruft.

Im Rahmen der Rekonstruktion von Dissonanzerfahrungen wird deutlich, dass Frustration bei den Mitarbeitenden der KOD insbesondere dann entsteht, wenn die Bürger:innen Handlungsansprüche an den KOD stellen, die die bestehenden Handlungsmöglichkeiten übersteigen, wenn ihre eigenen Intentionen missverstanden werden, sowie wenn ihrer Arbeit nicht der erwartete Respekt entgegengebracht wird. Diskriminierungsvorwürfe sowie eine Geringschätzung der eigenen Arbeit durch die Bevölkerung werden dabei von den untersuchten KOD-Mitarbeitenden als besondere Belastung empfunden. Die Entstehung von Rollenkonflikten zeigt sich vor allem in der Gegenüberstellung von Selbstverständnis und Fremderwartung. So geraten Mitarbeitende mit einer serviceorientierten Haltung in Konflikte, wenn sie auf Kontrollerwartungen und Vorurteile treffen. Umgekehrt erleben polizeiorientierte Außendienstkräfte Frustration, wenn Präventions- und Serviceerwartungen an sie herangetragen werden, die ihren Vorstellungen von Durchsetzungsfähigkeit und Ordnung widersprechen. In beiden Fällen entsteht Frustration, jedoch aus unterschiedlichen Motiven. Im ersten Fall drückt sich ein Missverstandenwerden, eine Enttäuschung darüber aus, dass die altruistischen Ziele – wie das Angebot von Hilfe und Ansprechbarkeit für die Bürger:innen – nicht erkannt oder falsch interpretiert werden. Die Mitarbeitenden nehmen dies als Kränkung ihres Rollenverständnisses und mangelnde Anerkennung für ihre Arbeit wahr. Im zweiten Fall hingegen erleben die Mitarbeitenden eine Demotivation, wenn sie durch gesetzliche Regelungen und eingeschränkte Befugnisse in ihrer Handlungsfähigkeit limitiert werden. Dies beeinträchtigt ihre Motivation für die Tätigkeit und die Selbstwirksamkeitserfahrung nachhaltig.

9.1.1 Selbstwirksamkeit und ihre Grenzen

Der Grad der Selbstwirksamkeit, also das Vertrauen in die eigene Fähigkeit, individuelle oder von der Organisation gesetzte Ziele zu erreichen und Herausforderungen zu meistern, ist maßgeblich an Erfolgserlebnisse gekoppelt (Bandura, 2002, S. 101). Folglich kann beobachtet werden, dass die Selbstwirksamkeit der KOD-Mitarbeitenden unter den beschriebenen Spannungszuständen leidet, in denen sie an sie gerichtete Erwartungen nicht erfüllen können. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund, dass sie mit der Herstellung von Sicherheit betraut sind, ein Dilemma für die KOD-Mitarbeitenden. Die Außendienstkräfte führen verschiedene Gründe dafür an, dass Ziele nicht erreicht werden können.

Diese Gründe umfassen strukturelle Probleme der Organisation und Ressourcenknappheit, eine Entkopplung von abweichendem Verhalten und Konsequenzen sowie fehlende Befugnisse.

In einer Szene aus einer teilnehmenden Beobachtung lässt sich ein strukturelles Problem und dessen Wirkung auf die Selbstwirksamkeit nachvollziehen. Die Beobachtung wurde während der Covid-19-Pandemie durchgeführt, die durch häufig wechselnde Verordnungen und Regeln gekennzeichnet war, die von den Außendienstkräften der KOD durchgesetzt werden mussten.

> »Wieder unterwegs fährt das Team an einem Wettbüro vorbei. Mandy sagt „Der darf nicht geöffnet haben!" Die Mitarbeitenden schauen in der ausgedruckten Allgemeinverfügung [Corona] nach und dort steht, Wettbüros dürfen nicht geöffnet haben. Sie halten also an und gehen rein ins Wettbüro, dort ist ein Mitarbeiter, der jedoch nicht der Inhaber ist. Er sagt: „Wenn Ordnungsdienst kommt soll ich das hier zeigen von Chef" und hält den KOD-Mitarbeitenden einen Zettel hin. Es ist die Allgemeinverfügung, woraufhin David und Mandy dem Mann im Text markieren wollen, wo das Verbot steht. Sie sind beim Lesen irritiert und halten inne. Es scheint eine neue Allgemeinverfügung zu sein. David guckt auf sein Handy und sucht scheinbar nach der aktuellsten Variante der Allgemeinverfügung, Mandy versucht telefonisch einen Kollegen zu erreichen um nachzufragen. Beide sind mit dem Handy beschäftigt, der Wettbüro-Mitarbeiter ist derweil am Telefon mit seinem Chef und es entsteht eine unangenehme Situation, weil keiner etwas zum Angestellten sagt. Der fragt ungeduldig „Was ist jetzt?". Am Schluss stellt sich heraus, dass es tatsächlich eine neue Verfügung gibt, die den beiden KOD-Mitarbeitenden nicht vorlag. Mandy sagt leise zu mir, dass das unangenehm ist und geht dann zu dem Mitarbeiter des Wettbüros hin und sagt „Da sind sie dem Ordnungsamt voraus, sie dürfen geöffnet haben, sie haben Recht". Dann verlassen wir das Wettbüro und gehen schweigend zurück zum Auto. Die Situation ist beiden sehr peinlich. Im Auto angekommen trinkt Mandy einen Schluck aus einer Flasche und schmeißt diese dann sichtlich genervt in die Seitentür. Auch David ist „richtig angepisst" und sagt „jetzt habe ich keine Lust mehr". (FP-A3, Pos. 33-34)

Das Vertrauen der beiden Mitarbeitenden in die eigene Kompetenz, die Situation des vermeintlich unerlaubt geöffneten Wettbüros lösen zu können, basiert auf der Annahme, dass ihnen die korrekten Informationen vorliegen. Die Außendienstkräfte treten selbstbewusst in der Situation auf, um routiniert eine Maßnahme durchzuführen. Auch, dass ihnen Unterlagen präsentiert werden, die belegen sollen, dass das Gegenüber im Recht ist, scheint sie zunächst nicht zu irritieren. Ihr Ziel ist es, dem Mann zu demonstrieren, wo er einen Fehler begangen hat. Erst als die eigenen Informationen nicht mit den präsentierten Informationen übereinstimmen, entsteht Irritation bei den Mitarbeitenden. Das

zuvor selbstbewusste Auftreten gerät ins Wanken, und beide Mitarbeitenden ziehen sich aus der Situation mit dem Wettbüro-Mitarbeiter zurück. Um das Irritationsmoment zu überwinden und einen Abgleich der eigenen und fremden Informationen zu erwirken, versuchen sie auf jeweils eigenständige Weise (Internetrecherche und Rückversicherung bei Kollegen) die Situation zu klären. In der Zwischenzeit entsteht eine Stille, die der Beobachterin bereits unangenehm erscheint, da ein mögliches Missverständnis im Raum steht und die Möglichkeit besteht, dass die KOD-Mitarbeitenden im Unrecht sind. Schließlich stellen die Mitarbeitenden fest, dass die ihnen morgens ausgehändigte Corona-Allgemeinverfügung der Stadt nicht die aktuellste Version ist und sie dem Wettbüro gegenüber im Unrecht sind. Sie bringen die Situation rasch und neutral zu Ende, indem sie ihren Fehler eingestehen und das Geschäft verlassen.

Diese Situation verdeutlicht ein Beispiel für die Herausforderungen, die bei der alltäglichen Aufgabenerfüllung entstehen können, wenn es zu Missverständnissen oder Kompetenzgrenzen kommt. Die Rolle der Mitarbeitenden als Autoritätspersonen, die für die Durchsetzung von Recht und Ordnung stehen, wird in solchen Momenten infrage gestellt. Dadurch geraten sie in eine Position, in der sie gezwungen sind, ihre eigene Souveränität temporär aufzugeben. Dies führt zu einem Verlust an wahrgenommener Selbstwirksamkeit, der vor allem auf eine unzureichende Informationsgrundlage zurückzuführen ist. Ohne aktuelles Wissen über neue Entwicklungen oder die jüngsten Anpassungen der Regelungen – wie im Fall der Pandemiebestimmungen – wird es den Mitarbeitenden erschwert, ihre Aufgabe der Durchsetzung und Implementierung von Verordnungen effektiv zu erfüllen.

Die Mitarbeitenden verorten die Ursache hierfür nicht in einem eigenen Versäumnis, wie die Reaktion auf die Situation zeigt. Das zunächst angespannte Schweigen und das demonstrative Werfen der Wasserflasche geben der Frustration und Peinlichkeit der Situation Ausdruck. Die Aussagen Davids („angepisst“ und „keine Lust mehr“) verdeutlichen noch, dass diese Form der Bloßstellung vor der Bevölkerung die Motivation für die eigene Arbeit stark einschränkt. Der Unmut der beiden richtet sich dabei insbesondere gegen die eigene Organisation und die Vorgesetzten: Ihnen wird implizit vorgeworfen, dass den Mitarbeitenden unzureichende Informationen zugeleitet wurden, um ihre Aufgabe zur eigenen Zufriedenheit zu erfüllen. Die Mitarbeitenden empfinden es als Demütigung, wenn sie ihre Aufgabe zwar bestmöglich erfüllen, dabei jedoch durch äußere Umstände daran gehindert werden und in unangenehme Situationen geraten. Die Kommunikationsstrukturen und Informationskanäle innerhalb der Organisation KOD haben versagt und in der Folge die Fähigkeit der Mitarbeitenden, ihre Aufgaben zu erfüllen, geschmälert. Dies hat negative Konsequenzen für die auf Erfolgserlebnissen basierende Selbstwirk-

samkeit. Der gegenteilige Effekt, der auch als *erlernte Hilflosigkeit* (Barysch, 2016, S. 203) bezeichnet wird, bewirkt, dass Situationen als unkontrollierbar wahrgenommen werden und die Erwartung, Einfluss auf Geschehnisse nehmen zu können, sinkt.

Die Corona-Pandemie stellte für den KOD ebenso wie für die gesamte Gesellschaft eine Ausnahmesituation. Regelungen wurden nahezu täglich angepasst, was die Nachverfolgung und kontinuierliche Informationsweitergabe an die Außendienstkräfte zur Herausforderung machte. Dennoch lassen sich auch unabhängig der Pandemiesituation Dynamiken beobachten, die die Selbstwirksamkeitswahrnehmung der Mitarbeitenden beeinträchtigen. Insbesondere strukturelle Restriktionen, wie etwa Personalknappheit, führen dazu, dass die Handlungsspielräume der Außendienstkräfte eingeschränkt werden. Dieses Spannungsfeld wird besonders deutlich im Kontext von Verdrängungsmechanismen im Hinblick auf marginalisierte Gruppen:

> »Ein Mitarbeiter erzählt mir weiter, dass der KOD die Szene, also vor allem Drogen- und Alkoholkranke, derzeit nur vertreibt und keine Probleme löst. [Mein Eindruck ist, dass die Mitarbeitenden damit nicht zufrieden sind und sich ihrer Rolle bei der Verdrängung bewusst sind.]« (FP-C5, Pos. 57-58)

Ein zentrales Ziel der kommunalen Ordnungsdienste besteht darin, die öffentliche Ordnung zu gewährleisten und ein geordnetes Stadtbild zu sichern. In diesem Zusammenhang wird den KOD sowohl in medialen Diskursen als auch in der wissenschaftlichen Forschung (vgl. Thurn, 2021) vorgeworfen, Verdrängungstaktiken anzuwenden, ohne die zugrundeliegenden Probleme, wie fehlende Aufenthaltsmöglichkeiten für marginalisierte Gruppen oder unzureichende medizinische Versorgung, nachhaltig zu lösen. Es konnte bereits an anderer Stelle gezeigt werden, dass die Mitarbeitenden ihre Aufgabe nicht primär in der Vertreibung von Personen sehen, diese jedoch häufig als Teil ihrer Tätigkeit ausführen müssen (7.2.2.3). Der vorangestellte Ausschnitt aus einem Feldprotokoll betont nochmals, dass die Mitarbeitenden verstärkt an einer Lösung des Problems beteiligt werden möchten und sich bewusst sind, dass Verdrängungsmaßnahmen lediglich eine temporäre Zwischenlösung („derzeit“) darstellen. Diese Perspektive wird durch die Aussage eines weiteren Mitarbeiters illustriert, der die Situation der Verdrängung im öffentlichen Raum als ein unlösbares Spiel beschreibt: „Das ist so wie Hase und Igel, man müsste immer woanders die Leute [Anm.: des KOD] stehen haben“ (IN-A1, Pos. 69). Dies ist jedoch aufgrund personeller Ressourcen nicht leistbar. Zudem nimmt das subjektive Gefühl der Mitarbeitenden, effektiv auf offene Szenen einwirken zu können, mit zunehmender Größe und Verwahrlosung der betroffenen Gruppen ab.

»„Da kannst du nichts mehr machen“, sagt ein Mitarbeiter im Hinblick auf eine größere Szene, „da braucht man zu zweit nicht reingehen“« (FP-A1, Pos. 22). Das Vertrauen in die eigene Fähigkeit, die Herausforderungen im Umgang mit Szenegruppen im öffentlichen Raum nachhaltig meistern zu können, ist relativ gering. Stattdessen führt die Kombination aus personellen Engpässen und strukturellen Einschränkungen zu einer resignativen Akzeptanz von Verdrängung als temporär einzig möglicher Strategie. Diese Praxis jedoch trägt weder zur Lösung der zugrunde liegenden Problematiken bei noch stärkt sie die Selbstwirksamkeitserwartung der Mitarbeitenden.

Neben den strukturellen Bedingungen wirkt sich auch eine Entkopplung von Maßnahmen und Konsequenzen negativ auf das Gefühl der Selbstwirksamkeit aus. Im Kontext der Abgrenzungsbemühungen des Außendienstes des KOD zum Innendienst der Kommunalverwaltung wurde bereits auf die Diskrepanz zwischen der Durchsetzung von Maßnahmen vor Ort und den spät oder nicht eintretenden Konsequenzen für die betroffenen Personen hingewiesen. Dabei wurde festgestellt, dass die beobachteten Mitarbeitenden „die finalen Konsequenzen“ (FP-C1, Pos. 36) ihrer repressiven Tätigkeit weitgehend vermissen. Im alltäglichen Streifendienst setzen sie konsequent Maßnahmen um, die abweichendes und als unerwünscht deklariertes Verhalten sanktionieren, etwa durch Verwarnungen und Bußgeldanzeigen. Dennoch empfinden sie den fehlenden Vollzug dieser Maßnahmen als frustrierend. So bleibt beispielsweise die tatsächliche Durchsetzung von Konsequenzen, beispielsweise die Zahlung eines Bußgeldes, der Einzug von Schankerlaubnissen oder die Umsetzung eines Platzverweises, häufig aus. In jenen Fällen, in denen Konsequenzen tatsächlich eintreten, werden diese von den Mitarbeitenden nicht selten als ineffektiv wahrgenommen:

> »Als wir vor dem Kino in der Schwabstraße stehen, sehen wir eine bettelnde Frau auf der anderen Straßenseite. Mir wird erklärt, dass sie Frau B. heißt und die Frau mit dem blauen Kopftuch dem KOD bereits bekannt ist. Sie hat bereits sehr viele Verwarnungen und Ordnungswidrigkeitenanzeigen erhalten, da sie an Stellen bettelt, wo sie das nicht darf, oder aggressiv bettelt. Der KOD hat entschieden, dass an sie keine weiteren Ordnungswidrigkeitenanzeigen (OWI) mehr gestellt werden, da sie schon so viele hat und die Konsequenz fehlt. Sie hat mehrere tausend Euro Schulden bei der Bußgeldstelle, kann diese jedoch nicht begleichen. Sie wird daher wohl in einer Weile für eine Zeit in Gewahrsam genommen, was die letzte Möglichkeit ist bei denjenigen, die immer wieder auffallen aber nicht in der Lage sind, Schulden zu bezahlen. „Sie tanzt uns auf der Nase rum“ sagt ein Mitarbeiter, er meint „wir sollen was machen, dann machen wir was, aber es gibt keine finalen Konsequenzen“. Ein Mitarbeiter lacht und sagt „und wieder mehr Arbeit für die Polizei“.« (FP-C1, Pos. 36)

Im Fall der bettelnden Frau wurden wiederholt Ordnungswidrigkeitenanzeigen und Bußgeldbescheide als Konsequenz ihres unzulässigen Verhaltens ausgestellt. Da sie jedoch finanziell nicht in der Lage ist, diese Bußgelder zu begleichen, bleibt die Maßnahme wirkungslos. Eine Ingewahrsamnahme, die in solchen Fällen die letzte Konsequenz darstellt, obliegt wiederum der Polizei, sodass die Handlungsmöglichkeiten für den KOD in diesem Falle nahezu ausgeschöpft sind. Lediglich die bloße Präsenz führt in einem weiteren beobachteten Streifendienst an einem anderen Tag dazu, dass die Frau ihren Platz kurzfristig verlässt, aber kurz darauf wieder erscheint. Die Selbstwirksamkeitserfahrung der KOD-Mitarbeitenden wird durch die Entkopplung von Maßnahme und Konsequenz gemindert, da der Erfolg der eigenen Arbeit kaum erkennbar ist. Dies zeigt sich insbesondere wiederkehrenden Situationen. Ein Mitarbeiter eines Gewerbeteams eines KOD äußert sich wie folgt: »„Ich kann das nicht mehr, jeden Tag Weckdienst, immer die gleichen Diskussionen, zum Teil wortwörtlich“. Er war zuvor sechs Jahre im Team Ost im Außendienst tätig« (FP-A3, Pos. 13). Die empfundene Monotonie der Tätigkeit im Außendienst bewog diesen Mitarbeiter dazu, in ein Team mit einem anderen Tätigkeitsschwerpunkt zu wechseln. Die „Weckrunden“ sind ein wesentlicher Bestandteil der täglichen Aufgaben in einigen KOD. Dabei werden obdachlose Personen, die im öffentlichen Raum vor Geschäften oder Bürogebäuden nächtigen, morgens aufgeweckt und gegebenenfalls weggeschickt. Die sich wiederholenden Diskussionen und das Nicht-Vorhandensein einer Veränderung der Situation können zu einer Wahrnehmung der eigenen Arbeit als sinnlos führen.

Ein dritter Aspekt, der das Vertrauen der Mitarbeitenden in die Sinnhaftigkeit und Effektivität ihrer Arbeit beeinträchtigt, ist die Wahrnehmung unzureichender Befugnisse. Im Verlauf dieser Arbeit wurde bereits herausgearbeitet, dass einige – wenngleich nicht alle – Mitarbeitende der KOD den Wunsch nach mehr Rechten und Befugnissen für die Erfüllung ihrer Aufgaben äußern. Dieser Wunsch geht über ein bloßes Streben nach verstärktem Durchsetzungsvermögen hinaus. Vielmehr kann er als ein zentraler Mechanismus zur Herstellung von Selbstwirksamkeit interpretiert werden.

> »Ich unterhalte mich mit den anderen Mitarbeitern wieder über die Arbeit des KOD und mir wird berichtet, dass die Mitarbeiter Platzverweise zwar erteilen dürfen, sie aber nicht durchsetzen können. Sie leiten das mit „Was uns richtig behindert…“ ein und erklären „Es belastet uns halt wirklich“, dass sie zu wenige Befugnisse hätten. Zudem sei es ein „Klotz am Bein“, dass sie zwar Sicherheitspersonal seien, aber nicht ausreichend agieren könnten.« (FP-C1, Pos. 15)

Die eingeschränkten Handlungsmöglichkeiten dieses KOD werden als hinderlich und belastend empfunden, was metaphorisch als „Klotz am Bein“ be-

schrieben wird. Diese Wahrnehmung verdeutlicht, in welchem Maße die rechtlichen Rahmenbedingungen als limitierend erlebt werden und die Fähigkeit, die eigene Arbeit zufriedenstellend auszuführen, beeinträchtigen. Die Unzufriedenheit drückt sich auch in sarkastischen Bemerkungen der Mitarbeitenden über die Arbeitsgrundlage der KOD aus: »„Ja, nach was arbeiten wir? Kann ich dir nicht sagen“. Es sei jedenfalls nicht das Polizeigesetz« (FP-C4, Pos. 11). Diese Äußerungen, die eine gespielte Ahnungslosigkeit betonen, verdeutlichen die Frustration der Mitarbeitenden gegenüber den als unzureichend empfundenen gesetzlichen Regelungen. Die Wahrnehmung von Einflussmöglichkeiten auf die Arbeitsrealität und die Fähigkeit, nachhaltig auf problematische Situationen einzuwirken, ist eng mit dem Gefühl von Handlungskompetenz verknüpft. Eine Diskrepanz zwischen den wahrgenommenen Anforderungen der Tätigkeit und den tatsächlich verfügbaren Mitteln zur Zielerreichung mindert sowohl die berufliche Selbstwirksamkeit als auch die Arbeitsmotivation der Mitarbeitenden. Unklarheiten in gesetzlichen Regelungen verstärken diese Problematik zusätzlich, was zu einer weiteren Erosion des Vertrauens in die Sinnhaftigkeit und Effektivität der eigenen Arbeit führt.

Die aufgezeigten Dissonanzen zwischen Fremderwartung und Selbstverständnis konnten als negativer Einfluss auf die Selbstwirksamkeitserfahrung der KOD-Mitarbeitenden identifiziert werden. Eine detaillierte Analyse der relevanten Faktoren, die das Vertrauen in die eigenen Fähigkeiten zur Bewältigung von Herausforderungen und zum Erreichen von Zielen beeinflussen, offenbart drei Aspekte. Erstens erleben die Mitarbeitenden strukturelle Herausforderungen im Sinne von knappen Personalressourcen oder unzureichenden Kommunikationswegen. Diese Herausforderungen können dazu führen, dass die Außendienstkräfte in Situationen handeln müssen, die durch unvollständige Informationen und das Risiko fehlerhafter Entscheidungen geprägt sind. Zugleich erschwert die begrenzte Personalverfügbarkeit eine nachhaltige Problemlösung im öffentlichen Raum. Stattdessen bleibt den KOD-Mitarbeitenden oft keine Wahl, als sich auf Verdrängungsstrategien zu beschränken. Solche Ansätze tragen jedoch nicht zu einer Steigerung der Selbstwirksamkeit beiträgt, sondern fördern vielmehr ein Gefühl der Hilflosigkeit. Zweitens beeinflusst das subjektive Empfinden des eigenen Handelns als monoton und sinnentleert die Arbeitsmotivation und Selbstwirksamkeitserfahrung der KOD-Mitarbeitenden negativ. Wiederholte Begegnungen mit denselben Personen und die Wahrnehmung, dass Verwarnungen und Ermahnungen keine Verhaltensänderungen bewirken, verstärken das Gefühl der Wirkungslosigkeit. Diese Entkopplung von Maßnahmen und den erwarteten Konsequenzen sowie eine fehlende Handlungsautorität spiegeln sich auch in der Frustration darüber wider, dass es nicht gelingt, langfristig wirksame Veränderungen zu erzielen. Drittens wird dieser

Effekt in der Wahrnehmung der KOD durch unzureichende Befugnisse, die sie daran hindern bestimmte Maßnahme umzusetzen, verstärkt. Wenn bestimmte Handlungsoptionen aufgrund der gesetzlichen Rahmenbedingungen nicht verfügbar sind, empfinden sie sich als unzureichend ausgestattet, um ihre Aufgaben zur eigenen Zufriedenheit zu erfüllen. Solche wahrgenommenen Einschränkungen kombiniert mit fehlenden Erfolgserlebnissen verdeutlichen die Grenzen der Selbstwirksamkeit und verstärken das Gefühl von Demotivation und Frustration.

Abschließend sei darauf hingewiesen, dass die Mitarbeitenden der KOD im Arbeitsalltag durchaus Situationen erleben, in denen sie Herausforderungen erfolgreich bewältigen und Motivation aus ihrer Tätigkeit sowie der Erreichung von Zielen ziehen können. Das ist beispielsweise der Fall, wenn es Personen, die über längere Zeit während der Streifendienste in prekären Lebenslagen angetroffen wurden, gelungen ist, den „Absprung zu schaffen“ (IN-B1, Pos. 25), die „wirklich wegkommen“ (IN-A2, Pos. 29) vom Leben auf der Straße und in ein bürgerliches Lebensmodell zurückfinden. Obwohl diese Positivbeispiele von den Mitarbeitenden als erfreulich wahrgenommen werden, treten sie in der alltäglichen beruflichen Praxis vergleichsweise selten in den Vordergrund. Solche positiven Erfahrungen haben daher einen deutlich geringeren Einfluss auf den Berufsalltag und die Selbstwirksamkeit der Mitarbeitenden als jene Aspekte, die diese Selbstwirksamkeit einschränken. Hinzu kommt, dass die KOD-Mitarbeitenden solche Erfolge oft nicht (ausschließlich) der eigenen Arbeit zurechnen. Vielmehr wird der Erfolg als Ergebnis mehrerer Faktoren verstanden, die außerhalb ihres direkten Einflusses liegen, was die Verbindung zwischen diesen Erfolgserlebnissen und dem eigenen Handlungspotenzial abschwächt.

Bislang konnte gezeigt werden, dass die Heterogenität von Anforderungen an die KOD sowie die eingeschränkten Selbstwirksamkeitserfahrungen Unsicherheitsfaktoren für den Sicherheitsakteur darstellen. Bevor die Strategien zur Bewältigung solcher Unsicherheiten thematisiert werden, soll ein weiterer zentraler Unsicherheitsfaktor beleuchtet werden, der das Selbstverständnis der Mitarbeitenden maßgeblich beeinflusst: die Abhängigkeit von der kommunalpolitischen Entscheidungen.

9.2 Der KOD als „zahnloser Tiger“? Konsequenzen politischer Abhängigkeiten

Die kommunalen Ordnungsdienste sind von politischen Entscheidungen primär auf kommunaler Ebene betroffen. Sie sind dabei in besonderem Maße abhängig von kommunalpolitischen Gremien, die über den grundsätzlichen Einsatz eines

KOD, dessen Aufgaben sowie die Ausstattung mit Ressourcen entscheiden. Diese Entscheidungen unterliegen laufenden Anpassungen und sind von der Verteilung der politischen Machtverhältnisse im Stadtrat und den Ämtern der Kommunalverwaltung abhängig. Wechselnde politische Mehrheitsverhältnisse, wie nach einer Kommunalwahl, können erhebliche Auswirkungen auf die kommunalen Ordnungsdienste haben. Dies lässt sich am Beispiel der Stadt München gut beobachten.

Der Kommunale Außendienst (KAD) in München wurde nach einer längeren Debatte im Jahr 2017 unter einem Stadtrat, in dem die CSU stärkste Kraft war, eingeführt. Seit 2018 sind die Außendienstkräfte des KAD im Gebiet um den Münchner Hauptbahnhof im Einsatz. Infolge der Kommunalwahl 2020 wurden die Grünen stärkste Kraft. Gemäß ihres Wahlprogramms sollte der KAD zunächst „überflüssig“ (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, 2020, S. 73) gemacht werden. Laut Koalitionsvereinbarung mit der SPD für die Stadtratsperiode 2020-2026 sollte er schließlich „zukunftsorientiert reformier[t]“ (Stadtrat Landeshauptstadt München, 2020, S. 34) werden und neue Aufgabenbereiche erhalten. Verschiedene Stadtratsanträge sahen unter anderem vor, dass der KAD anstelle von externen privaten Sicherheitsdiensten städtische Gebäude bewacht (StR-Antrag14-20/A 06083) und dass ein klarer Handlungsrahmen für den KAD geschaffen werden soll (StR-Antrag 20-26 / A 02957). Die Anträge riefen Stellungnahmen verschiedener Ämter und schließlich einen ganzen Reformprozess für den KAD hervor (Sitzungsvorlage 20-26 / V 10529). In diesem Zusammenhang wurde der Einsatz des KAD als Gebäude-Sicherheitsdienst abgelehnt und das Kreisverwaltungsreferat (das Münchner Äquivalent zum Ordnungsamt) beauftragt, im ersten Halbjahr 2024 ein abgestimmtes Reformkonzept für den KAD vorzulegen. Das Münchner Beispiel veranschaulicht die Abhängigkeit kommunaler Ordnungsdienste von politischen Prozessen und macht deutlich, dass Veränderungen in der Zielsetzung der KOD reale Auswirkungen auf die Beschäftigungsverhältnisse und Tätigkeitsinhalte der Mitarbeitenden haben können.

> „Es muss natürlich auch politisch die Rückendeckung da sein. Aber ich denke, die haben wir in Stadt A, von wenigen Ausnahmen abgesehen. Die sind aber nicht von Belang, die wenigen Ausnahmen. Es ist natürlich auch eine Frage der personellen Ausstattung.“ (IN-A1, Pos. 81)

Die Abhängigkeit der KOD von politischen Entscheidungen wird von den Mitarbeitenden in zwei Dimensionen beschrieben. Erstens handelt es sich um eine Abhängigkeit ideeller Natur, die sich in der Notwendigkeit einer politischen „Rückendeckung“ durch den Stadtrat, verschiedene politische Gremien sowie die Oberbürgermeisterin oder den Oberbürgermeister manifestiert. Diese

ideelle Unterstützung in der Kommunalpolitik bildet zunächst die Grundlage für die prinzipielle Implementation eines KOD. Sie entscheidet über dessen langfristiges Fortbestehen, die generelle Ausrichtung der Aufgaben sowie die Weiterentwicklung. Zweitens besteht eine materielle Abhängigkeit, die sich auf die Bereitstellung von Ressourcen wie Personal, Ausrüstung und finanziellen Mitteln bezieht, die ebenfalls durch politische Entscheidungen geregelt sind. Insbesondere der erste Aspekt, die ideelle Unterstützung, ist für die Ordnungsdienstmitarbeitenden relevant. Sie steht in engem Zusammenhang mit den zugewiesenen Befugnissen und beeinflusst maßgeblich die Wahrnehmung ihrer eigenen Handlungsfähigkeit sowie die gesellschaftliche Legitimation ihres Handelns.

> „Das Problem ist oft auch, () zu Teilen ist es ein politischer Wille, zu Teilen ist es dann die Judikative, die dann irgendwo ihren Handlungsspielraum dann wirklich walten lässt. Und das sorgt dann auch dafür, dass man dann zu Teilen einfach dasteht und wie so ein zahnloser Tiger wirklich mal wirken kann. Wenn ich einen Rechtsbruch begehe und von der Politik aber zurückgepfiffen werde. Und sage: ‚Ja das passt mir gerade nicht in mein politisches Konzept, ich bin gerade sehr sozial ausgerichtet, wenn ihr jetzt aber dagegen vorgeht, gegen diese rechtswidrige Handlung, dann passt das in meinen politischen Rahmen nicht. Ich fürchte um Wähler, die halt vielleicht im linken Bereich anzusiedeln sind, was auch immer‘. Dann ist das schlecht. Dann werden wir beschränkt. Dann bringt jede Präsenz nichts, wenn die wissen, machen tun und dürfen sie ja eh nicht.“ (IN-A2, Pos. 61)

Während in jedem Bundesland festgeschriebene gesetzliche Grundlagen existieren, die den Einsatz kommunaler Ordnungskräfte regeln, obliegt es letztlich jeder einzelnen Kommune, die konkrete Ausgestaltung der KOD entsprechend dem vorherrschenden „politische[n] Willen“ zu bestimmen. Zwar definieren die Rechtsgrundlagen die Rahmenbedingung für ihre Aufgaben, doch die Spezifikation und Priorisierung dieser Aufgaben erfolgt durch lokale politische Gremien. Dies führt zu einer ambivalenten Situation: Die Außendienstkräfte sind zwar rechtlich befugt, bestimmte Verhaltensweisen zu sanktionieren, können jedoch von diesen Handlungsbefugnissen faktisch keinen Gebrauch machen, wenn ihr Vorgehen nicht der derzeitigen politischen Linie in der Kommune entspricht. In solchen Fällen werden die Mitarbeitenden angewiesen, bestimmte Verhaltensweisen nicht mit Maßnahmen zu belegen, was sie metaphorisch als „zurückgepfiffen“ werden empfinden.

> »Das „macht keinen Spaß dann“ sagen sie, denn es gibt 100 Regeln und davon werden nur 5 wirklich durchgesetzt, der Rest sei politisch nicht gewollt. „Vor allem ist das auch peinlich, du bist in Uniform, du fährst vorbei

> [an einem Fehlverhalten], die Leute sehen dich, das geht nicht“ sagt Thorsten.« (FP-D1, Pos. 32)

In der Konsequenz empfinden die KOD-Mitarbeitenden ihre Handlungsoptionen als stark eingeschränkt. Dies wird insbesondere deshalb problematisiert, weil sich aus den Beschränkungen reale Auswirkungen auf den Arbeitsalltag ergeben – sowohl im Hinblick auf ihr Image („peinlich“) als auch auf ihre Selbstwirksamkeit. Ein Präsenzzeigen in Uniform ohne ausreichende Durchsetzungskraft bedingt demnach eine Außenwahrnehmung als „zahnloser Tiger“. Dieser Eindruck geht mit dem bereits erwähnten „Gesichtsverlust“ (9.1) einher, der aus der Diskrepanz zwischen den Erwartungen der Bevölkerung und den (politisch definierten) Befugnissen sowie dem begrenzten Handlungsspielraum der KOD resultiert. Damit steht der politische Wille in einer wechselseitigen Beziehung zur wahrgenommenen Legitimität der KOD in der Bevölkerung und belastet die Selbstwirksamkeitserfahrung der Mitarbeitenden zusätzlich. Die beobachteten KOD führen diese Problematik auf eine fehlende einheitliche Vision der politischen Parteien hinsichtlich der Rolle und Funktion der Ordnungsdienste zurück.

> „Im Moment greift immer nur die politische Gruppierung das Thema auf, für die es gerade interessant ist, auch in den Zeiten des Wahlkampfes. Wenn da sozial schwache ?? sind, da kommen eine linke Gruppierung die sagen ‚Oh die armen Menschen, denen müsst ihr doch helfen‘, ja? Die denken dann nicht an Ordnungspolitik. Und eine andere Partei, CDU oder was weiß ich, die haben dann mehr Ordnungsinteressen, die sagen ‚Ja, da muss mehr Sauberkeit gemacht werden‘. Da sucht sich jeder so das raus, was er gerade für sich braucht. Die müssten sich dann vielleicht mal alle zusammen an einen Tisch setzen und das mal als Ganzes sehen. (IN-B3, Pos. 71)

Die politische Abhängigkeit der kommunalen Ordnungsdienste (KOD) manifestiert sich aus Sicht der Mitarbeitenden vor allem in der Unsicherheit, die durch potenziell kurzfristige Richtungswechsel politischer Mehrheiten oder Meinungen entsteht. Für eine effektive Tätigkeit des KOD fordern die Mitarbeitende, dass die Politik eine klare und stabile Ausrichtung festlegt und nicht „heute so will, morgen so will“ (IN-A2, Pos. 63). Häufig wechselnde Prioritäten, wie der Wechsel zwischen einem Fokus auf Sicherheit einem Fokus auf soziale Unterstützung, werden als Herausforderung betrachtet, die das langfristige Ziel der Aufrechterhaltung von Sauberkeit, Ordnung und Sicherheit behindern: „Und das, solange das nicht ist, werden Sie nie irgendwo einen komplett sauberen Bahnhofsbereich haben. Denke ich“ (IN-A2, Pos. 63). Ohne eine klare und abgestimmte politische Linie entlang der Balance von repressiven und präventiven Maßnahmen bleibt die Arbeit des KOD aus Sicht der Mitarbeitenden ineffektiv.

Dass diese Abstimmung nicht in ausreichendem Maße geschieht, wird von den Mitarbeitenden auf die Sorge politischer Entscheidungsträger:innen zurückgeführt, ihre Beliebtheit in der Bevölkerung zu verlieren. Als Beispiel führt ein Mitarbeiter die inkonsequente Durchsetzung des Wegwerfverbots von Zigarettenkippen in einer Stadt an, da Vertreter:innen der Kommunalverwaltung Angst vor verärgerten Bürger:innen hätten. Der Mitarbeiter stellt dazu fest: »Da würde ja auch Geld reinkommen und danach sei es sauber, da müsse man mit ein paar verärgerten Bürgern leben« (FP-D1, Pos. 34). Die Argumentation, dass der KOD einen positiven Einfluss auf die Stadtkasse ausübe, da er Bußgeldanzeigen ausstelle, wird von den Mitarbeitenden wiederholt als Beispiel für den Mehrwert ihrer Tätigkeit und eine Selbstwirksamkeitserfahrung angeführt. Finanzielle Vorteile und der Wunsch nach wirtschaftlichem Gewinn stellen gemäß den befragten Mitarbeitenden zentrale Handlungsmaxime für die Politik dar. Sicherheit wird dabei als Mittel zum Zweck betrachtet:

> „Also es ist einfach so, dass die Politik sagt: ‚Naja klar, wir wollen das Ganze schöner haben. Wenn wir das Ganze schöner haben wollen, müssen wir folgende Maßnahmen treffen. Wenn wir folgende Maßnahmen treffen, ist es aber unumkehrbar, ist es absolut notwendig, dass dann auch diese Maßnahmen greifen. Wenn wir Publikum haben, das bereit ist, ein wenig mehr zu zahlen, die wollen wir haben. So. Aber die kriegen wir nur, wenn wir den einen gewissen Sicherheitsstandard bieten‘. Also ich würde sagen, über Umwege ja. Aber nie direkt mit diesem Gedanken: Wir müssen die Sicherheit steigern, sondern: Wir müssen Umsatz erzielen. Wir müssen das Ganze attraktiver machen, um Steuern zu generieren und und und […]. Und im Zuge dessen, wenn wir das haben- oder das kriegen wir nur hin, wenn wir die Sicherheit machen - also als B-Produkt wird ein Auge auf die Sicherheit gelegt und da verändert sich was, aber tatsächlich nur kollateral.“ (IN-A2, Pos. 67)

Sicherheit erscheint hier als kollateraler Begleitumstand von Aufwertungs- und Gentrifizierungsprozessen, deren vorrangiges Ziel nicht die Sicherheit der Bevölkerung, sondern die Umsatzsteigerung ist. Diese Wahrnehmung der KOD-Mitarbeitenden zeigt, wie eng ihre Arbeit mit stadtpolitischen und ökonomischen Interessen verknüpft ist. In dieser Konstellation empfinden sich die Mitarbeitenden als ein strategisches Instrument, das von der Politik eingesetzt wird, um Sicherheit in bestimmten Quartieren zu gewährleisten und damit zahlungskräftiges Publikum anzuziehen. Dabei wird der Politik unterstellt, vor allem eigennützige Motive zu verfolgen, etwa die Wiederwahl oder monetäre Vorteile. Diese zitierten Aussagen und Dynamiken ergeben ein Bild der KOD als ‚Spielball der Politik‘, dessen Tätigkeiten von den wechselnden Interessen politischer Akteure abhängig gemacht werden. Dies hat weitreichende Auswir-

kungen auf den Arbeitsalltag der Mitarbeitenden. Einerseits sehen sie sich mit wechselnden Prioritäten konfrontiert, andererseits wird ihre eigene berufliche Sicherheit durch die politische Ressourcenverteilung beeinflusst. Darüber hinaus leidet das Image des KOD in der Bevölkerung als auch ihre wahrgenommene Legitimität, wenn ihre Tätigkeit durch politisch motivierte Vorgaben eingeschränkt wird. Die Legitimität hängt aus Sicht der Mitarbeitenden nicht nur von ihrer Durchsetzungskraft, sondern auch von der politischen Rückendeckung ab. Eine mangelnde Unterstützung wird dabei als Hindernis erlebt, das die Glaubwürdigkeit („dürfen sie ja eh nicht“) der KOD beeinträchtigt.

> „Auf der anderen Seite sind wir froh, dass der- oder im Haushalt der Stadt B mittlerweile die Mittel freigegeben worden sind für die Neuausrichtung des [KOD]s […] Da haben sie nun endlich mal grünes Licht gegeben. Plus, im Rahmen einer Neustrukturierung, perspektivisch eine Fahrradstaffel, die jetzt schon recht fortgeschritten ist, und in Planung oder im Gespräch ist noch eine Hundestaffel, da ist man aber noch in der Prüfphase.“ (IN-B3, Pos. 58)

Darüber hinaus übt die zeitliche Komponente kommunalpolitischer Entscheidungen einen maßgeblichen Einfluss auf den Arbeitsalltag der KOD aus. Entscheidungsprozesse sind, wie das obige Zitat andeutet, mitunter langwierig. Die Ausrücke „mittlerweile“ und „nun endlich mal“ deuten darauf hin, dass der KOD längere Zeit sowohl auf die Entscheidung als auch die finanziellen Ressourcen für eine Weiterentwicklung warten musste. Darüber hinaus wird deutlich, dass weitere Veränderungen einer Planungs- und Prüfphase unterliegen und dem KOD jeweils erst „perspektivisch“ zur Verfügung stehen. Die (Neu-)Ausrichtung des KOD ist eng mit politischen Aushandlungsprozessen verknüpft und unterliegt somit nicht allein der Entscheidungsgewalt der Amtsleitung, sondern vielmehr den Ergebnissen der Verhandlungen im Stadtrat. Diese Prozesse führen zu Phasen der Unsicherheit und Wartezeiten, in denen die Mitarbeitenden des KOD verharren müssen – oft ohne klare Informationen über den Verlauf oder das Ergebnis der politischen Entscheidungen.

> „Hängt auch damit zusammen, dass man jetzt auf Regelungen wartet, die von Bund und Ländern kommen, im Rahmen von Zuständigkeitsregelungen, Gesetzen, die () Polizeischiene, generell () oder die novelliert werden sollen ist im Moment im großen Gespräch, ja Polizeibehördengesetz und Verordnung und was alles kommen soll, und das wartet man ab und dieses Abwarten das müssen wir halt alle mittragen. (ja). Wir können jetzt nicht als Vorreiter hier irgendwelche Sachen neu erfinden, sondern wir sind- unterliegen dem Gesetzgeber, müssen das abwarten und können dann erst umgesetzt werden. Und da wissen Sie selber, wie lange das dauert, ne,

> das zieht sich, das wird auch nicht im nächsten halben Jahr gleich umsetzt werden können. (IN-B3, Pos. 58)

Schließlich ist festzustellen, dass auch bundes- oder landespolitische Entscheidungen Einfluss auf die Arbeit der KOD haben können. Dies ist insbesondere der Fall, wenn Ordnungs- oder Polizeibehördengesetze überarbeitet werden. Ein Mitarbeiter beschreibt, dass Gesetzesnovellierungen dazu führen können, „dass dort auch neue Aufgaben definiert werden, die auf uns übertragbar sind" sowie dass „die Politik sagt, wir übertragen euch noch den ein oder anderen Punkt" (IN-B3, Pos. 64). Im Rahmen einer gesetzlich geregelten Neuverteilung von Aufgabenbereichen können potenziell neue Tätigkeitsfelder auf die KOD zukommen, ohne dass die Mitarbeitenden, die Führungsebene oder die Kommunalpolitik Einfluss darauf nehmen kann. Lediglich in der lokalen Ausgestaltung und Umsetzung der Regelungen besteht dann wieder ein Spielraum für die Kommune. Die KOD-Mitarbeitenden sehen sich in dieser Situation mit der Herausforderung konfrontiert, eine passive Haltung einzunehmen und die potenziellen Entscheidungsszenarien vorbehaltlos „alle mittragen" zu müssen.

Die enge Verknüpfung mit politischen Gremien und Akteuren kann sich jedoch auch als Vorteil für den KOD erweisen. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn einflussreiche Akteure wie Oberbürgermeister:innen, Ordnungsdezernent:innen oder die Amtsleitung des KOD zuvor selbst beim KOD tätig waren oder ihm politisch oder persönlich sehr nahestehen. Ein Ordnungsamtsleiter äußert im Gespräch seine Erleichterung und Freude über den Wechsel im Bürgermeisteramt: »„Der neue Bürgermeister kennt uns, der war früher selber Ordnungsdezernent"« (FP-A2, Pos. 5). Die Erfahrung des neuen Bürgermeisters mit den Strukturen und Arbeitsweisen des KOD sowie die bestehende persönliche Verbindung lassen den Ordnungsamtsleiter auf eine positive Zusammenarbeit in der Zukunft hoffen. Damit einher geht die Erwartung, dass Entscheidungen über finanzielle, materielle und personelle Ressourcen zugunsten des KOD ausfallen und dessen Stellung sowohl politisch als auch stadtgesellschaftlich gestärkt wird. Zwar wird die Abhängigkeit des KOD von politischen und verwaltungsinternen Entscheidungen dadurch nicht aufgehoben, jedoch zeigt sich, wie die Mitarbeitenden Möglichkeiten suchen, diese Verknüpfung im Rahmen ihrer Möglichkeiten strategisch zu nutzen.

KOD-Mitarbeitende äußern mitunter ihren Unmut darüber, dass politische Konflikte auf ihren Schultern ausgetragen werden. Das zeigt sich unter anderem darin, dass ihnen Aufgaben übertragen werden, die nicht originären in ihren Zuständigkeitsbereich fallen. Solche Aufträge erfolgen häufig auf Initiative einflussreicher Akteure, um etwa politische Gefälligkeiten zu erweisen oder Konflikte mit bestimmten Interessengruppen zu vermeiden. In einem berichteten Fall wurde durch die Außendienstkräfte eines KOD eine Kirche während des

Gottesdienstes bewacht, da die Kirchengemeinde bei der Stadt eine Beschwerde einreichte, die sich auf eine als zu laut empfundene Geräuschkulisse im Umfeld der Kirche bezog. In anderen Fällen fällt dem KOD die Regelung des Verkehrs rund um Spieltage im Fußballstadion oder die Bestreifung eines Festivalgeländes außerhalb des eigenen Einsatzgebietes zu. Diese speziellen Einsätze resultieren häufig aus Forderungen von beschwerdemächtigen Personen und Institutionen, wie etwa Kirchengemeinden oder Fußballvereinen, sowie von ihnen nahestehenden Politiker:innen, die ihre Anliegen im Stadtrat durchsetzen. Die Mitarbeitenden bezeichnen solche Fälle als „ein Politikum“ (FP-B2, Pos. 53), das auf höheren Ebenen entschieden wird und dessen Umsetzung ihnen – auch entgegen den eigenen Präferenzen – übertragen wird. Ein Mitarbeiter merkt dazu an »es sei „wie immer, wir sollen es [Anm.: das Festivalgelände] aber mitbestreifen“« (FP-C1, Pos. 80). Er zeigt damit an, dass derartige Zusatzaufgaben wiederholt ungefragt an die Außendienstkräfte delegiert werden. Den Mitarbeitenden ist es nur schwer möglich, sich dieser Aufgaben zu entziehen, was nicht selten in einer Haltung der Resignation mündet („wie immer“). Verstärkt wird dies durch die empfundene Distanz der Politik vom praktischen Arbeitsalltag im Streifendienst. Neue Aufgaben werden ohne Berücksichtigung ihrer Auswirkungen auf die Routinen und etablierten Strukturen des KOD an die Mitarbeitenden herangetragen. Auf die Frage, ob Politiker:innen hin und wieder Streifendienste besuchen, berichtet ein Außendienstmitarbeiter enttäuscht: »Das würde immer gesagt, aber es passiert nie. Bei der Polizei sei viel öfter das Innenministerium dabei« (FP-A2, Pos. 4).

Abschließend lässt sich feststellen, dass die Mitarbeitenden der KOD unter dem »politischen „Hickhack“« (FP-C4, Pos. 15) leiden, welcher ihren Arbeitsalltag maßgeblich beeinflusst und mit verschiedenen Herausforderungen einhergeht. Eine zentrale Problematik ergibt sich aus dem Spannungsfeld von politischem Willen und öffentlicher Wahrnehmung: Der KOD wird zwar politisch unterstützt und in der Praxis umgesetzt, gleichzeitig soll jedoch um jeden Preis vermieden werden, dass er als neue *Schwarze Sheriffs* wahrgenommen wird. Die Mitarbeitenden berichten, dass von ihnen verlangt wird, einerseits Durchsetzungsstärke zu demonstrieren, andererseits jedoch mit „Samthandschuhen“ (FP-C4, Pos. 12) vorzugehen, denn »sonst heißt es wieder „die Schläger“ über den Kommunalen Ordnungsdienst.« (FP-C4, Pos. 15). Dieser Balanceakt zeigt, dass die Politik bestrebt ist, ein potenzielles Imageproblem zu vermeiden, das dem KOD und der Stadtverwaltung schaden könnte. Keine Partei kann es sich leisten, eine als gewaltbereit wahrgenommene ‚Schlägertruppe‘ zu unterstützen – unabhängig davon, ob der politische Schwerpunkt auf Sicherheit und Ordnung oder auf präventiven Maßnahmen liegt. Diese gegensätz-

lichen Anforderungen erfordern von den Mitarbeitenden der KOD ein hohes Maß an Anpassungsfähigkeit und Flexibilität.

Das Datenmaterial zur politischen Abhängigkeit zeichnet aus Sicht der KOD-Mitarbeitenden ein Bild eines klaren Gegensatzes in den politischen Orientierungen: Einerseits stehen Parteien und Stadtratsfraktionen, die einen Schwerpunkt auf Prävention und die Unterstützung sozial benachteiligter Gruppen sowie eine zurückhaltende Durchsetzung bestimmter Verordnungen und Gesetze befürworten. Andererseits findet sich eine politische Ausrichtung, die einen Fokus auf Repression, die Herstellung von Sicherheit und Ordnung und eine konsequente Gesetzesanwendung legt. Da Stadtratsentscheidungen selten von einer einzigen Partei getroffen werden können, entstehen in der Regel Kompromisslösungen. Politische Mehrheitsverhältnisse können sich ändern, was mitunter zu einer Revision oder Anpassung vorheriger Entscheidungen führt. Für die KOD ergibt sich daraus eine Situation, die von begrenzten Planungshorizonten und Unsicherheiten geprägt ist. Diese bestehen in Bezug auf die langfristige Weiterentwicklung des KOD, der Jobsicherheit sowie der Wahrnehmung ihrer Legitimität in der Bevölkerung. Ihre Ausgestaltung entspricht daher weder vollständig einer repressiven Orientierung, noch ist sie rein präventiv geprägt. Die Abhängigkeit von politischen Entscheidungen und Mehrheitsverhältnissen führt zu einer ambivalenten Zwischenposition der KOD, die sich auch bereits im Selbstverständnis und den diversen gesellschaftlichen Erwartungshaltungen an den KOD gezeigt hat.

Bislang bleibt offen, wie die Mitarbeitenden des KOD mit dieser Position und den damit einhergehenden Unsicherheiten umgehen. Auf welche Weise überwinden sie Rollenkonflikte, und welche Methoden nutzen sie, um ein Gefühl der Selbstwirksamkeit sowie eine berufliche Identität zu entwickeln? Diesen Fragestellungen widmet sich der nächste Abschnitt, der zentrale Copingstrategien der KOD-Mitarbeitenden zur Bewältigung der beschriebenen Herausforderungen rekonstruiert.

9.3 Strategien zur Bewältigung von Herausforderungen

Die Unsicherheiten und Herausforderungen, die aus einem ambivalenten Selbstverständnis, widersprüchlichen Erwartungen, den Abgrenzungsmechanismen von vielfältigen Akteuren und unzureichenden Selbstwirksamkeitserfahrungen entstehen, resultieren in Stress für die Mitarbeitenden der KOD. Um diesem Stress entgegenzuwirken und den Arbeitsalltag bewältigbar zu machen, entwickeln die Mitarbeitenden unterschiedliche Strategien. Die Strategien der Stressbewältigung, auch als Coping bekannt, dienen der Reduzierung der Komplexität

des Alltagsgeschehens und machen die eigenen Aufgaben trotz teils unvereinbarer Anforderungen handhabbar.

Coping bezeichnet die kognitiven und verhaltensbezogenen Bemühungen, die Menschen unternehmen, um externe und interne Anforderungen und damit verbundene Konflikte zu reduzieren und bewältigen (vgl. Folkman & Lazarus, 1980, S. 223). Diese Strategien finden Verwendung, um mit Herausforderungen und Stress umzugehen und die emotionale Stabilität zu wahren. Daraus ergeben sich zwei Funktionen von Coping: Die Bewältigungsstrategien sollen einerseits den Ursprung des Stresses bearbeiten und beseitigen, andererseits die emotionalen Folgen von Stress regulieren (Folkman & Lazarus, 1980; Brown et al., 2005). Ersteres wird auch als problemorientiertes beziehungsweise instrumentelles Coping bezeichnet, welches den aktiven Umgang mit der Quelle der Herausforderung und deren konstruktive Bearbeitung einschließt. Dagegen fokussieren emotionsorientierte Copingstrategien auf die Bewältigung von emotionalen Reaktionen auf Stress und Herausforderungen. Diese Strategien tragen nicht zur Lösung des eigentlichen Problems bei, ermöglichen jedoch einen Umgang mit der bestehenden Situation zu finden. Die Orientierungen sind dabei nicht immer trennscharf und es gibt durchaus Strategien, die beide Funktionen erfüllen können oder je nach Situation eine andere Funktion erfüllen (Folkman & Lazarus, 1980, S. 225).

Für die Mitarbeitenden der KOD können sowohl problem- als auch emotionsorientierte Copingstrategien rekonstruiert werden. Insbesondere die Außendienstkräfte, die im Alltag des Streifendienst mit diversen Herausforderungen konfrontiert sind, verfügen über Mechanismen für den Umgang mit komplexen Situationen. Dabei hängt die Art der Bewältigung stets von der spezifischen Herausforderung und dem Selbstverständnis der Mitarbeitenden ab. Im Rahmen dieser Arbeit lassen sich sechs Copingstrategien bei den untersuchten KOD nachzeichnen, die im Schichtdienst beobachtet oder in Interviews beschrieben wurden. Zu den emotionsorientierten Strategien zählen *Humor*, *retrospektive Rationalisierung* sowie *Resilienz*. Die problemorientierten Strategien umfassen *Compliance unter Vorbehalt*, *Verantwortungsdelegation* sowie *Non-Compliance*.

Zu Aufgrund des qualitativen und experimentellen Untersuchungsdesigns ist die Zusammenstellung der Strategien weder abschließend noch ohne weiteres auf andere KOD übertragbar. Zudem nutzen nicht alle Mitarbeitenden jede der Strategien, sondern wählen diese in Abhängigkeit von der Situation und persönlichen Präferenzen. Dennoch handelt es sich bei den Copingstrategien, die im Folgenden berichtet werden, um Methoden, die über die Grenzen eines Ordnungsdienstes hinweg in verschiedenen Settings und Kommunen beobachtet werden konnten. Sie bilden daher Muster ab, die sich von Einzelfällen aggregie-

ren lassen und somit generelle Tendenzen im Bewältigungsverhalten kommunaler Ordnungsdienste abbilden. Im Folgenden werden die Copingstrategien in ihren Eigenschaften beschrieben und mit Sequenzen aus dem Datenmaterial unterlegt. Eine Übersicht mit Kurzbeispielen findet sich in Tabelle 7.

Tabelle 7: Copingstrategien der KOD-Mitarbeitenden für den Umgang mit Unsicherheiten und Herausforderungen (mit Beispielen aus dem Datenmaterial)

COPINGSTRATEGIE	BEISPIELE
Humor	»„Seid ihr jetzt Polizei oder Ordnungsamt?“ Ein Mitarbeiter antwortet: „Wenn die Summe stimmt, sind wir alles“.« (FP-C2, Pos. 44) „Sowas lieben wir ja, wenn man uns unsere Arbeit erklärt.“ (FP-A1, Pos. 7)
Retrospektive Rationalisierung	„Die haben sicher schonmal gezahlt.“ (FP-D1, Pos. 77) »„Ich glaub dem kein Wort“. Sie berichten, dass die Leute genau wüssten, was sie sagen müssen, damit der KOD nichts machen kann.« (FP-B2, Pos. 47)
Resilienz (Resignation)	„Eins darfst du nie machen, dich mit den Faktoren beschäftigen. Menschlich sein ja, aber man muss etwas abstumpfen.“ (FP-C3, Pos. 12) „Da kannst du nichts mehr machen.“ (FP-A1, Pos. 22-23)
Compliance unter Vorbehalt (Selektivität, Spezialisierung)	„[Der Chef] will das, ich mache, was mein Vorgesetzter sagt, aber ich bin ein unbequemer Dienstgruppenleiter, ich diskutiere gerne.“ (FP-A2, Pos. 19) „[…] jedes Team hätte eben eine eigene Arbeitsauffassung oder ein eigenes Steckenpferd.“ (FP-A2, Pos. 31)
Verantwortungsdelegation	„Ja, wenn es nach mir ginge, wären die Regeln auch einheitlich und man müsste auch im Park Maske tragen, aber so sind die Regeln nun mal.“ (FP-A1, Pos. 31)
Non-Compliance (Kontingentierung, Minimierung von Interaktionen)	»[Das] gehört zwar „mit zu unseren Aufgaben, aber nö“.« (FP-A2, Pos. 32) „Den angeblichen Tourist können wir ja heut verschonen wenn du willst“ (FP-C2, Pos. 57)

9.3.1 Humor

Eine häufig beobachtete Reaktion der KOD-Mitarbeitenden auf Situationen, die von Spannungen geprägt sind und emotionalen Stress auslösen, ist Humor in verschiedenen Facetten. Die Mitarbeitenden machen Scherze, die die Situation auflockern sollen oder Unsicherheiten überspielen. Dabei bedienen sie sich auch der Ironie oder des Sarkasmus, um einen emotionalen Umgang mit schwierigen Situationen zu finden.

> »Es geht im Gespräch darum, dass Thorsten den KOD verlässt und Thommy mit einem Zwinkern sagt: „Du brauchst dich hier nicht mehr blicken lassen“ und „wer dem KOD den Rücken kehrt-“. Daraufhin sagt Thorsten zu mir im Scherz: „Hier gibt es auch Mobbing“ und dass ich das notieren soll, dabei lacht er. […] In der Pause sieht Thorsten mich wiederholt an, wenn die anderen ihn necken, und sagt „Siehst du, hier gibt es auch Mobbing“. Er sagt das mit einem Grinsen oder Zwinkern, sodass mir bewusst ist, dass es mehr im Scherz gemeint ist. Mein Eindruck ist jedoch schon, dass die anderen ihn etwas abwertend behandeln, weil er geht bzw. weil er eine vermeintlich ‚leichtere‘ Aufgabe wahrnimmt und nicht beim KOD im Außendienst bleiben will.« (FP-D1, Pos. 56-64)

In der beschriebenen Situation wird Humor zweierlei eingesetzt. Zunächst nutzt der Mitarbeiter Thommy das Mittel der Ironie, um sein Missfallen darüber, dass sein Kollege Thorsten den KOD verlassen will, auszudrücken. Mithilfe von Frotzeleien („du brauchst dich hier nicht mehr blicken lassen“) wird der Umgang mit der Fluktuation im Team und dem Verlust eines Kollegen geübt. Dabei kann das Missfallen sowohl als Trauer über den Weggang eines geschätzten Kollegen interpretiert werden, als auch als Neid („‚leichtere‘ Aufgabe“) oder Enttäuschung („wer dem KOD den Rücken kehrt“) verstanden werden. Das Zwinkern und das Lachen betonen die humorvolle Note in der Situation. Darüber hinaus setzt Thorsten Humor ein, um die von ihm als „Mobbing“ gekennzeichneten Neckereien seiner Kollegen zu verarbeiten und sich emotional davon zu distanzieren. An dieser Stelle steht die Bewältigungsstrategie mittels Humor eng mit der Resilienz (siehe unten) im Zusammenhang, indem sie dazu beiträgt, andere Gefühle zu überdecken und zu vermeiden, die eigene Betroffenheit offen zu zeigen oder auszusprechen. Die emotionsorientierte Strategie des Humors kann auf diese Weise nicht unmittelbar am eigentlichen Problem (z. B. dem Weggang eines Kollegen oder sozialer Exklusion) angreifen, da dieses entweder nicht explizit thematisiert wird oder außerhalb des Einflussbereichs der Akteure liegt. Sie ermöglicht jedoch, dass die emotionalen Folgen des Stressors (wie Trauer, Einsamkeit oder Scham) kaschiert und humorvoll verarbeitet werden. Eine ähnliche Situation wurde bereits für den Mitarbeiter beschrieben, dessen Wechsel vom KOD zur Bundespolizei von den Kollegen hämisch kommentiert

wurde, woraufhin auch dieser lachend reagierte und sich keine Reaktion anmerken ließ (FP-C5, Pos. 23-25). Insbesondere in Situationen der Unsicherheit hinsichtlich des eigenen Teams oder der Zusammenarbeit mit Kollegen zeigt sich Humor häufig als eine genutzte Copingstrategie.

Darüber hinaus kommen Sarkasmus und Ironie wiederholt mit Bezug zu anderen Akteuren wie der Bevölkerung oder der Polizei zum Einsatz. Dies drückt sich beispielsweise aus, wenn die Mitarbeitenden sarkastisch feststellen, dass ihre Einsätze mitunter „wieder mehr Arbeit für die Polizei“ (FP-C1, Pos. 36) bedeuten, wenn sie die Polizei als Unterstützung dazu rufen müssen. Die ursprünglich geplante Entlastung der Polizei wird damit nicht erreicht und der Humor wird als Bewältigungsstrategie für den Zielkonflikt genutzt. Der nachgeschobene Halbsatz „Wenn die Polizei nicht wieder 40 Minuten braucht“ (FP-C1, Pos. 9) drückt zudem die Unzufriedenheit damit aus, dass die Zusammenarbeit mit der Polizei nicht immer entsprechend den Vorstellungen der KOD-Mitarbeitenden verläuft. Die Enttäuschung darüber, dass die Polizei sich bei der Unterstützungsleistung aus Perspektive der Außendienstkräfte viel Zeit lässt, drückt sich in der sarkastischen Bemerkung aus.

Gegenüber der Bevölkerung werden mehrfach ironische Bemerkungen beobachtet, die definitionsgemäß genau das Gegenteil dessen ausdrücken, was tatsächlich gemeint ist. Ein Mitarbeiter liest beispielsweise eine Mail eines Beschwerdeführers vor, in der es heißt, der KOD solle an einem bestimmten Ort »mal ordentlich Strafen verteilen«, woraufhin er mit der Aussage »„Sowas lieben wir ja, wenn man uns unsere Arbeit erklärt“« (FP-A1, Pos. 7) reagiert. Die Mitarbeitenden möchten also gerade nicht, dass Bürger:innen ihnen Vorgaben machen, auf welche Art und Weise sie ihre Aufgaben erledigen sollen. An dieser Stelle wird die ironische Bemerkung genutzt, um die emotionale Spannung zwischen Fremderwartung und Selbstverständnis zu mildern. Das ist ebenso der Fall, wenn die Außendienstkräfte im Streifendienst nach dem Weg oder anderen Informationen gefragt werden und meinen, es scheint als »hätten sie einen „roten Buzzer“ auf dem Kopf, der sie als ‚Information‘ ausweist« (FP-A2, Pos. 37). Die spöttische Reaktion »„das ist ja unsere Aufgabe, Ansprechpartner für die Bevölkerung“« (FP-C1, Pos. 42) unterstreicht, dass die Mitarbeitenden eine Wahrnehmung als Informationsdienstleister und Ansprechpartner eben nicht oder nicht als einzige Aufgabe wahrnehmen. Die Herausforderung, die Erwartung der Bürger:innen zu erfüllen und dem eigenen Anspruch an die eigene Arbeit gerecht zu werden, wird unter anderem über die Copingstrategie des (sarkastischen oder ironischen) Humors bewältigt.

Einen beinahe fatalistischen Zug nimmt die Verwendung von Humor an, wenn die Mitarbeitenden sich mit der Polizei vergleichen und die eigene wahrgenommene Handlungsunfähigkeit kommentieren. Als problematisch beschrei-

ben sie, dass, wenn in gemischten Streifen mit Landes- und Bundespolizei etwas passiert, die KOD-Mitarbeitenden »daneben stehen, „bewaffnet mit unserem Kugelschreiber“« (FP-B2, Pos. 37-38). Die metaphorische Beschreibung des ihnen zur Verfügung stehenden Kugelschreibers zur Verteidigung im Vergleich zu den Schusswaffen der Polizei drückt sarkastisch die geringe Selbstwirksamkeitserwartung der KOD aus. Der bildhafte Humor ermöglicht einen emotionalen Umgang mit dem entstehenden Stress für die Mitarbeitenden untereinander, dessen Ursache sie in der Situation nicht ändern können.

Neben bissigen Bemerkungen wird die Nutzung von Humor als Bewältigungsstrategie jedoch auch im positiveren Sinne genutzt:

> »Auf dem Weg fragt ein Passant die Mitarbeiter „Seid ihr jetzt Polizei oder Ordnungsamt?“ Ein Mitarbeiter antwortet „Wenn die Summe stimmt, sind wir alles“, ein anderer sagt ironisch „Das was draufsteht [Anm.: auf der Uniform], also Polizei“. Die anderen lachen. Die Antworten wirken, also würde die Frage öfter gestellt und die Mitarbeiter hätten inzwischen ein Repertoire an Antworten darauf.« (FP-C2, Pos. 44)

Zur Bewältigung wiederkehrender kritischer Fragen aus der Bevölkerung bezüglich der Identität und Autorität des KOD haben die Mitarbeitenden humorvolle Mechanismen entwickelt. Diese äußern sich beispielsweise in scherzhaften Antworten, die die eigentliche Frage unbeantwortet lassen, jedoch aus der Perspektive der Mitarbeitenden deren vermeintliche Absurdität hervorheben. So wird humorvoll angemerkt, dass sie gegen ausreichende Bezahlung jede gewünschte Rolle darstellen können, wodurch die Fragestellung ins Lächerliche gezogen wird. Ein weiteres Beispiel ist die ironische Bezugnahme eines zweiten Mitarbeiters auf die vermeintliche Unfähigkeit des Passanten, die Aufschrift auf der Uniform, die den KOD eindeutig als Ordnungsdienst identifiziert, korrekt zu lesen. Das gemeinsame Lachen und die schnellen Reaktionen legen nahe, dass diese Situationen bereits mehrfach erlebt wurden und humorvolle Bemerkungen als routinierte Bewältigungsstrategie etabliert sind. Zur Bewältigung der Spannung, die durch das Nicht-Erkannt-Werden und die Anzweiflung der Berufsidentität des KOD entsteht, haben sich die Mitarbeitenden lustige Sprüche zurechtgelegt. Diese ermöglichen es ihnen, eine Rechtfertigungs- oder Erklärungsposition zu umgehen, während sie gleichzeitig die empfundene Provokation mit Humor entkräften. Darüber hinaus fördert das gemeinsame Lachen sowohl die Gruppenkohäsion als auch die kollektive Resilienz.

9.3.2 Retrospektive Rationalisierung

Als weitere Copingstrategie, die in erster Linie emotionsorientiert ist, greifen die Mitarbeitenden des KOD auf eine gemeinsame Rationalisierung zurück.

Situationen, die im Arbeitsalltag Unsicherheit und Stress hervorrufen und Brüche im Selbstverständnis oder den Routinen der KOD bedingen, versuchen die Mitarbeitenden sich so zu erklären, dass der Sinn aus ihrer Perspektive wiederhergestellt wird. Das geschieht in der Regel im Anschluss an Ereignisse, um diese rückwirkend in der eigenen Logik zu verorten.

> »André spricht mit der mittelalten Frau und als er zu uns kommt, sagt er mit verstellter Stimme „Glauben Sie, dass es dieses Corona gibt?“ und beide Mitarbeiter lachen. Sie fanden die Frage scheinbar amüsant, beschäftigen sich aber nicht weiter damit.« (FP-A2, Pos. 37)

Eine Möglichkeit, das Verhalten anderer Menschen zu rationalisieren, besteht – neben dem hier ebenfalls beobachtbaren Humor – in der kollegialen Rückversicherung, dass die Situation ähnlich oder identisch wahrgenommen wurde. Im dargestellten Beispiel erfolgt dies durch die Nachahmung der Passantin, deren Frage aus Sicht der beiden Mitarbeiter als absurd interpretiert wird. André gibt einen Teil des Gesprächsinhalts wieder, drückt durch die verstellte Stimme seine Irritation über die Frage aus und findet durch das gemeinsame Lachen Bestätigung von seinem Kollegen, dass dieser die Situation ebenfalls komisch findet. Ähnlich stellt sich eine beobachtete Situation in einer anderen Stadt dar:

> »Am Beginn der ‚Großen Brücke‘, direkt neben dem Kaffeefahrrad, läuft ein Hund frei rum, der Besitzer nimmt ihn dann an die kurze Leine als die Mitarbeiter des KOD kommen. Sie weisen ihn darauf hin, dass der Hund nicht unangeleint laufen darf, und fragen nach den Papieren des Hundes. Der Mann sagt, es sei der Hund einer Freundin, die sei Britin und der Hund sei dort angemeldet und auf unbestimmte Zeit bei ihm, während die Freundin in der Heimat ist. Die Mitarbeiter belassen es dabei und steigen ins Auto, dabei sagen sie „Ich glaub dem kein Wort“. Sie berichten, dass die Leute genau wüssten, was sie sagen müssen, damit der KOD nichts machen kann. Eine Überprüfung der Daten und ein Abgleich mit Großbritannien wäre viel zu aufwendig.« (FP-B2, Pos. 47)

Der zu bewältigende Stress für die Mitarbeitenden wird durch eine Erfahrung geringer Selbstwirksamkeit ausgelöst. Die Außendienstkräfte beginnen eine Maßnahme mit dem Ziel, eine Konsequenz, beispielsweise in Form einer Verwarnung oder einer Ordnungswidrigkeitenanzeige, herbeizuführen. Stattdessen sehen sie sich aufgrund bürokratischer Hürden („ein Abgleich der Daten mit Großbritannien wäre viel zu aufwändig“) gezwungen, die Maßnahme abzubrechen und unverrichteter Dinge die Szene zu verlassen. Die daraus resultierende Unsicherheit hinsichtlich ihrer Autorität und Durchsetzungskraft bewältigen sie zurück im Dienstwagen mit der gegenseitigen Rückversicherung, dass

der Mann mit dem Hund gelogen haben muss. Sie sind sich einig, dass sie ihm „kein Wort“ glauben und unterstellen, dass „die Leute“ vorsätzlich den KOD anlügen, damit dieser handlungsunfähig ist. Auf diese Weise stiften die Mitarbeitenden rückblickend einen gemeinsamen Sinn in einer Situation, welche von ihren bestehenden Logiken abweicht. Durch die Bestätigung von Kollegen wird die eigene Deutung der Situation unterstrichen ein Interpretationskonflikt vermieden.

Darüber hinaus bewältigen die KOD-Mitarbeitenden Herausforderungen, die durch empfundene Provokationen aus der Bevölkerung entstehen, mit einer Strategie der Verallgemeinerung:

> »Ein Mann drängt sich zwischen den nebeneinander laufenden Mitarbeitern durch und sie kommentieren, dass dies eine „sinnlose Provokation“ sei, aber damit müsse man leben. „Der Bürger nimmt sich immer mehr Rechte raus, aber nicht seine Pflichten wahr“ erklären sie mir.« (FP-C3, Pos. 13)

In der konkreten Situation ist es lediglich eine Person, die sich aus Sicht der Mitarbeitenden nicht korrekt verhält. Dennoch übertragen sie das Fehlverhalten auf „de[n] Bürger“ und schreiben dieser Gesamtheit der Menschen zu, Rechte einzufordern, aber die eigenen Pflichten im Gegenzug nicht wahrzunehmen. Dies kann einerseits damit zusammenhängen, dass ähnliche Situationen häufiger auftreten und daher von spezifischen Einzelfällen auf die Allgemeinheit geschlossen wird. Andererseits kann die Strategie der Verallgemeinerung auf *alle* als eine Form der Rationalisierung interpretiert werden, die den Mitarbeitenden eine Abgrenzung und Distanzierung von den Bürger:innen ermöglicht (siehe Kapitel 7.3). Diese Rationalisierung dient nicht nur der emotionalen Entlastung, sondern stärkt zugleich die Gruppenkohäsion, indem sie eine kollektive Deutung von Verhaltensweisen schafft, denen die Mitarbeitenden im Arbeitsalltag regelmäßig begegnen. Dies drückt sich auch in Aussagen wie »„Zivilcourage haben die Leute nicht“« (FP-C3, Pos. 7) aus, in denen Formulierungen wie „die Leute“, „die Passanten“ oder „der Bürger“ verwendet werden. Sie dienen als Ausdruck eines *Othering* (vgl. Reuter, 2002), bei dem eine klare Differenzierung zwischen der eigenen Gruppe und ‚den Anderen‘ hergestellt wird. Dabei wird die Komplexität der ‚Anderen‘ reduziert und ihre Handlungen durch stereotypisierende Zuschreibungen erklärt.

> »Wir stehen vor dem Treppenabgang am Bahnhof und Thommy zeigt mit einem Kopfnicken in Richtung eines jungen rauchenden Mannes und meint, dieser würde bestimmt seinen Zigarettenstummel wegschmeißen am Schluss. Als dies nicht passiert, sagt er über den jungen Mann und seinen Freund: „Die haben sicher schonmal gezahlt“, er vermutet also, dass sie bereits einmal erwischt wurden und nicht nochmal ein Bußgeld bezahlen

möchten. Wir gehen auf die andere Straßenseite auf den Bahnhofsplatz und die Mitarbeiter beobachten zwei jugendliche Mädchen, die ebenfalls rauchen, und meinen die würden ebenfalls nicht zum Mülleimer gehen [Anm.: um die Zigaretten dort zu entsorgen]. Die Mädchen drehen sich jedoch um und sehen den Ordnungsdienst, kurz darauf stehen sie auf und gehen weiter und es wird wieder nicht beobachtet, dass die Zigarette weggeschnippt wird. Eine ältere Frau geht währenddessen zum Mülleimer und drückt dort ihre Zigarette aus. Danach wird noch über einen Mann, der an einer Außenwand des naheliegenden Shoppingcenters lehnt, gesagt, dass er sicher auch seine Kippe wegschmeißt. Auch hier passiert das jedoch nicht und die Mitarbeiter begründen das damit, dass die Personen sie gesehen haben und sich daher an die Regeln halten.« (FP-D1, Pos. 77)

In dieser beobachteten Szene wird die Verallgemeinerung durch ein ausgeprägtes Erklärungsbias ergänzt. Dieses auch als *confirmation bias* (vgl. Nickerson, 1998) bekannte Phänomen bezeichnet eine Form der retrospektiven Rationalisierung, bei der nach Erklärungen gesucht wird, die bereits bestehende Überzeugungen oder Stereotype bestätigen. Die zugrundeliegende Überzeugung der Mitarbeitenden, die in dieser Situation evident wird, ist die Annahme, dass Menschen im öffentlichen Raum ihre Zigarettenstummel nach dem Rauchvorgang typischerweise auf den Boden werfen, anstatt sie entsprechend der Vorschriften in dafür vorgesehenen Mülleimern zu entsorgen. Als diese Erwartung zum ersten Mal nicht erfüllt wird, erklären die Mitarbeitenden den Bruch in ihrer Sinnstruktur damit, dass die betreffenden Personen aufgrund negativer Erfahrungen in der Vergangenheit („schonmal gezahlt“) nun entgegen der eigenen Erwartung handeln.

In einem weiteren Fall entzieht sich der Verbleib der Zigaretten der Beobachtung der KOD-Mitarbeitenden, da die Personen das Blickfeld verlassen. Stattdessen wird eine andere Person beobachtet, die ihre Zigarette vorschriftsgemäß im Müll entsorgt. Dennoch wird einer vierten Person unterstellt, die Zigarette wegzuwerfen, was wiederum nicht eintritt. Die Situation ist geprägt von Diskrepanzen zwischen den Erfahrungswerten der Mitarbeitenden und der tatsächlichen Beobachtung. Die wiederholte, jedoch unbelegte Annahme über das weitere Geschehen führt reflexartig zu einer retrospektiven Rationalisierung, gemäß der die verdächtigten Personen nur deshalb regelkonform handeln, weil sie die Anwesenheit des KOD wahrgenommen haben. Dies verweist einerseits auf die Selbstwahrnehmung der Mitarbeitenden in Bezug auf ihre Autorität durch bloße Präsenz. Andererseits verdeutlicht die Szene, dass der emotionale Stress, die Deutungshoheit über die Situation zu bewahren, durch Rationalisierungen und *confirmation bias* verarbeitet wird.

Zudem wird deutlich, dass die Copingstrategie der retrospektiven Rationalisierung in konkreten Situation eingesetzt wird, um akut kollektiven Sinn her-

zustellen und die Interpretation der Ereignisse mit den eigenen Erwartungen in Einklang zu bringen. Das zeigt sich insbesondere, wenn Rationalisierungen voneinander unabhängiger Situationen einander widersprechen. Ein Beispiel für konträre Erklärungen zeigt sich in der Reaktion der Bevölkerung auf die Uniform und deren Aufschrift: Einerseits wird der Bevölkerung unterstellt, nicht zu wissen, was die Abkürzungen (wie OA, KOD, SOD u.v.m.) auf der Uniform bedeuten. Dies wird als Erklärung herangezogen, warum die Bürger:innen dem KOD nicht den erwarteten Respekt entgegenbringen oder ihn – gegebenenfalls entgegen dem eigenen Selbstverständnis der Mitarbeitenden – lediglich als Servicedienstleister und „laufendes Büro" (FP-C4, Pos. 19) wahrnehmen. Andererseits berichten die Mitarbeitenden, dass die Menschen die Aufschrift auf der Uniform erkennen und sofort erstehen, dass es sich um den Ordnungsdienst handelt (FP-C4, Pos. 22), woraufhin sie entweder aggressiv reagieren oder sich besonders regelkonform verhalten. Es ist anzunehmen, dass beide Reaktionen der Bevölkerung dem KOD unabhängig voneinander begegnen und beide als gleichwertig reale Erfahrungen existieren. Die unterschiedlichen Reaktionen eröffnen den Mitarbeitenden jedoch zwei divergente Erklärungsansätze für das Verhalten des Gegenübers, die sie je nach der konkreten Situation flexibel einsetzen. Diese strategische Auswahl der jeweils passenden Rationalisierung ermöglicht es den Mitarbeitenden, die Interaktion rückwirkend zu deuten und Abweichungen so zu interpretieren, dass sie mit bestehenden Überzeugungen übereinstimmen.

Die Copingstrategie der retrospektiven Rationalisierung äußert sich in der Suche nach kollegialer Bestätigung, der Verallgemeinerung von Eigenschaften bis hin zu einem Othering sowie einem Erklärungsbias. Die strategische Nutzung rückwirkender Erklärungen zur Bewältigung von Unsicherheiten wird sichtbar, wenn sich widersprechende Deutungen flexibel eingesetzt werden, um eine Regulation der Emotionen zu bewirken und in der jeweiligen Situation kohärenten Sinn herzustellen.

9.3.3 Resilienz

Anstelle von einer Bewältigung stressiger Situationen mittels Humor oder dem Versuch, sie logisch zu erklären, entwickeln Mitarbeitende auch Strategien, Emotionen weitestgehend auszublenden. Dieser Mechanismus tritt insbesondere in emotional fordernden Situationen auf, die das Potenzial haben, die Mitarbeitenden langfristig zu belasten und daher eine Abgrenzung erfordern.

Als herausfordernd wird beispielsweise der Umgang mit unerlaubter Prostitution im öffentlichen Raum sowie mit marginalisierten und sozial schwachen Gruppen beschrieben. Mit Bezug zu einer bettelnden Frau, die ihre Bußgelder nicht bezahlen kann und auf die Frage hin, warum sie so hoch verschuldet ist,

heißt es beispielsweise: „Eins darfst du nie machen, dich mit den Faktoren beschäftigen. Menschlich sein ja, aber man muss etwas abstumpfen“ (FP-C3, Pos. 12). Der Mitarbeiter beschreibt, wie er die Hintergrundgeschichten der Menschen bewusst ausblendet, um sich emotional zu schützen. Die Formulierung „darfst du nie machen“ deutet darauf hin, dass diese Form des Umgangs mit Schicksalen eine allgemeine, ungeschriebene Regel darstellt, die zwar nicht explizit thematisiert wird, jedoch allen als Orientierung bekannt ist. Eine Beschäftigung mit den Faktoren kommt dem Versuch einer rationalen Erklärung gleich. Während für zahlreiche Situationen Rationalisierungen als Copingstrategie sinnvoll eingesetzt werden, wird im Falle von menschlichen Biografien und den Hintergrundgeschichten marginalisierter Personen zum Eigenschutz auf weitere Informationen verzichtet. Das ist zum einen darauf zurückzuführen, dass die Geschichten belastend und teils schwer zu verarbeiten sein können. Zum anderen soll die Abgrenzung auch davor bewahren, Mitleid mit den Menschen zu bekommen:

> »Gegen 23 Uhr gehen wir an der Seite des Bahnhofs entlang Richtung Eingang. Ein Hund wird von einer Person in einer Gruppe an der langen Leine gehalten, er bellt und rennt auf die KOD-Mitarbeiter zu. Die werden laut und sagen deutlich, die Halter sollen den Hund eng an die Leine nehmen. […] Die Stimmung ist recht aufgeheizt, die Mitarbeiter sind sehr ernst und laut, die drei angesprochenen Personen sind zwei Männer und eine Frau. Es wirkt aufgrund des Erscheinungsbildes so, als würden sie zur Gruppe der Menschen mit Lebensmittelpunkt auf der Straße bzw. Punks gehören. Die Frau in der Gruppe fragt, warum der KOD-Mitarbeiter so böse schaut und warum er ihnen das nicht nett sagen kann. Der verzieht keine Miene und schickt die drei mit dem Hund weg. [Im Nachhinein erzählt er mir, dass er keinen Spaß verstehe, wenn es um Hunde geht, denn der Besitzer hätte den Hund gerade noch so halten können und wenn der Hund aggressiv ist, dann muss er eng an der Leine gehalten werden.] Die Frau beginnt zu weinen und fragt, warum sie so behandelt würden. Die Gruppe geht und die Mitarbeiter erklären mir, dass man das nicht an sich ranlassen darf, wenn die Leute weinen oder Mitleid wollen. Direkt darauf ist die Stimmung im Team wieder freundlich und gelassen. (FP-C3, Pos. 37)

Die Mitarbeiter treten in dieser Szene sehr durchsetzungsstark, laut und konsequent auf. Dies stößt beim Gegenüber auf Unverständnis und führt sogar dazu, dass eine Person so emotional angegriffen ist, dass sie beginnt zu weinen. Die KOD-Außendienstkräfte bleiben jedoch bei ihrer Linie und verweisen die Gruppe des Platzes. Sie erklären zunächst ihr Auftreten mit der Reaktion des aggressiven Hundes und dass diese Situationen immer ein striktes Durchgreifen erfordern. Sie fügen hinzu, dass man Trauer und mitleiderregendes Verhalten „nicht an sich ranlassen darf“, sich also emotional abgrenzen muss, um die Rolle

als durchsetzungsstarke Autorität zu erfüllen. Bemerkenswert ist, wie schnell der Wechsel zwischen unbekümmerten Gesprächen im Team zu einer ernsten und aufgeheizten Stimmung während der Maßnahme ist, um im nach Abschluss wieder „freundlich und gelassen“ zu erscheinen. An dieser Stelle drückt sich aus, dass die Mitarbeitenden der KOD im Arbeitsalltag zwischen verschiedenen Rollen wechseln, wobei sie ihr Verhalten situativ anpassen. Je nach Erfordernis der Situation reagieren sie mit Freundlichkeit oder Bestimmtheit, mit Zugänglichkeit oder Durchsetzungsstärke. Eine Entwicklung von Resilienz gegenüber den Gefühlen und Geschichten der Klient:innen erleichtert diesen Rollenwechsel. Das Abstumpfen und Abhärten kann dabei als eine emotionsorientierte Copingstrategie verstanden werden, die einen professionellen Umgang mit intensiven und belastenden Ereignissen ermöglicht.

Ein Mitarbeiter drückt es folgendermaßen aus: »„Du brauchst hier ein dickes Fell“« (FP-C2, Pos. 31) und deutet damit an, dass die Tätigkeit beim KOD nicht für sensible Persönlichkeiten geeignet sei. Die Aussage reflektiert die Selbstwahrnehmung der Mitarbeitenden als belastbare und abgeklärte Sicherheitskräfte, die zwar „menschlich“ agieren sollen, aber unempfindlich gegenüber belastenden Situationen sein oder werden („abstumpfen“) sollen. Dies gelingt den Mitarbeitenden jedoch unterschiedlich gut. Die Führungskraft eines KOD berichtet, dass seit kurzem eine Statistik über Beleidigungen und verbale Angriffe auf die Außendienstkräfte geführt wird. Diese Beleidigungen können laut ihm »eben manche besser ab und manche schlechter« (FP-A2, Pos. 4). Die Resilienz gegenüber persönlichen verbalen Angriffen ist unterschiedlich stark ausgeprägt und es zeigt sich, dass diejenigen, die weniger abgehärtet sind, versuchen, sich dies nicht anmerken zu lassen:

> »Die Mitarbeiter erzählen, dass sie vor kurzen eine tote Person gefunden haben, das war wohl das erste Mal bei diesem KOD. Ich frage nach, wer die Person war, und sie berichten, dass er ein obdachloser Rumäne war. Als sie ihn gesehen haben, war bereits ein Ersthelfer dort und hat versucht den Mann zu reanimieren, es war jedoch zu spät. Die Mitarbeiter berichten, dass es dann zwei Stunden gedauert hat, bis der Mann abtransportiert wurde und sie mussten in der Zwischenzeit vor Ort bleiben und die Situation absichern. Sie erzählen, dass der Wind alle paar Minuten die Abdeckung über dem Toten hochgeweht hat und eine Hand oder ein Fuß zum Vorschein kam. Ein Mitarbeiter sagt, er dachte mehrmals, dass sich der Mann doch noch bewegt hat und vielleicht noch lebt und man vielleicht nochmal reanimieren könnte, aber er meint lachend, dass er das natürlich nicht gesagt hat.« (FP-C6, Pos. 10)

Der Anblick einer verstorbenen Person stellt auch für KOD-Mitarbeitende eine außergewöhnliche Erfahrung dar und war im beschriebenen Fall der erste

Vorfall dieser Art im beruflichen Kontext der Außendienstkräfte. Zur Bewältigung dieser belastenden Stresssituation wird im Nachgang Humor als Copingstrategie eingesetzt, indem der betreffende Mitarbeiter bei der Erzählung über seine damalige Reaktion lacht und diese verharmlost. In der akuten Situation selbst war er jedoch offenbar nicht in der Lage, seine Reaktion auf die Herausforderung – die reale oder imaginierte Unsicherheit, ob die Person noch lebt – zu artikulieren. Die Bemerkung „natürlich nicht" signalisiert, dass das Offenlegen emotionaler Vulnerabilität oder Unsicherheit gegenüber den Kolleg:innen ausgeschlossen scheint.

Resilienz zeigt sich in den analysierten Beispielen aus dem Datenmaterial entweder als bereits vorhandene Fähigkeit, die die KOD-Mitarbeitenden mitbringen, als Kompetenz, die im Arbeitsalltag erlernt wird oder als performative hergestellte Praxis, die darauf abzielt, das Bild von Unverletzbarkeit und Souveränität aufrechtzuerhalten. Die Copingstrategie zielt darauf ab, sich vor psychischen Belastungen zu schützen und einen Umgang mit intensiven Erlebnissen aus dem Arbeitsalltag zu finden. Einschränkend ist im Hinblick auf die Strategie der Resilienz anzumerken, dass dieses Thema insbesondere in einem der untersuchten KOD explizit angesprochen wurde und in den Beobachtungen hervortrat. Für diesen Ordnungsdienst, der erst vor kurzem implementiert wurde und in dem viele Mitarbeitende ohne vorherige Erfahrung im Sicherheitsbereich tätig sind, erscheint es nachvollziehbar, dass die Mitarbeitenden eine Resilienz erst ausbilden müssen. Es ist anzunehmen, dass dieser Prozess in den anderen, etablierteren KOD bereits weiter fortgeschritten ist und daher weniger sichtbar wird.

Eine spezielle Form der Resilienz stellt die Resignation dar. Einige Kommentare der KOD-Mitarbeitenden deuten darauf hin, dass sie nicht mehr davon ausgehen, bestimmte Situationen verändern zu können. Im Hinblick auf eine offene Drogenszene in einer Stadt sagt ein Mitarbeiter: „Da kannst du nichts mehr machen" und berichtet, dass der KOD zwar regelmäßig vor Ort ist, „aber davon geht die Szene ja nicht weg, sie Menschen tauchen woanders wieder auf" (FP-A1, Pos. 22-23). Der Mitarbeiter hat sich damit abgefunden, dass die Tätigkeit des KOD die Herausforderungen mit der Drogenszene nicht lösen kann. Im Fall der Bettlerin, die ihre Schulden nicht bezahlen kann und der gegenüber von weiteren Ordnungswidrigkeiten abgesehen wird, drückt der Kommentar „Wir sollen was machen, dann machen wir was, aber es gibt keine finalen Konsequenzen" (FP-C1, Pos. 36) ebenfalls eine Entmutigung hinsichtlich der Effektivität der Arbeit des KOD aus. Die Resignation muss dabei nicht als Kapitulation verstanden werden, sondern kann auch Ausdruck einer bewussten Akzeptanz des Unveränderbaren sein. Ein strategischer Rückzug von bestimmten Aufgaben, um Energie zu sparen und in andere Aufgaben zu investieren, stellt dann

eine Variante von Resilienz dar und hilft den Mitarbeitenden, mit negativen Selbstwirksamkeitserfahrungen umzugehen.

9.3.4 Compliance unter Vorbehalt

Während Humor, Rationalisierung und Resilienz Bewältigungsstrategien darstellen, die sich vornehmlich auf die emotionalen Konsequenzen von Stress und Herausforderungen konzentrieren, richten sich die folgenden Strategien vermehrt an die Ursachen des Problems und dessen Überwindung. Eine solche Strategie ist die Regelbefolgung. Hierbei geht es jedoch nicht um die bloße Compliance mit Aufgaben und Vorgaben im Berufsalltag, da dies keine Copingstrategie im engeren Sinne darstellt, sondern lediglich die Erfüllung der zugewiesenen Aufgaben. Was vielmehr als Coping aufgefasst wird, ist die Befolgung von Regeln unter Vorbehalt oder aus Pflichtgefühl. Unter *Compliance unter Vorbehalt* wird verstanden, wenn Regeln befolgt und Aufgaben übernommen werden, obwohl die Mitarbeitenden eine innere Ablehnung oder einen Widerwillen empfinden.

> »Über Funk erreicht das Team eine Beschwerdemeldung über einen Verstoß gegen die Vorgabe der Gaststättenschließung wegen Corona. Das Team meldet zurück, dass es die Beschwerde übernimmt. Im Anschluss erhalten sie eine Mail mit den Details, in der ausgeführt wird, dass die Beschwerde anonym eingegangen ist. Ein Mitarbeiter sagt „Was soll der Scheiß?“ und zeigt mir die Mail, in der von einer anonymen Beschwerde von einer Person, die gegenüber der Gaststätte wohnt, die Rede ist. Er erklärt mir, dass der KOD normalerweise anonyme Beschwerden nicht annimmt, weil sie vor Gericht keinen Bestand haben. Es ist unklar, ob Coronabeschwerden ausnahmsweise auch anonym angenommen werden dürfen. Die Beschwerde lautet, dass eine Gaststätte, die geschlossen sein sollte, geöffnet hätte. Das Team fährt hin, geht zur Tür und schaut durch die Fenster der Gaststätte.« (FP-A1, Pos. 17)

In solchen Fällen wird das Missfallen verbal ausgedrückt („Was soll der Scheiß?“) und dennoch eine Bereitschaft zur Einhaltung von Regeln trotz Unzufriedenheit signalisiert. Unliebsame Aufgaben oder Tätigkeiten, die im Widerspruch zu den eigenen Überzeugungen stehen, stellen eine Herausforderung dar, der die Mitarbeitenden mit Konformität (das Team übernimmt die Beschwerde) vorbehaltlich der eigenen Meinung begegnen. In diesem Zusammenhang wird die Erfüllung von Aufgaben, die mit den eigenen normativen Einstellungen oder Routinen kollidieren, durch die verbale Artikulation von Missfallen erleichtert. Die verbale Ausdrucksform dient dabei als Mechanismus zur Stressregulation, indem sie die durch die Aufgabe hervorgerufene Dissonanz externalisiert und auf diese Weise bearbeitbar macht. Die Mitarbeiten verschaffen sich

dadurch eine gewisse moralische Entlastung, indem sie verdeutlichen, dass sie die Aufgabe als unangenehm empfinden und sie lediglich aus einem Pflichtgefühl und nicht aus innerer Überzeugung heraus erfüllen. Diese Copingstrategie wurde bereits im Zusammenhang mit der unbeliebten Aufgabe der Kontrolle von Parktickets deutlich (siehe Kapitel 7.4.3.2), die nur durchgeführt wird, weil der Vorgesetzte dies vorschreibt (FP-A2, Pos. 19).

Eine Variante der Compliance unter Vorbehalt ist zudem eine selektive Ausführung der Kontrollaufgabe, beispielsweise dann, wenn Aufgaben nur dann durchgeführt werden, »wenn ich *ganz arg* motiviert bin"« (FP-D1, Pos. 43). Aus der Betonung wird deutlich, dass die hier angesprochene Verfolgung von Falschparkenden unbeliebt ist und der Aufgabe nur unter Ausdruck des Missfallens und nur bei ausreichender Kapazität nachgegangen wird. Ebenfalls eine selektive Form der Compliance wird in Situationen angewendet, in denen Außendienstkräfte eine Aufgabe für unwichtig oder eine Maßnahme für unnötig halten und die Kolleg:innen zwar nicht von der Umsetzung abhalten, aber sie auch nicht dabei unterstützen. Beispiele für diese Art der Compliance unter Vorbehalt wurden bereits im Rahmen der Aushandlungsprozesse unter Kolleg:innen (7.4.2, „the stage is yours") und der Beschreibung des Typs *Serviceorientiert* (8.1.2.1, „dass du so lange mit dem laberst") angeführt. Diese Form der Compliance ist mit der *Verantwortungsdelegation* verwandt, da den Kolleg:innen die Verantwortung für die Maßnahme überlassen wird und dadurch eine Entlastung des eigenen inneren Konflikts erreicht wird.

Eng mit der Selektivität verknüpft ist die Spezialisierung. Wie bereits die Analyse des Arbeitsethos (7.4.3.2) gezeigt hat, werden einige Aufgaben nur eingeschränkt wahrgenommen, während andere Tätigkeiten bei den Mitarbeitenden besonders beliebt sind. Dabei bildet jeder ein „eigenes Steckenpferd" (FP-A2, Pos. 31) aus, es gibt aber auch ganze Teams, die sich auf bestimmte Aufgaben konzentrieren. Diese Form des Copings ermöglicht es den Mitarbeitenden, gezielt Freude und Erfolgserlebnisse in ihrer Arbeit zu generieren, indem sie Tätigkeiten priorisieren, die persönliche Befriedigung verschaffen oder als besonders erfolgversprechend gelten. Auf diese Weise wird ein Umgang mit unbeliebten Aufgaben und wahrgenommener geringer Selbstwirksamkeit gefunden, indem den Stressoren positive Erlebnisse entgegengesetzt werden.

Im beruflichen Alltag sehen sich die Mitarbeitenden regelmäßig Aufgaben gegenüber, die entweder nicht ihren persönlichen Präferenzen oder Erwartungen entsprechen oder sogar im Widerspruch zu ihren Überzeugungen stehen. Diese kognitive Unstimmigkeit führt zu Stress, dessen Bewältigung unter anderem durch die Strategie der Compliance unter Vorbehalt erfolgt. Diese manifestiert sich unter anderem in der verbalen Äußerung von Missfallen, der selektiven Ausübung von Tätigkeiten und einer Spezialisierung. Mit diesen Strategien wird

den Mitarbeitenden ermöglicht, ihrer beruflichen Verantwortung gerecht zu werden und zugleich durch kleine Handlungsspielräume im Rahmen ihrer Autonomie ein psychologisches Gleichgewicht aufrechtzuerhalten.

9.3.5 Verantwortungsdelegation

Die Außendienste der KOD sind in der Regel mit der Durchsetzung von Gesetzen, Verordnungen und Satzungen betraut, die auf politischer Ebene beschlossen wurden und ihrer direkten Einflussnahme entzogen sind. Dennoch verfügen sie im Rahmen der Opportunität über eine begrenzte Gestaltungsmöglichkeit bei der Umsetzung politischer Vorgaben. Dieser Ermessensspielraum wird jedoch in bestimmten Situationen bewusst negiert, um die Verantwortung für Maßnahmen an übergeordnete Stellen zu delegieren. Dies ist beispielsweise dann relevant, wenn die durchzusetzenden Regelungen den Überzeugungen der Mitarbeitenden widersprechen, sie von Klient:innen aufgrund der Maßnahmendurchsetzung aggressiv konfrontiert werden oder sie Diskussionen und Rechtfertigungen vermeiden möchten.

Die daraus resultierenden Konfrontationen erzeugen Stress, der sowohl aus der Diskrepanz zwischen beruflicher Verantwortung und persönlicher Einstellung als auch aus den Spannungen und potenziellen Gefahren in den Interaktionen resultiert. In solchen Situationen können die Mitarbeitenden der KOD sich auf ihre Rolle als exekutives Organ zurückziehen, das an die Einhaltung von Vorgaben gebunden ist und keinen Anteil an deren legislativer Festlegung hat. Die Mitarbeitenden bewältigen herausfordernde Konfrontationen unter anderem, indem sie die Verantwortung für die durchzuführende Maßnahme von sich weisen und betonen, dass die persönlich anders entschieden hätten, jedoch an die Umsetzung fremdbestimmter Regelungen gebunden sind. In diesen Fällen wird der eigene Ermessensspielraum nicht ausgeschöpft, sondern eine strikte Auslegung der Regeln angewandt. Dies ermöglicht die Berufung auf die Regelkonformität des eigenen Handelns und die Delegation der Verantwortung an andere Stellen.

Die Verantwortungsdelegation wird exemplarisch in einer Situation deutlich, in der die Mitarbeitenden einen „Wildpinkler“ in einem Park beobachten und eine Bußgeldanzeige ausstellen. Der Mann fragt bezogen auf das anfallende Bußgeld: »„Wie viel muss ich bezahlen?“. Ein Mitarbeiter antwortet „Das entscheidet die Bußgeldstelle“« (FP-C2, Pos. 57). Durch diese Antwort ziehen sich die Mitarbeitenden des KOD bewusst einer Diskussion über die Höhe von Bußgeldes zurück. Zwar sind Mindestbeträge für verschiedene Verstöße gegen Verordnungen und Gesetze festgelegt, jedoch obliegt die finale Entscheidung über die Höhe des Betrags der Bußgeldstelle:

> »Für ‚Wiederholungstäter' wird es teuer, die KOD-Mitarbeitenden haben zwar einen Ermessensspielraum, aber am Ende entscheidet die Bußgeldstelle, wie viel bezahlt werden muss. Daher sichern sich die Mitarbeitenden ab und sagen „Wir geben nie genaue Beträge aus" wenn die Leute fragen, wie viel sie jetzt bezahlen müssen. Ihr Sorge ist, dass es sonst nachher heißt „Ihr Kollege hat aber gesagt ich muss nur soundsoviel zahlen".« (FP-D1, Pos. 27)

Die Entscheidung fällt unter anderem in Abhängigkeit davon, ob die betreffende Person bereits mehrfach auffällig geworden ist und wie sie sich in der Situation verhalten hat. Neben der tatsächlichen Zuständigkeitsverlagerung stellt der Verweis auf die Bußgeldstelle eine Copingstrategie dar, die den Mitarbeitenden eine Entlastung durch Verantwortungsdelegation ermöglicht. Sie befreit sie von der „Sorge", fehlerhafte Angaben zu machen, die später rechtlich angefochten werden können. Die Verschiebung der Verantwortung erlaubt es den Mitarbeitenden zudem, Diskussionen effizient abzukürzen, indem sie sich als unzuständige Adressat:innen positionieren. Indem sie auf eine andere Autorität verweisen, lenken sie den potenziellen Unmut der Klient:innen auf eine andere Instanz.

Im Kontext der Covid-Pandemie kam es vermehrt zu Situationen, in denen die Mitarbeitenden mit den neu erlassenen Verordnungen und Verfügungen nicht übereinstimmten und ihre persönlichen Einstellungen den offiziellen Vorgaben widersprachen. Während dies auch im regulären Alltag der KOD vorkommen kann, führten die kurzfristigen, einschneidenden Einschränkungen der persönlichen Freiheit während der Pandemie zu einer geringeren Zustimmung zu den Maßnahmen seitens der Mitarbeitenden. Dennoch oblag es dem KOD, die politisch entschiedenen Maßnahmen durchzusetzen. In diesen speziellen Fällen bot es den Außendienstkräften eine Form der Entlastung, die persönliche Meinung offen zu artikulieren, gegebenenfalls eine Solidarität mit dem Gegenüber zu signalisieren und sich anschließend darauf zurückzuziehen, dass sie nur die Regeln umsetzen. Es zeigt sich eine „Don't hate the player, hate the game"-Mentalität, in der die Außendienstkräfte sich als Überbringende schlechter Nachrichten präsentieren, jedoch die Verantwortung für deren Ursprung von sich weisen. Diese Form der Verantwortungsdelegation wird beispielhaft in folgender Szene deutlich:

> »In der Innenstadt machen die Mitarbeiter eine Raucherpause an einer Häuserecke. […] Währenddessen kommt ein Ehepaar vorbei, die Frau trägt keine Maske. Die Mitarbeiter sprechen die Frau darauf an, da in der Innenstadt Maskenpflicht gilt. Sie regt sich über die Regelung auf, weil sie nicht versteht, warum sie nachts beim Gassigehen mit ihrem Hund in der leeren Stadt eine Maske tragen soll und warum es in Parks dann wiederum nicht

> notwendig ist. Sie hält die Regelung für übertrieben. Die Mitarbeiter bleiben ruhig und erklären, dass das eben die Regeln sind und sie diese umsetzen würden. Ein Mitarbeiter sagt zu ihr er hätte die Regeln nicht gemacht. Er meint: „Ja, wenn es nach mir ginge, wären die Regeln auch einheitlich und man müsste auch im Park Maske tragen, aber so sind die Regeln nun mal." Das Paar geht schließlich ins Haus.« (FP-A1, Pos. 31)

In diesem Fall wird die Autorität der Mitarbeitenden infrage gestellt, indem die Regeln, die sie durchzusetzen versuchen, auch nach einem direkten Hinweis nicht befolgt werden. Den daraus resultierenden Stress lösen die Mitarbeitenden auf, indem sie sich in ihrer persönlichen Meinung mit der Bevölkerung solidarisieren und sich damit von den Interessen der eigenen Organisation distanzieren. Die Strategie, sich lediglich als Vollstrecker von Vorgaben zu positionieren, die sie persönlich nicht mittragen, ermöglicht ihnen, die empfundene Diskrepanz zwischen politisch festgelegten Maßnahmen und individuellen Überzeugungen zu überbrücken. Dies erlaubt es den Mitarbeitenden der KOD, den Konflikt zwischen ihrem Verständnis für die Bedarfe der Bevölkerung und den Interessen der Stadtverwaltung zu entschärfen. Durch die Delegation der Verantwortung („Ich mache die Regeln nicht") ziehen sie sich ihre berufliche Rolle zurück, die sie trotz eigenen Missfallens zur Ermahnung oder Sanktionierung der Bürger:innen verpflichtet.

Eine Alternative zum Verweis auf höhere Instanzen, um die Verantwortung zu delegieren, ist die Weiterleitung von Klient:innen und ihren Belangen an andere Stellen zur Behandlung ihres Problems. Ein Mann, der sich beim KOD über ein vermeintlich zu Unrecht abgeschlepptes Fahrzeug beschwert, wird an die Verkehrsüberwachung verwiesen und mit dem Hinweis „Sie können ja zum Anwalt gehen" (FP-A2, Pos. 10) zurückgelassen. Bei Beschwerden über Drogendeals oder Diebstahl verweisen die Mitarbeitenden – aufgrund der formalen Zuständigkeit für Straftaten – auf die Polizei und sagen „Sind wir nicht zuständig, müssen Sie sich an die Polizei wenden" (IN-B3, Pos. 57). Diese Form der Delegation an die Polizei resultiert jedoch in zusätzlichem Stress, der mit dem beruflichen Selbstverständnis der Mitarbeitenden zusammenhängt und dem Schamgefühl („Gesichtsverlust"), die Herausforderungen im öffentlichen Raum – sei es aufgrund fehlender Befugnisse, Ausrüstung oder Ausbildung – nicht selbstständig bewältigen zu können, sondern auf die Unterstützung der Polizei angewiesen zu sein.

9.3.6 Non-Compliance

Anstelle einer Regelkonformität aus Pflichtgefühl oder einer Delegation von Aufgaben an andere Instanzen greifen die Mitarbeitenden der KOD auch auf eine Strategie der Verweigerung zurück. Aufgaben, die keine Freude bereiten,

anstrengend sind, als sinnentleert betrachtet werden oder den persönlichen Überzeugungen widersprechen werden nicht erfüllt. Dabei wenden die Außendienstkräfte verschiedene Strategien an, um die Non-Compliance zu kaschieren und nicht den Job zu riskieren, der die Erfüllung der Aufgaben vorsieht. Die Tätigkeit im Schichtdienst, die gewisse Freiheiten in Abwesenheit der Führungskräfte ermöglicht, sowie der gegebene Ermessensspielraum begünstigen die Nicht-Konformität mit Regelungen und Vorgaben.

> »Ich frage nach der Möglichkeit, selber zu entscheiden, was man macht und was nicht, also welche Maßnahmen und Aufgaben. Sie sagen es gibt wenig Vorgaben von der Amtsleitung, es gibt immer das Problem mit der Opportunität. Die Kontrolle von Wohnwägen oder Containern, worauf sich ein Mitarbeiter eines anderen Teams spezialisiert hätte, gehört zwar „mit zu unseren Aufgaben, aber nö" sagt Andreas. Es klingt wie eine sehr endgültige Aussage, sie haben darauf keine Lust.« (FP-A2, Pos. 32)

Was für einen Kollegen im Rahmen der Spezialisierung (9.3.4) eine besonders beliebte Aufgabe ist, lehnen andere Mitarbeitende komplett ab. Symptomatisch für die Streifentätigkeit in kleinen Teams, die abseits formaler Kontrolle von Vorgesetzten ihren Alltag bestreiten, ist die Möglichkeit, eigenständig über die zu bearbeitenden Aufgaben zu entscheiden. Tatsächlich wird diese Möglichkeit, die aufgrund der dezentralen und mobilen Tätigkeit ohnehin gegeben ist, noch durch die formal festgeschriebene Opportunität unterstützt. Die Mitarbeitenden dürfen innerhalb eines gesetzlichen Rahmens selbstständig über Maßnahmen entscheiden (4.1.2.1). Dies wird im obigen Zitat problematisiert, weil es die Durchsetzung von Vorgaben und ein einheitliches Agieren aller Außendienstkräfte erschwert. Genau aus diesem Grund werden ohnehin wenige Vorgaben von der Führungsebene gemacht, da die Kontrolle sich schwierig gestaltet. Und diese strukturelle Begebenheit des Schicht- und Streifendienstes nutzen die KOD-Mitarbeitenden für sich, indem sie schlicht „Nö" sagen zu nicht präferierten Aufgaben. Auch Aufgaben, die den eigenen Überzeugungen widersprechen können durch Nonkonformität bewältigt werden. So erklärt ein Mitarbeiter beispielsweise: „Ich würde Leute, die was rauchen [Anm.: Marihuana], nicht ansprechen, kann ja jeder selber entscheiden" (FP-C1, Pos. 68).[53] Bei der Entscheidung darüber, ob ein Verhalten es wert ist, einzuschreiten, verfügen die KOD-Mitarbeitenden aufgrund ihrer Autonomie über die Möglichkeit, der eigenen (Nicht-)Übereinstimmung mit politischen Vorgaben Ausdruck zu

[53] Die teilnehmenden Beobachtungen fanden vor Inkrafttreten des *Gesetzes zum kontrollierten Umgang mit Cannabis und zur Änderung weiterer Vorschriften (Cannabisgesetz – CanG)* in Deutschland am 1. April 2024 statt.

verleihen. Die Verweigerung, den organisationalen Vorgaben zu folgen, ist demnach eine Copingstrategie, um Dissonanzen zu reduzieren.

9.3.6.1 Kontingentierung

In vielen Fällen wird diese Entscheidung zur Non-Compliance jedoch nicht so unverhüllt dargestellt. Meist wird sie als eigene Auslegung oder Ausdifferenzierung von Vorgaben dargestellt, die ein Handeln innerhalb der Regeln suggeriert und dennoch eine Abweichung vom Protokoll ermöglicht. Eine Möglichkeit hierfür ist die Kontingentierung von Maßnahmen und Sanktionen. Dies kann am Beispiel zweier Männer beobachtet werden, die beim öffentlichen Urinieren im Park beobachtet wurden. Es ist bereits das zweite Mal an diesem Tag, dass die Mitarbeitenden der Streifengruppe eine Ordnungswidrigkeit erfassen.

> »Beide Männer werden darüber informiert, dass sie eine Ordnungswidrigkeitenanzeige erhalten. Im Anschluss daran diskutieren die Mitarbeiter, dass es schon viele Ordnungswidrigkeitenanzeigen sind für einen Tag und wer von ihnen insgesamt schon wie viele hat. Alle haben jeweils 10 Anzeigen geschrieben seit ihrer Einstellung [Anm.: vor rund einem Jahr]. Es wird diskutiert, wer die jeweiligen Ordnungswidrigkeitenanzeigen des Tages schreibt. Ein Mitarbeiter sagt „Den angeblichen Tourist können wir ja heut verschonen wenn du willst“ und meint den Mann am Rathausplatz von vorhin. Hier haben die Mitarbeiter eine Entscheidungsfreiheit, betonen jedoch mir gegenüber, dass es keine Willkür ist, sondern ihr Ermessensspielraum.« (FP-C2, Pos. 57)

Sowohl dem Mann, der zuvor Alkohol auf dem Rathausplatz konsumiert und sich als Tourist vorgestellt hat, als auch den beiden „Wildpinklern“ wird eine Ordnungswidrigkeitenanzeige (OWI) angedroht. Letztlich entscheiden jedoch die Mitarbeitenden des KOD darüber, welche Anzeigen sie am Ende ihrer Schicht tatsächlich fertigen und zur weiteren Verfolgung freigeben. Die Entscheidung wird zunächst aufgrund einer durchschnittsbasierten Abwägung getroffen: Da die Außendienstkräfte im Laufe eines Jahres jeweils zehn Anzeigen verfasst haben, erscheinen zwei OWIs an einem Tag unverhältnismäßig. Da es bereits bei der ersten Situation des Tages innerhalb des Teams unterschiedliche Auffassungen darüber gab, ob eine Anzeige verfasst werden soll oder nicht (FP-C2, Pos. 54; siehe Kapitel 7.4.2), wird hier zugunsten der Statistik dagegen entschieden. Die Betonung der Mitarbeitenden, dass diese Abwägung im Rahmen ihrer Möglichkeiten liegt und keine willkürliche Regelverletzung darstellt, zeigt, dass die Non-Compliance in diesem Fall weniger offensichtlich stattfindet.

Dennoch kann das Verhalten als Copingstrategie der Nichtkonformität interpretiert werden, da die Mitarbeitenden normativ verpflichtet sind, abweichen-

des Verhalten zu verfolgen und Ordnung herzustellen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass das Verfassen von OWIs mehr „Schreibkram“ (FP-C6, Pos. 34) und Schreibtischarbeit am Schichtende bedeutet und in der Tendenz eine unbeliebte Aufgabe bei den Außendienstkräften darstellt. Dies ist auch dadurch bedingt, dass das Verfassen einer solchen Anzeige nicht ganz trivial ist und »diese sehr detailliert und präzise sein müssen für die Bußgeldstelle und das Gericht und die Anwälte« (FP-C4, Pos. 33). Die Mitarbeitenden entziehen sich dieser anstrengenden Aufgabe, indem sie nonkonform handeln und abwägen: Während eine Ordnungswidrigkeit weiterverfolgt wird, wird eine zweite, die zu einer überdurchschnittlichen und potenziell erklärungsbedürftigen Quote führen würde, unter Berufung auf das Argument des Ermessensspielraums verworfen. Damit rationieren die Mitarbeitenden ihre Ressourcen, um Stresssituationen zu vermeiden.

9.3.6.2 Illusion und Minimierung von Kontrolltätigkeiten

In Situationen im öffentlichen Raum, in denen die Mitarbeitenden potenziell von der Bevölkerung beobachtet werden, gestaltet sich die Vermeidungsstrategie schwieriger. Dennoch finden die Außendienstkräfte den Bürger:innen gegenüber Möglichkeiten, verantwortungsbewusstes Handeln zu demonstrieren und gleichzeitig die eigene Arbeitsbelastung gering zu halten.

> »Kurz darauf spricht eine Frau die Mitarbeiter an. Sie berichtet, dass eine kleine Tasche ohne erkennbaren Eigentümer auf einer kleinen Grünfläche nicht weit entfernt liegt. Die Mitarbeiter sagen ihr, dass sie danach schauen werden, gehen im Anschluss daran aber nicht in den kleinen Park, da dieser nicht mehr in ihrem Einsatzgebiet liegt („nicht unser Gebiet“). Wir gehen zwar etwas in die Richtung, keiner hält aber Ausschau nach der Tasche. Ein Mitarbeiter fragt seinen Kollegen „Willst du da jetzt echt nachschauen gehen?“ und dieser antwortet „Nein, natürlich nicht“. Wir kommen im gleichen Café an wie schon am Morgen und machen eine Pause.« (FP-C2, Pos. 55-56)

Gegenüber der Passantin, die eine potenzielle Gefahrenquelle in Gestalt einer herrenlosen Tasche meldet, suggerieren mit KOD-Mitarbeitenden Handlungsbereitschaft und sagen zu, dass sie sich des Problems annehmen. In Abwesenheit der Frau kommen sie dieser Zusage jedoch nicht nach und berufen sich darauf, dass die Tasche außerhalb des designierten Einsatzgebietes des KOD liegt. Die Vermeidungsstrategie lässt sich nicht durch Zeitdruck erklären, wie der anschließende Cafébesuch zur Pause verdeutlicht. Vielmehr entspringt sie einem Dilemma: Beide alternativen Handlungsoptionen sind für die Außendienstkräfte mit spezifischen Herausforderungen verbunden. Eine explizite Ablehnung der Zuständigkeit für den Bereich, in dem die Tasche sich befindet,

könnte das Image und die Selbstwirksamkeitserfahrung der Außendienstkräfte negativ beeinflussen. Eine Kontrolle der Tasche hingegen birgt die Möglichkeit eines erhöhten Arbeitsaufwands im Rahmen der Identifikation der Besitzerin oder des Besitzers und könnte zudem eine Rechtfertigung vor den Vorgesetzten erforderlich machen, warum der KOD außerhalb seines primären Einsatzgebietes tätig wird. Um diese Konflikte zu vermeiden, entscheiden sich die KOD für einen Mittelweg, der die Illusion von Kontrolle erzeugt. Diese strategisch eingesetzte Täuschung erfüllt eine doppelte Funktion: Zum einen wird die Passantin zufriedengestellt, sodass sie die Szene verlässt, und zum anderen wird ein Mehraufwand für die Mitarbeitenden vermieden. Somit wird den KOD-Mitarbeitenden ermöglicht, den situativen Anforderungen gerecht zu werden ohne die eigene Position zu gefährden oder übermäßig Ressourcen zu investieren.

Eine weitere Strategie, sich Aufgaben und Maßnahmen zu entziehen, stellt die Minimierung von Interaktionen mit der Bevölkerung dar.

> »Eine Gruppe Betrunkener schmeißt wenige Meter vor uns auf dem Weg aus dem Falkenpark raus ein Verkehrsschild um. Die Mitarbeiter sehen nicht genau wer es war und die Gruppe ist bereits zu weit weg. Sie wollen keinen Ärger und als zwei von ihnen doch zügig vorausgehen, als wollten sie die Gruppe noch einholen, sagen die anderen ihnen, sie sollen sich nicht aufregen und die Betrunkenen nicht provozieren, sondern ins Krankenhaus gehen [um dort Pause zu machen].« (FP-C4, Pos. 24)

Der KOD ist in diesem Fall in einem Viererteam auf Streife und die Meinungen darüber, ob das regelwidrige Verhalten der alkoholisierten Gruppe verfolgt werden soll, sind ambivalent. Im Rahmen ihrer Aufgabe der Herstellung von Ordnung und Sicherheit und der Ahndung von Verstößen gegen geltende Regeln und Verordnungen wäre eine Maßnahme gegenüber der Gruppe angezeigt. Angesichts dessen, dass es zum Zeitpunkt dieser Situation bereits dunkel ist, niemand sonst die Szene beobachtet hat und die Mitarbeitenden „keinen Ärger" wollen, entscheiden sie sich jedoch dafür, die Situation zu übergehen. Der vermutete Ärger bezieht sich auch darauf, dass Interaktionen mit alkoholisierten Personen sich potenziell gefährlicher und unberechenbarer für die KOD-Mitarbeitenden gestalten, was die Außendienstkräfte in diesem Fall „nicht provozieren" möchten. Durch die Vermeidung der Konfrontation haben sie die Möglichkeit, wie geplant in die Pause zu gehen.

9.3.6.3 Pausen als Mikro-Widerstand

Über alle untersuchten KOD hinweg lässt sich feststellen, dass insbesondere Pausen zur Minimierung von Interaktionen genutzt werden. Sie stellen eine vergleichsweise einfache Möglichkeit dar, die Durchführung von Aufgaben und Maßnahmen zu vermeiden, indem in der Pausenzeit keine Regelverstöße fest-

gestellt werden können. Während den Außendienstkräften selbstverständlich eine Pause – in der Regel von einer halben Stunde – zusteht und auch weitere kurze Pausen, insbesondere bei körperlich anstrengenden Fußstreifen, plausibel erscheinen, zeigen die teilnehmenden Beobachtungen eine teilweise erhebliche Ausdehnung dieser Zeitrahmen.

> »Wir machen eine Pause, sie dauert ca. von 12:45 Uhr bis 13:50 Uhr. Eigentlich haben die Mitarbeitenden nur eine halbe Stunde Pause, aber sie geben sich gegenseitig ihre Schlüssel mit dem Chip für die Zeiterfassung und es scheint, dass sie sich gegenseitig ein- und ausstempeln und daher flexibler sind. Ein Mitarbeiter sagt, dass er geht und nimmt die Schlüssel der anderen mit [Was ich so deute, dass er die anderen jetzt erst zur Pause ausstempelt, obwohl wir schon einige Minuten gemeinsam dort sitzen]. Thommy füllt aber auch noch Formulare aus beim Essen. Ich frage nach: Das macht er wohl sonst nicht in der Pause, aber er will, dass es erledigt ist […].« (FP-D1, Pos. 60)

Pausen von über einer Stunde sind keine Seltenheit in den untersuchten KOD. Auffallend ist in dieser Situation jedoch, wie die Mitarbeitenden das Zeiterfassungssystem der Kommune umgehen, indem sie sich später „ausstempeln" zur Pause oder früher wieder „einstempeln", obwohl die Pause noch andauert. Die Tatsache, dass dies beinahe wortlos vonstattengeht und alle Kollegen ihre Zeiterfassungschips unkommentiert abgeben, als ein Mitarbeiter andeutet, dass „er geht" deutet auf eine Routinehandlung hin, die systematisch angewendet wird und keinen Einzelfall an diesem Tag darstellt. Die Pausen werden demnach subtil verlängert, ohne, dass Vorgesetzten dies direkt auffällt.

In anderen Schichtdiensten werden Pausen von eineinhalb (FP-A2, Pos. 35) bis über zwei Stunden (FP-C6, Pos. 32-34; FP-C3, Pos. 27) beobachtet. Hinzu kommen Kaffee- und Raucherpausen von bis zu jeweils 30 Minuten (FP-C1, Pos. 22-23). In einigen Fällen schließen Raucherpausen direkt an die regulären (Mittags-)Pausen an oder sind diesen vorgelagert.

> »Wir gehen in den Innenhof der Polizeiinspektion […] und machen hier eine Raucherpause. Mehrere Mitarbeiter rauchen, aber nicht alle. […] Ich frage die Mitarbeiter, ob sie nicht unterwegs rauchen könnten. Sie erklären, dass sie nicht rauchend im Einsatz gesehen werden möchten, das gebe kein gutes Bild ab. Daher gibt es ein paar Stellen im Einsatzgebiet, wo sie ein wenig versteckt rauchen können, der Innenhof ist einer davon. Er wird genauso von Mitarbeitenden der Polizeiinspektion und der DB Sicherheit genutzt zum Rauchen.« (FP-C1, Pos. 18)

Für die Raucherpausen werden Örtlichkeiten aufgesucht, die für die Bevölkerung schwer einsehbar sind. Dies wird damit begründet, dass es dem Image des KOD schaden würde („gibt kein gutes Bild ab"), beim Rauchen beobachtet

zu werden. Andere Aussagen, wie beispielsweise, dass die Hände in den Hosentaschen dazu führen, dass die Bevölkerung sich fragt „Hat der zu viel Zeit?“ (FP-C3, Pos. 8), deuten darauf hin, dass nicht der Akt des Rauchens an sich dem Image schadet. Vielmehr ist es der Ausdruck von Untätigkeit, der vermieden werden soll. Lange Raucherpausen müssen demnach sowohl vor Vorgesetzten als auch vor Bürger:innen möglichst geheim gehalten werden.

Dabei stellen die verlängerten Pausen nicht nur einen Mikro-Widerstand gegen die Erfüllung belastender Aufgaben oder eine subtile Möglichkeit, Kontrolle über die eigene Zeit- und Aufgabeneinteilung zu gewinnen, dar. Sie erfüllen auch eine Austauschfunktion mit den eigenen Kolleg:innen sowie mit anderen Sicherheitsakteuren. Wie der obige Ausschnitt aus einem Feldprotokoll zeigt, treffen sich polizeiliche, gewerbliche und kommunale Sicherheitskräfte zur Raucherpause und gestalten dort niederschwellige Kontakte. In einer anderen Kommune verbringen die KOD-Mitarbeitenden mitunter ihre Kaffeepause auf dem Polizeirevier und tauschen sich dort mit Bundes- und Landespolizei aus, die sie aus gemeinsamen Streifen bereits kennen (FP-B1, Pos. 23-25). Pausen dienen zudem der Kontaktpflege mit den Kolleg:innen des eigenen Teams oder anderer Teams des KOD. Aufgrund der Tätigkeit in kleineren Streifengruppen bieten die Auszeiten im Aufenthaltsraum der Dienststelle neben der Teambesprechung häufig die einzige Möglichkeit, die Kolleg:innen der anderen Streifengruppen zu treffen. In der Pause sitzen sie gemeinsam am Tisch, tauschen sich zu Privatem und Dienstlichem aus (beispielsweise über die Bestellung eines Milchschäumers und über die anstehende Weihnachtsfeier; FP-A3, Pos. 32), essen oder planen gemeinsame Aktivitäten nach Dienstschluss. Die Pausen erfüllen somit auch eine zentrale soziale Funktion für den Zusammenhalt und die Ausbildung einer kollektiven Identität im KOD. Sie ermöglicht eine gemeinsame Bewältigung von Stresssituationen und emotionale Entlastung über den Austausch. Im Kontakt mit anderen Sicherheitsakteuren werden in den Pausen Informationen und Geschichten ausgetauscht und auf der Außendienstebene ein Netzwerk gepflegt.

Abschließend ist festzustellen, dass die langen Pausen dem Selbstverständnis einiger Mitarbeitender zuwiderlaufen. Hier drücken sich die unterschiedlichen beruflichen Identitäten der Kolleg:innen aus, wenn es heißt: „Wegen mir kurz Pause und dann weiter, aber die anderen wollen sich aufwärmen, Pause machen“ (FP-C4, Pos. 7). Die Strategie der Non-Compliance kann somit zu Konflikten unter Kolleg:innen führen, wenn ein Teil des Teams den vorgesehenen Aufgaben nachkommen und im Stadtbild präsent sein möchte, andere jedoch – zwischen Ironie und Ernsthaftigkeit – äußern, dass sie idealerweise „bis Dienstende hierbleiben“ (FP-C4, Pos. 25) möchten. Wie in der zuvor geschilder-

ten Situation mit der Gruppe Betrunkener wird in vielen beobachteten Situationen der Vermeidungsstrategie gefolgt, um Konflikte im Team zu vermeiden.

Die Bewältigung von Stress und Herausforderungen durch Non-Compliance nimmt verschiedene Formen an. Neben einer offensichtlichen Ablehnung bestimmter Aufgaben drückt sie sich meist subtiler in Form einer Kontingentierung von Ressourcen, dem Erwecken einer Illusion von Kontrolltätigkeiten oder der bewussten Minimierung von Interaktionen mit Bürger:innen. Eine besonders prävalente Form der letztgenannten Strategie ist die Ausdehnung und Häufigkeit von Pausen. Diese können einerseits als Mikro-Widerstand gegen anstrengende Aufgaben und Konfliktsituationen interpretiert werden sowie einen Ausdruck der Autonomie und Kontrolle der Außendienstkräfte über die eigenen Ressourcen und Handlungen darstellen. Andererseits konnte gezeigt werden, dass die Pause eine zentrale Funktion in der Kontaktpflege inner- und außerhalb des KOD darstellen. Die daraus entstehenden Beziehungen und Netzwerke ermöglichen wiederum das Coping insbesondere mit emotionalen Herausforderungen.

9.4 Zwischenfazit: Der KOD im Spannungsfeld von Selbstwirksamkeit und Pflichtgefühl

Ziel dieses Kapitels war die Identifikation von Rollenkonflikten und ihrer Bewältigungsstrukturen. Die Herausforderungen der KOD wurden näher beleuchtet und die Grenzen der Selbstwirksamkeit dabei aufgezeigt. Zudem wurde analysiert, inwieweit die KOD aufgrund politischer Abhängigkeiten Unsicherheiten ausgesetzt sind. Den Abschluss bildete die Rekonstruktion von Copingstrategien, die den Umgang mit den Herausforderungen ermöglichen.

Die Reibung von Fremderwartung und Selbstverständnis äußert sich auf unterschiedliche Art und Weise. Zunächst drückt sie sich häufig in Form von Frustration aus, beispielsweise wenn die KOD sich in ihrer Arbeit nicht ernst genommen fühlen. Das ist der Fall, wenn sie von Bürger:innen belächelt werden und eine Wahrnehmung als „verlängerter Arm“ der Kommunalverwaltung ihrem eigenen Autoritätsverständnis nicht gerecht wird. Insbesondere für gut qualifizierte Außendienstkräfte mit Erfahrung im Sicherheitsgewerbe entsteht Demotivation, wenn der Handlungsspielraum beim KOD aufgrund der Erwartungen von politischer Seite eingeschränkt wird. Gleichzeitig erleben die Mitarbeitenden einen „Gesichtsverlust“, wenn ihnen von der Bevölkerung mehr zugetraut wird, als ihnen rechtlich möglich ist. Die Wahrnehmung fehlenden Respekts der Bürger:innen sowie von Vorurteilen gegenüber dem KOD frustrieren die Mitarbeitenden zusätzlich und führen zu einem Gefühl des Missver-

standen-Werdens. Eine Geringschätzung der eigenen Arbeit sowie Diskriminierungsvorwürfe werden als besonders belastend erfahren. Die Mitarbeitenden beider idealtypischer Selbstverständnisse erfahren auf jeweils eigene Art und Weise Demotivation und Frustration aufgrund der Erwartungsdifferenzen.

Unter den Spannungen leidet insbesondere die Selbstwirksamkeitserfahrung der Mitarbeitenden beim KOD. Das Vertrauen in die Fähigkeit, Herausforderungen zu meistern, wird durch strukturelle Einschränkungen wie personelle Engpässe, eine Entkopplung von Maßnahmen und Konsequenzen sowie als unzureichend wahrgenommene Befugnisse gemindert. Daraus resultieren drei Effekte: Erstens verspüren die Mitarbeitenden das Gefühl, Probleme lediglich zu verdrängen, anstatt an einer nachhaltigen Lösung beteiligt zu sein. Zweitens fördern sich wiederholende und konsequenzlose Maßnahmen ein Gefühl der Wirkungslosigkeit des eigenen Handelns. Drittens bewirken die Einschränkungen der Handlungsoptionen ein Gefühl der Machtlosigkeit und verstärken Demotivation und Frustration.

Während die Mitarbeitenden durchaus positive Ergebnisse ihrer Arbeit zu berichten wissen, überwiegt in den Erzählungen sowie den Beobachtungen die Wahrnehmung von Situationen, die das Selbstwirksamkeitsempfinden beeinträchtigen. Die aus den Diskrepanzen von Fremd- und Selbstwahrnehmung sowie der geringen Selbstwirksamkeit resultierenden Unsicherheiten werden durch die Abhängigkeit von politischen Entscheidungen noch verstärkt.

Als kommunale Akteure sind die KOD in besonderem Maße abhängig von kommunalpolitischen Entscheidungen und Strömungen. Veränderungen der Mehrheitsverhältnisse im Stadtrat oder anderen politischen und Verwaltungsgremien können unmittelbaren Einfluss auf die Ausstattung, Aufgabenbereiche, Personalstärke und das Einsatzgebiet des KOD ausüben. Dabei lassen sich eine ideelle sowie eine materielle Abhängigkeit rekonstruieren, die jedoch in Verbindung stehen. Erstere bezieht sich insbesondere auf die „Rückendeckung“ aus der Verwaltungsspitze und politischen Gremien, während zweitere sich in der Bereitstellung von finanziellen Ressourcen widerspiegelt. Wenn die grundsätzlich rechtlich möglichen Handlungsoptionen und die von der Politik vorgeschriebenen Tätigkeiten weit auseinanderklaffen, fühlen die Mitarbeitenden sich als „zahnlose Tiger“, die in ihrer Legitimität beschnitten werden. Darüber hinaus nehmen die Mitarbeitenden wahr, dass ihre Aufgaben aufgrund der gesellschaftlichen Relevanz der Sicherheitsthematik von verschiedenen politischen Gruppen und beschwerdemächtigen Bürger:innen instrumentalisiert und für jeweils eigene Zwecke verwendet werden. Aus den mitunter langwierigen Entscheidungsprozessen in der Kommunalverwaltung resultieren Wartezeiten und Phasen der Unsicherheit für die Mitarbeitenden. Im Gegenzug kann eine Fürsprecherin oder ein Fürsprecher in einer einflussreichen Position sich jedoch

auch positiv auf den KOD auswirken, wenn das Gefühl entsteht, die eigenen Bedarfe werden gehört und unterstützt.

Die entstehende Spannung zwischen dem politischen Willen, der öffentlichen Wahrnehmung und dem Selbstverständnis der KOD resultiert in einem Balanceakt der KOD, bei dem sowohl Durchsetzungskraft als auch Bürgernähe und Deeskalation demonstriert werden sollen. Begrenzte Planungshorizonte und Unsicherheiten in Bezug auf die Weiterentwicklung, die eigene Jobsicherheit sowie die Wahrnehmung ihrer Legitimität in der Bevölkerung prägen die politische Abhängigkeit der KOD.

Die Unsicherheiten und Herausforderungen, die sich aus Erwartungsdifferenzen, eingeschränkter Selbstwirksamkeit sowie politischen Abhängigkeiten ergeben, werden von den Mitarbeitenden im Alltag auf verschiedene Weise bewältigt. Die Analyse konnten zeigen, dass sich über die beobachteten Ordnungsdienste hinweg sechs übergeordnete Copingstrategien ausmachen lassen, die größtenteils über alle untersuchten KOD hinweg und hinsichtlich diverser Problemstellungen angewendet werden. Zu den Bewältigungsstrategien zählen Humor, retrospektive Rationalisierung, Resilienz, Compliance unter Vorbehalt, Verantwortungsdelegation sowie Non-Compliance. Die ersten drei können dabei als vorrangig emotionsorientierte Strategien gewertet werden, die die Regulation von emotionalem Stress zum Ziel haben und nicht direkt zu Lösung des eigentlichen Problems beitragen. Die drei problemorientierten Strategien zeichnen sich dagegen durch eine stärker an der Wurzel des Problems ausgerichteten Lösungsfindung aus. Diese instrumentellen Bewältigungsmechanismen fokussieren verstärkt eine konstruktive Veränderung der Situation.

Tabelle 8: Orientierung und Wirksamkeit der Copingstrategien der KOD

	emotionsorientiert	problemorientiert
adaptiv	Humor Rückwirkende Rationalisierung Resilienz	Compliance unter Vorbehalt Verantwortungsdelegation Non-Compliance
maladaptiv	Resignation verbale Stressregulation	Resignation Humor (Sarkasmus) Non-Compliance

In einigen Situationen kommen sowohl emotions- als auch problemorientierte Strategien in Kombination zum Einsatz. Die Analyse der verschiedenen Copingstrategien zeigt auf, dass diese sich in ihrer Wirkung und den langfristigen Folgen unterscheiden. Während adaptive Strategien eine Lösung des Problems

und eine nachhaltige Stressreduzierung bewirken, weisen maladaptive Strategien Verdrängungsmomente auf und wirken sich langfristig negativ auf Stress und Herausforderungen aus. Der Übergang ist mitunter fließend, jedoch lassen sich die für die KOD identifizierten Bewältigungsmechanismen und ihre Teilformen grob in adaptiv und maladaptiv klassifizieren (siehe Tabelle 8).

TEIL III:
DISKUSSION

10 Rückbindung an theoretische Konzepte und empirische Befunde

Erklärtes Ziel dieser Arbeit war es, einen Einblick in das wenig erforschte Feld der kommunalen Ordnungsdienste (KOD) in deutschen Kommunen zu gewinnen. Das Erkenntnisinteresse lag dabei insbesondere auf der Innenansicht, also der Perspektive der Mitarbeitenden der KOD auf sich, die eigene Organisation und die Umwelt. In diesem Sinne wurde eine erste umfassende empirische und qualitative Untersuchung der KOD umgesetzt und die Ergebnisse der Analyse im zweiten Teil dieser Arbeit beschrieben. Der dritte Teil widmet sich nun der Kontextualisierung der gewonnenen Erkenntnisse vor dem Hintergrund der eingangs vorgestellten theoretischen Konzepte, deren Übersetzung in praktische Implikationen sowie einer international vergleichenden Perspektive.

Die vorliegende Untersuchung hatte ihren Ausgangspunkt in zwei konsekutiven Forschungsfragen:

(1) Inwiefern variieren die Interaktions- und Handlungsmuster der kommunalen Ordnungsdienste als Street-Level Bureaucrats im Umgang mit den heterogenen Akteursgruppen, mit denen sie im Arbeitsalltag konfrontiert sind?
(2) Auf welche Art und Weise grenzen kommunale Ordnungsdienste sich von anderen Akteuren ab, um ein eigenes berufliches Selbstverständnis herzustellen?

Die Beantwortung der ersten Frage findet sich maßgeblich im Ergebniskapitel 7 wieder, welches das Feld der Akteure im Arbeitsalltag der KOD aufspannt und das handlungsleitende Orientierungswissen im Umgang mit heterogenen Personengruppen rekonstruiert. Als für die Identitätsbildung der Mitarbeitenden relevante Akteure haben sich insbesondere die Polizei, marginalisierte Gruppen und Störer, Bürgerinnen und Bürger sowie die eigenen Kolleginnen und Kollegen herausgestellt.

Die Kapitel 8 und 9 enthalten die Analyse des beruflichen Selbstverständnisses der KOD sowie der damit einhergehenden Herausforderungen und Abgrenzungsmechanismen gegenüber anderen Akteuren. Sie können damit als Antwort auf die zweite Forschungsfrage nach der Positionierung der KOD zwischen anderen Akteuren sowie ihrer Funktion als Grenzakteure verstanden werden. Die zahlreichen Stakeholder inner- und außerhalb des KOD, mit denen dieser sich im täglichen Austausch konfrontiert sieht, bedingen ein ambivalentes Selbstverständnis. Zudem existieren zahlreiche Fremderwartungen an den KOD, welche die Ausbildung eines kohärenten Berufsbildes zusätzlich er-

schweren. Im Rahmen der Untersuchung konnten zwei Idealtypen der beruflichen Identität der KOD-Mitarbeitenden identifiziert werden: der Typ *Service-orientiert* und der Typ *Polizeiorientiert*. In Kapitel 10 werden die Konflikte, die sich aus den Reibungen zwischen dem Selbstbild der Mitarbeitenden und den Erwartungen Dritter ergeben, näher beschrieben und die daraus resultierenden Spannungen und Unsicherheiten des KOD herausgearbeitet. Die Entwicklung von Coping-Strategien durch die Mitarbeitenden stellt ein wesentliches Element dar, um dem Auftreten von Stresssituationen und damit einhergehenden negativen Konsequenzen entgegenzuwirken. Die Rekonstruktion dieser Strategien bildet den Abschluss der Analyse.

Zur Auswertung des Datenmaterials wurde eine Kombination zweier Analysemethoden gewählt. Die Taxonomie im Sinne der ethnografischen Semantik ermöglichte eine Rekonstruktion des Umfeldes, in dem sich der KOD bewegt, aus dessen Perspektive. Eine Auswertung der Interview- und Beobachtungsdaten in Anlehnung an die dokumentarische Methode ergänzte diese Erkenntnisse durch die Rekonstruktion des dokumentarischen Sinns, der den Handlungen der KOD-Mitarbeitenden inhärent ist. Die Analyse des „Wie“ ihrer Alltagsroutinen und Handlungslogiken erlaubte vertiefte Einblicke in die Mechanismen von Abgrenzung, Selbstverortung und den Umgang mit arbeitsbezogenen Herausforderungen. Dabei sind die durch die Kombination unterschiedlicher Methoden gewonnenen Ergebnisse nicht isoliert voneinander zu betrachten, sondern ergänzen sich komplementär und eröffnen vielfältige Perspektiven auf denselben Untersuchungsgegenstand. Sowohl eigenständige als auch übereinstimmend Erkenntnisse konnten identifiziert werden. Exemplarisch für einen zentralen Aspekt, der im Zuge beider methodischer Vorgehensweisen als relevant hervorgehoben wurde, sind die Ambivalenzen im Arbeitsalltag der KOD. Diese zeigen sich einerseits in den verschiedenen Akteurskonstellationen mit ihren teils widersprüchlichen Handlungsorientierungen, andererseits in den Spannungen zwischen Fremd- und Selbsterwartungen, mit denen die KOD-Mitarbeitenden konfrontiert sind.

In diesem Kapitel werden die Ergebnisse der Analyse in Relation zu den theoretischen Grundlagen sowie zu weiterführenden wissenschaftlichen Arbeiten diskutiert und kontextualisiert. Dabei liegt der Fokus zunächst auf der Reflexion der Rolle der KOD als *Street-Level Bureaucrats* (SLB) und als Grenzakteure, die zwischen Verwaltung, Öffentlichkeit und marginalisierten Gruppen agieren. Im Anschluss werden potenzielle weitere theoretische Anknüpfungspunkte aufgezeigt, bevor ein Abgleich mit bestehenden empirischen Befunden anderer Untersuchungen erfolgt. Diese Verknüpfung dient der Einordnung der Ergebnisse in den breiteren wissenschaftlichen Diskurs.

10.1 Die KOD als Street-Level Bureaucrats und Grenzakteure

Im Rahmen der vorliegenden Arbeit wurde die Theorie der *Street-Level Bureaucracy* basierend auf der Arbeit von Michael Lipsky als Grundlage für die Betrachtung der Mitarbeitenden kommunaler Ordnungsdienste (KOD) als *Street-Level Bureaucrats* (SLB) herangezogen. Gemäß der Theorie verfügen die Bürokrat:innen auf Straßenebene, zu denen klassischerweise Polizeikräfte, Sozialarbeitende oder Pflegepersonal gezählt werden, berufsgruppenübergreifend über übereinstimmende Merkmale. Dazu gehört der unmittelbare Kontakt zu Bürger:innen im Berufsalltag, eine maßgebliche Rolle in der Umsetzung politischer Entscheidungen, die mit Ermessensspielräumen einhergeht, sowie ein Handeln unter begrenzten Ressourcen. Im Rahmen der theoretischen Ausführungen wurden auf Basis öffentlich zugänglicher Informationen zur Ausgestaltung und organisationalen Struktur der KOD Annahmen darüber angestellt, inwiefern die KOD über die charakteristischen Eigenschaften der SLB verfügen. Im Folgenden wird darauf Bezug genommen und eine Einordnung anhand des empirischen Materials vorgenommen, welches in dieser Arbeit analysiert wurde.

Zunächst konnte bereits intuitiv und unabhängig vom zu analysierenden Datenmaterial festgestellt werden, dass das Merkmal des Bürgerkontakts qua Definition der Aufgaben auf die kommunalen Ordnungsdienste (KOD) zutrifft. Diese Annahme wurde durch die qualitative Analyse bestätigt. Die Interaktionen mit der Bevölkerung stellen einen essenziellen Bestandteil der Arbeit der KOD im öffentlichen Raum dar. Dieser Kontakt manifestiert sich, wie bereits antizipiert, sowohl auf freiwilliger als auch auf unfreiwilliger Basis. Dabei stellt sich der Zusammenhang zwischen unfreiwilligem Kontakt zum KOD und der Zugehörigkeit zu sozial benachteiligten Gruppen jedoch geringer dar als von Lipsky in dessen Theorie angenommen. Auch besser situierte Gewerbetreibende werden unfreiwillig kontrolliert, Fahrradfahrende in der Fußgängerzone angehalten und private Feiern in Wohnungen aufgrund von Lärmbeschwerden beendet. Demgegenüber hat es sich in den untersuchten KOD als korrekt erwiesen, dass marginalisierte Personen deutlich seltener proaktiv auf den KOD zukommen. Dies bedeutet jedoch im Umkehrschluss nicht, dass die Interaktionen per se negativ sind. Die Außendienstkräfte erkunden sich unter anderem nach dem Befinden der Personen, interagieren auf humorvolle Weise mit ihnen oder holen in gesundheitsgefährdenden Situationen Hilfe.

Hinsichtlich des Machtgefälles, das den SLB gegenüber ihren unfreiwilligen Klient:innen zugeschrieben wird, zeigen sich beim KOD jedoch Unterschiede zu anderen SLB. Lipsky zufolge befinden sich die SLB gegenüber ihren Klient:innen in einer Machtposition, da ihnen im Falle unzureichender Service-

dienstleistungen nur geringfügige Konsequenzen drohen. Die Analyse hat jedoch ergeben, dass die KOD aufgrund ihrer sichtbaren Tätigkeit im öffentlichen Raum und der notwendigen Legitimation für ihre Tätigkeit durchaus leichter angreifbar sind. Diese Problematik äußert sich in der permanenten Sorge, dass sämtliche Handlungen darauf ausgerichtet sein müssen, potenziell vor Gericht Bestand zu haben. Zudem zeigt sich die Verletzlichkeit in der Angst vor einem Image als ‚Schwarze Sheriffs'. Im Gegensatz zu zahlreichen anderen SLB agieren die KOD stets unter öffentlicher Beobachtung und werden mitunter sogar bei Maßnahmen gefilmt. Die Untersuchung der politischen Abhängigkeiten der KOD hat gezeigt, dass der generelle Einsatz der KOD, ihre Ausstattung und ihre Aufgabenverteilung eng mit gesellschaftspolitischen Stimmungen verknüpft sind. Die Mitarbeitenden sehen sich daher schon aus Furcht vor dem Verlust des Arbeitsplatzes dazu veranlasst, negative Presse als „Schläger" zu vermeiden. Während andere SLB-Berufe wie Pflegekräfte oder Verwaltungsangestellte im Innendienst einerseits weniger im Blickpunkt der Öffentlichkeit stehen und andererseits häufig mit Pflichtaufgaben einer Kommune oder staatlichen Behörde betraut sind, zählt der Einsatz kommunaler Ordnungskräfte zu den freiwilligen Leistungen von Kommunen. Diese können bei schlechter Evaluation oder Nichterreichung von Zielen wieder abgeschafft werden, wie der Fall des KOD in Hamburg verdeutlicht. Diese Feststellung impliziert nicht, dass Ordnungsdienste über keine Entscheidungsbefugnis bezüglich der Partizipation der Menschen am öffentlichen Leben sowie der Definition von „adäquatem" und „abweichendem" Verhalten verfügen. Sie befinden sich dabei jedoch nicht in einer „nothing to lose"-Situation (Lipsky, 1980, S. 55).

Diese Entscheidungsmacht über die Beteiligungsmöglichkeiten der Bevölkerung ist gemäß der Street-Level Bureaucracy eng verbunden mit der Rolle der SLB als politische Entscheidungsträger. Sie nehmen eine vermittelnde Rolle zwischen Bürger:innen und Staat ein und setzen politische Vorgaben durch und um. Die Analyse der Diskussionen in politischen Gremien im Zuge der Implementierung verschiedener KOD zeigt, dass die SLB in dieser Position eine kontroverse Rolle einnehmen können. Der Auftrag der KOD, der sowohl die Herstellung von Ordnung als auch die Aufrechterhaltung großstädtischer Liberalität umfasst, deutet bereits auf das Dilemma unvereinbarer Zielvorgaben hin. Die Analyse des Datenmaterials zeigt schließlich ebenfalls, dass an Sicherheitsakteure und die soziale Kontrolle vielfältige Erwartungen aus der Gesellschaft herangetragen werden.

10.1.1 Entscheidungsprozesse zwischen Autonomie und Erwartungserwartungen

Zu Beginn dieser Untersuchung wurde die Frage aufgeworfen, inwiefern kommunale Ordnungsdienste den ihnen zugeschriebenen Ermessensspielraum sowie die Autonomie bei der Umsetzung politischer Vorgaben nutzen und ausgestalten. Es konnte gezeigt werden, dass die Anwendung von Ermessen durch die KOD-Mitarbeitenden nicht nur implizit erwartet wird, sondern sogar gesetzlich festgeschrieben ist. Im Rahmen des Opportunitätsprinzips wird erwartet, dass die Außendienstkräfte nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit situativ Entscheidungen treffen. Der Entscheidungsprozess ist dabei zweigeteilt: Zunächst wird eine Entscheidung getroffen, *ob* ein Verhalten ein Eingreifen des KOD erfordert (Entschließungsermessen), bevor darüber entschieden wird, *wie* eine Maßnahme letztlich gestaltet wird (Auswahlermessen). Die qualitative Analyse zeigt, dass das Entschließungsermessen einen höheren Stellenwert für den Arbeitsalltag und das Selbstverständnis der KOD-Mitarbeitenden einnimmt.

In einer Vielzahl von beobachteten Situationen werden von den Mitarbeitenden Notwendigkeit und Erfolg eines möglichen Einschreitens bei normabweichendem Verhalten diskutiert. Hingegen wurde kaum beobachtet, dass im Anschluss an die Entscheidung für ein Eingreifen eine Beratung oder Diskussion über die konkrete Ausgestaltung der Maßnahme oder Sanktion stattgefunden hat. Die Mitarbeitenden demonstrieren eine erhöhte Sicherheit in Bezug auf das Auswahlermessen, was sowohl auf eine stärkere Regulierung der zur Auswahl stehenden Maßnahmen als auch auf eine vermehrte Schulung der Prozesse des Auswahlermessens zurückzuführen ist. Nach der Entscheidung, dass im öffentlichen Raum zu laut Musik gehört oder gespielt wird, das Schlafen oder Urinieren in Parkanlagen unzulässig ist oder Geschäfte aufgrund der geltenden Coronaverordnung nicht geöffnet sein dürften, ist das weitere Vorgehen der Mitarbeitenden durch klare und routinierte Prozesse charakterisiert. Diese Prozesse lassen sich wie folgt skizzieren: Betroffene Personen werden angesprochen, über den Anlass des Eingreifens informiert und darauf hingewiesen, welche Norm oder Regel sie verletzt haben. Daraufhin wird ihnen eine Konsequenz, beispielsweise in Form einer Verwarnung oder einer Ordnungswidrigkeitenanzeige, mitgeteilt. Die Entscheidung, ob es bei einer mündlichen Verwarnung bleibt, ein Verwarngeld oder gar ein Bußgeld verhängt wird, liegt im Spielraum des Auswahlermessens. Dieser Entscheidungsprozess wird jedoch kaum explizit unter den Mitarbeitenden der KOD thematisiert oder verbalisiert. Die Folgen von Regelverstößen erscheinen allen Beteiligten so selbstverständlich und eindeutig, dass sie keiner weiteren Kommunikation bedürfen. Das gilt auch für Fälle, in denen sich die Entscheidungen über Sanktionen für vergleichbare

Verhaltensweisen situativ unterscheiden. Beispielsweise werden Fahrradfahrende in der Fußgängerzone am Vormittag lediglich mündlich verwarnt, während sie am Nachmittag mit Bußgeldern belegt werden. Personen, die Alkohol in einer Alkoholverbotszone konsumieren und angeben, das Verbot nicht gekannt zu haben, werden lediglich aufgefordert, den Bereich zu verlassen. Wer jedoch wiederholt dort auffällt, erhält eine Ordnungswidrigkeitenanzeige. Ebenso werden Halter:innen unangeleinter Hunde im Park mündlich verwarnt, während dieselbe Verhaltensweise in der Innenstadt zu einer Anzeige führt (in beiden Bereichen gilt Leinenpflicht).

Dem Auswahlermessen liegt ein komplexes System von Entscheidungsgrundsätzen zugrunde, die sich an der jeweiligen Situation und den potenziellen Konsequenzen aus dem Fehlverhalten orientieren. Dieser Ansatz ermöglicht es den Mitarbeitenden, ein einmaliges Fehlverhalten differenziert von wiederholten Regelverstößen zu bewerten und die Sanktionen entsprechend anzupassen. Dabei fließen situative Faktoren in die Bewertung ein, wie etwa die Bevölkerungsdichte in einer Fußgängerzone. Es wird abgewogen, in welchem Maße eine fahrradfahrende Person oder ein freilaufender Hund die Sicherheit und Ordnung an diesem Ort beeinträchtigen könnten. Diese kontextsensitive Entscheidungsprozesse verlaufen nahezu durchgängig ohne Diskussion unter den Kolleg:innen im Außendienst. Dies deutet auf eine starke Institutionalisierung der Routinen und Abläufe hin, die das Auswahlermessen prägen. Die Handlungslogiken scheinen so stark verinnerlicht, dass sie keiner expliziten Abstimmung bedürfen und stattdessen als gemeinschaftlich geteilt vorausgesetzt werden: Ein bestimmtes Verhalten zu einer bestimmten Zeit an einem bestimmten Ort unter festgelegten Kriterien zieht eine vorbestimmte Konsequenz nach sich.

Demgegenüber erweist sich der Prozess des Entschließungsermessens als deutlich ambivalenter und weniger stringent. Diese Ambivalenz lässt sich unter anderem darauf zurückführen, dass die Entscheidung über ein Eingreifen wesentlich stärker von der Autonomie der Mitarbeitenden geprägt ist. Im Anschluss an eine Entscheidung *für* ein Eingreifen werden die Mitarbeitenden zum einen von der Öffentlichkeit beobachtet, zum anderen sind sie im Zuge einer Anzeige verpflichtet, das eigene Vorgehen gerichtsfest zu dokumentieren. Diesen Herausforderungen können die Mitarbeitenden sich im Rahmen des Entschließungsermessens entziehen, indem sie sich dazu entschließen, abweichendes Verhalten zu ignorieren oder nach interner Abstimmung als nicht verfolgenswert zu bewerten. Solche Ermessensentscheidungen erfolgen in der Regel innerhalb einer Streifengruppe und bleiben damit für die Öffentlichkeit unsichtbar. Die physische Distanz zu Vorgesetzten begünstigt zudem potenzielle Abweichungen von den vorgeschriebenen Aufgabenbereichen. Dies liegt daran, dass für sogenanntes „slacking“ – also das bewusste Abweichen oder

Zurückhalten von Handlungen – in der Regel kaum Konsequenzen der Führungsebene für die Außendienstkräfte zu erwarten sind. Der Prozess des Entschließungsermessens ist von deutlich mehr Diskussionen unter den Außendienstkräften geprägt als der des Auswahlermessens. In diesen Debatten manifestieren sich die divergierenden beruflichen Selbstverständnisse, individuellen Vorlieben und der Grad der intrinsischen Motivation. Die Durchführung von Maßnahmen ist unter anderem von Aushandlungsprozessen darüber geprägt, wie groß das Gefährdungsrisiko für die Mitarbeitenden sowie die Bevölkerung ist, welche bürokratischen Prozesse daraus resultieren können und welche Konsequenzen sich daraus für die betroffenen Personen ergeben. Auf diese Weise werden übermäßige Schreibtischarbeit oder eine Rechtfertigung für die Anzahl der verfassten Ordnungswidrigkeitenanzeigen ebenso vermieden wie negative Selbstwirksamkeitserfahrungen in Situationen, die keine langfristige Veränderung versprechen. Die Mitarbeitenden der KOD instrumentalisieren das Entschließungsermessen in diesem Sinne als Bewältigungsstrategie für strukturelle und emotionale Herausforderungen.

Damit wird Lipskys These bestätigt, nach der sich Ermessensspielräume positiv auf das Selbstwertgefühl der SLB auswirken können. Sie vermitteln ein Gefühl der Kontrolle über die eigenen Ressourcen und eine Entscheidungsmacht über den Umgang mit politischen Regelungen. Im Unterschied zu anderen SLB ist „unbürokratisches Verhalten“ der Außendienstkräfte jedoch weniger auf Interessenskonflikte mit der Führungsebene oder eine hohe Arbeitsbelastung zurückzuführen. Die teilnehmenden Beobachtungen lieferten keine Evidenz für eine Überforderung durch eine nicht zu bewältigende Aufgabenfülle. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass die KOD überwiegend präventiv Präsenz zeigen und nur in begrenztem Maße Aufträge „abarbeiten“. Vielmehr resultieren Abweichungen von Organisationsregeln primär aus den ambivalenten Anforderungen an die Tätigkeit des KOD, der als unzureichend wahrgenommenen Nachhaltigkeit der eigenen Maßnahmen sowie aus der damit einhergehenden geringen Selbstwirksamkeitserfahrung. Vorschriften werden missachtet oder ablehnend behandelt, wenn Dissonanzen zwischen dem Selbstverständnis und den teils widersprüchlichen Fremderwartungen entstehen. Das Entschließungsermessen erweist sich dabei als weniger reguliert und zugleich als relevanter für die Identitätsbildung und Motivation der KOD-Mitarbeitenden als das Auswahlermessen.

Die theoretischen Ausführungen zur Street-Level Bureaucracy haben zudem Fragen hinsichtlich der Handlungsroutinen der KOD unter Ressourcenknappheit aufgeworfen. Im Rahmen der Analyse ließ sich kein Mangel an Zeit identifizieren, jedoch drückten die Mitarbeitenden einen Mangel an Ausbildung und eindeutigen Zielen aus. Die Beschwerden der KOD-Mitarbeitenden über zu

lasche Einstellungsverfahren und schlecht ausgebildete Kolleg:innen richten sich dabei weniger gegen die Person, sondern gegen strukturelle Versäumnisse. Sie beziehen sich darauf, dass der KOD zu schnell wächst, Führungspositionen fehlen, Personen mit aus ihrer Sicht unzureichenden Vorkenntnissen im Sicherheitsbereich eingestellt werden und die Ziele von Seiten der Stadtverwaltung nicht ausreichend festgelegt sind. Diese Beispiele für unzureichende Ressourcen resultieren in Unsicherheiten im Arbeitsalltag, beispielsweise wenn Außendienstkräfte Sorge haben, dass Mitarbeitende sich und ihre Kolleg:innen im Falle einer körperlichen Auseinandersetzung nicht ausreichend verteidigen können. In der Folge schulen erfahrene Mitarbeitende, freiwillig oder von der Führungsebene verpflichtet, die weniger erfahrenen Kolleg:innen, was zu Dysbalancen in den Teamdynamiken führt.

Die komplexe Situation der internen Dynamiken in den KOD wird noch ergänzt durch die Grenzrolle der Außendienstkräfte. Am unmittelbaren Kontakt mit den Fremderwartungen und den daraus entstehenden Ambiguitäten wird die Vulnerabilität der KOD-Mitarbeitenden in ihrer Position als Grenzstellen zwischen der Kommunalverwaltung und der Bevölkerung deutlich. Die Mitarbeitenden haben ein Image zu verteidigen und aufrechtzuerhalten. Gleichzeitig sind die Anforderungen aus der Umwelt derart divers, dass diese niemals erfüllt werden können. Dem ambivalenten Selbstverständnis der KOD-Mitarbeitenden zwischen polizeilichem Akteure und Servicedienstleister stehen Anforderungen auf einem Spektrum von Ninja Turtles bis Teletubbies gegenüber. Den Außendienstkräften obliegt in diesem Spannungsfeld die Unsicherheitsabsorption. Diese Reduktion der Komplexität geschieht zum einen im Rahmen einer Einordnung der Menschen, denen sie im Alltag begegnen, in Gruppen und Subgruppen (siehe Kapitel 7). Den verschiedenen Gruppen werden Charakteristika zugeschrieben und darauf basierend stehen dem Mitarbeitenden Handlungsorientierungen zur Verfügung, die nirgendwo festgeschrieben sind, sich jedoch implizit in den Routinen der Mitarbeitenden widerspiegeln. Diese Kategorisierung ermöglicht es den Außendienstkräften, soziale Interaktionen zu vereinfachen, gleichzeitig reproduziert die Abgrenzung jedoch auch soziale Machtverhältnisse ab, wie insbesondere am Verhältnis zu anderen Sicherheitsakteuren gezeigt werden konnte.

Die Analyse hat gezeigt, dass der Aspekt der Diskrepanz des Informationsbesitzes besondere Relevanz entfaltet für die KOD-Mitarbeitenden. Die Außendienstkräfte, und insbesondere solche, die bereits ausreichend Erfahrung in der Sicherheitsbranche mitbringen, verfügen über Wissen über die Menschen im öffentlichen Raum sowie über die vorherrschenden Handlungslogiken und Verhaltensweisen. Sie nehmen für sich in Anspruch, am besten zu wissen, wie mit einer Situation umzugehen ist. Sie sind jedoch gebunden an die Vorgaben der

Kommunalverwaltung und der politischen Gremien, die über ihre Aufgaben und das Auftreten der KOD verfügen. Im Datenmaterial haben sich Konflikte offenbart, wenn die Mitarbeitenden bestimmte Aufgaben gerne ausführen würden, dazu jedoch aufgrund politischer Stimmungen nicht befugt sind. Es entsteht an dieser Stelle eine Diskrepanz zwischen dem Wunsch der Außendienstkräfte, ihre Aufgabe als SLB nach bestem Wissen und Gewissen zu erfüllen, aufgrund politischer Abhängigkeiten jedoch nicht dazu in der Lage zu sein. Dem Innendienst und den Entscheidungspositionen in der Kommunalverwaltung wird Unwissenheit über die konkrete Situation „auf der Straße" vorgeworfen, was sich schließlich in einer Diskrepanz zwischen den festgelegten Vorgaben und den tatsächlichen Herausforderungen der Außendienstmitarbeitenden manifestiert.

Gemäß Luhmanns Konzept der Grenzstellen manifestieren sich diese Diskrepanzen an den Systemgrenzen als Erstes. Den Außendiensten der KOD obliegt demnach die Aufgabe, einen Umgang mit der enttäuschten Erwartungserwartung zu finden. Die Mitarbeitenden verfügen über ein Selbstbild als Sicherheitsakteure der Kommune und erwarten zunächst, dass die Umwelt dieses Selbstbild teilt und anerkennt. Die Erfüllung dieser Erwartungshaltung, die sich aus den vielfältigen Umweltinteressen ergibt, ist aufgrund ihrer Komplexität nicht realisierbar. Die Außendienstkräfte sehen sich mit der Herausforderung konfrontiert, die Anforderungen der Umwelt an die eigene Organisation zu kommunizieren. Das ist beispielsweise der Fall, wenn die Bevölkerung ein konsequenteres Durchgreifen der KOD fordert und die Mitarbeitenden an die Führungsebene eine bessere Ausstattung mit Einsatzmitteln fordern. Die Motivation für die Anfrage ist dabei jedoch weniger in einer Nachgiebigkeit gegenüber der Umwelt begründet, sondern vielmehr in dem Bestreben, ein Image als handlungsfähige Sicherheitsakteure aufrechtzuerhalten. Ein Image als „Tauben-Polizei"[54] oder „Touristenpolizei" (Lauber & Mühler, 2019, S. 171) soll vermieden werden. Demgegenüber verteidigen die Mitarbeitenden auch die Interessen der Organisation, wenn sie Anfragen aus der Bevölkerung, an bestimmten Orten tätig zu werden oder beispielsweise im Rahmen von Nachbarschaftsstreits einzuschreiten, entschieden zurückweisen. Es wurde jedoch festgestellt, dass es in diesem Kontext häufig zu den für Grenzstellen typischen Rollenverflechtungen kommt. Die Mitarbeitenden versuchen, beiden Seiten gerecht zu werden, und geraten dabei in die Gefahr, einen „Gesichtsverlust" und eine geringe Selbstwirksamkeit zu erfahren.

[54] https://rp-online.de/nrw/staedte/leverkusen/die-stadt-schickt-die-tauben-polizei_aid-70632737 (letzter Zugriff: 17.01.2025).

10.1.2 Respekt als wechselseitige soziale Praxis

Das Konzept der Street-Level Bureaucracy geht davon aus, dass die SLB im direkten Kontakt mit den Bürger:innen physischer Gefahr und Stress ausgesetzt sind. Im Zuge der Momentaufnahme in den teilnehmenden Beobachtungen konnten keine Situationen beobachtet werden, in denen die Außendienstkräfte der KOD körperlich angegriffen wurden. Die Narrative der Mitarbeitenden sind jedoch, geprägt von eigenen und den Erfahrungen der Polizei, dominiert von potenziellen Gefahrensituationen und der Notwendigkeit, sich jederzeit verteidigen zu können. Während quantitative Datengrundlagen zu physischer und verbaler Gewalt gegenüber kommunaler Ordnungsdiensten begrenzt sind (Leuschner et al., 2023, S. 55), nehmen die KOD selbst einen gesunkenen Respekt ihnen gegenüber wahr. Grundsätzlich scheint die Sensibilität sowohl für emotionalen Stress als auch körperliche Gewalt gegenüber den Mitarbeitenden gestiegen zu sein. Das drückt sich auch darin aus, dass die KOD vermehrt eigene Statistiken über Vorfälle dieser Art führen und zusätzliche Studien zur Untersuchung von Angriffsprävalenzen gegenüber Sicherheitsakteuren abseits der Polizei angestellt werden. Dass Bedrohungen ein Angriff der Legitimität der SLB darstellen, bestätigt sich auch für die KOD. Es stellt sich heraus, dass die empfundene Respektlosigkeit, Scherze über die Tätigkeit der Außendienstkräfte sowie Beleidigungen das Gefühl der Autorität der Mitarbeitenden und ihr Selbstbild angreifen und emotionalen Stress verursachen. Diesem begegnen sie mit unterschiedlichen Copingstrategien, wie beispielsweise Humor oder der Entwicklung einer Resilienz.

In diesem Zusammenhang trifft auch die „demeanour hypothesis“ (van Maanen, 1978, S. 231–234) zu einem gewissen Grad auf die KOD zu. Sie geht davon aus, dass Polizeikräfte ihr Verhalten dem Verhalten des Gegenübers anpassen – wird ihnen kein Respekt entgegengebracht, so reagieren Polizeikräfte mit höherer Wahrscheinlich mit repressivem und sanktionierendem Verhalten. Die von van Maanen (1978) für die Polizei entwickelte Entscheidungsmatrix für den Umgang mit dem Gegenüber entlang der Fragen (1) ob die betreffende Person weiß, was sie tut, und (2) ob sie sie anders hätte handeln können besitzt auch für die Entscheidungsprozesse der KOD Gültigkeit (siehe Tabelle 9).

Personen, die wiederholt in einer Verbotszone Alkohol konsumieren, obwohl sie wissen, dass sie das in diesem Bereich nicht dürfen, werden mit Ordnungswidrigkeitenanzeigen sanktioniert (ja/ja). Im Falle der Frau, die unerlaubterweise bettelt, jedoch die vielen bereits verhängten Bußgelder nicht begleichen kann, entscheidet sich der KOD für eine Strategie des Ignorierens und der Duldung (ja/nein).

Tabelle 9: Entscheidungsmatrix für den Umgang mit auffälligen Personen anhand der Einschätzung verschiedener Handlungsoptionen

		Weiß die Person, was sie tut?	
		ja	nein
Hätte die Person anders handeln können?	ja	**Sanktionieren** („Stammklienten zettel ich weg“)	**Belehren / Verwarnen** („Das ist jetzt nur eine Verwarnung“)
	nein	**Ignorieren** (»Der KOD hat entschieden, dass an sie keine weiteren Ordnungswidrigkeitenanzeigen mehr gestellt werden. […] [Die Bettlerin] hat mehrere tausend Euro Schulden bei der Bußgeldstelle, kann diese jedoch nicht begleichen«)	**Verdrängen** (»Der [obdachlose] Mann wacht auf, die Mitarbeiter sagen ihm, dass er dort nicht schlafen kann.«)

Tourist:innen, die glaubhaft versichern können, dass sie nichts von der Alkoholverbotszone wussten oder Fahrradfahrende, die angeben, dass „Fußgängerzone“-Schild nicht gesehen zu haben, kommen meist mit einer Verwarnung oder Belehrung davon (nein/ja). Dagegen wird eine offenbar wohnungslose Person, die sichtlich alkoholisiert vor einem Ladengeschäft schläft, aufgeweckt und des Platzes verwiesen. Ihr wird gesagt, dass sie an dieser Stelle nicht schlafen kann, von einer Anzeige wird aufgrund des Zustands der Person jedoch abgesehen (nein/nein). Aus einer Verwarnung kann im Sinne der „demeanour hypothesis“ jedoch eine Sanktion werden, wenn die Mitarbeitenden das Gefühl haben, ihnen wird kein ausreichender Respekt entgegengebracht oder dass sie angelogen („veräppelt“) werden. Zeigt sich das Gegenüber jedoch kooperativ, wählen auch die KOD-Mitarbeitenden einen freundlicheren Zugang: „Wenn der Hund direkt angeleint wird wenn sie uns sehen, lassen wirs [eine Anzeige zu schreiben], weil dann ist der Respekt da“ (FP-D1, Pos. 30). Damit knüpfen die Ergebnisse der Studie auch an die Perspektive der „negotiated discretion“ an, indem die Ent-

scheidung der Mitarbeitenden von einem Aushandlungsprozess mit den Bürger:innen abhängt und mit einer Einteilung in „good and bad, right and wrong, worthy and unworthy“ (Maynard-Moody & Musheno, 2003, 31) einhergeht.

Dieser Befund deckt sich mit den Forschungsergebnissen Kim Loyens, die die Entscheidungsprozesse von SLB und speziell die von polizeilichen Akteuren untersucht hat. Sie konnte zeigen, dass Entscheidungen von Polizeibeamt:innen maßgeblich auf dem Verhalten und den Charakteristika ihres Gegenübers basieren (Loyens et al., 2019, S. 90). Darüber hinaus stellt Loyens ebenfalls fest, dass die Erfahrung aus vergangenen Arbeitsverhältnissen sowie das eigene Rollenverständnis Entscheidungen im Umgang mit der Bevölkerung beeinflussen. Daraus lässt sich ableiten, dass die Ambiguität der Tätigkeit der KOD, die sich zwischen strikter Regeldurchsetzung und situativer Entscheidungsfindung bewegt, ein strukturelles Merkmal ist, das nicht nur die Arbeit der Polizei und der KOD, sondern möglicherweise generell die Arbeit von Sicherheitsbehörden prägt. Insbesondere die Angriffe auf die Autorität der KOD-Mitarbeitenden stellen eine zentrale Herausforderung für die Außendienstkräfte dar. Diese erfahren sich im Rahmen des kontinuierlichen Vergleichs mit der Polizei regelmäßig als unterlegen. Die Analyse hat aufgezeigt, dass die KOD-Mitarbeitenden ihre Position oftmals als missverstanden und nicht ausreichend respektiert wahrnehmen, was ihre Durchsetzungskraft zusätzlich infrage stellt. Im Arbeitsalltag rückt aus ihrer Perspektive eine Ressource besonders in den Fokus, die als knapp empfunden wird: die gesellschaftliche Legitimation ihrer Tätigkeit. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass nicht nur die Perspektive der Öffentlichkeit und des jeweiligen Gegenübers, sondern auch die Anwesenheit der Kolleg:innen maßgeblichen Einfluss in Entscheidungsprozessen besitzt.

10.1.3 Teamarbeit in der Street-Level Bureaucracy als theoretische Erweiterung

Die Erkenntnisse dieser Arbeit tragen zum theoretischen Konzept der Street-Level Bureaucracy bei, indem sie den Effekt von Teamarbeit auf die Tätigkeit der SLB stärker beleuchtet. Dieser Aspekt wird in der Betrachtung klassischer SLB häufig vernachlässigt, da die Bürokrat:innen auf Straßenebene eher als Einzelkämpfer dargestellt werden, die „in Isolation arbeiten“ (vgl. Lipsky, 1980, 76). Ihre große Autonomie wird nicht nur der Distanz zu Vorgesetzten zugerechnet, sondern auch der Tätigkeit in der Interaktion mit Klient:innen ohne direkte Supervision durch Kolleg:innen, beispielsweise bei der Bearbeitung eines Falls durch Sachbearbeitende beim Arbeitsamt oder Entscheidungen durch Richter:innen. Auch Lehrkräften wird zugeschrieben, mehr mit Schüler:innen zu interagieren, als mit Peer-Mitarbeitenden (Maynard-Moody & Musheno, 2003, S. 161). Dabei erkennt Lipsky bereits an, dass die SLB sich durchaus mit Kolleg:innen austauschen, einander unterstützen und der Pausenraum eine zen-

trale Rolle für die Gruppenkohäsion spielt. In der klassischen Definition befinden sich die SLB jedoch in „one-on-one"-Interaktion (Loyens, 2019, S. 351) mit Klient:innen und treffen Entscheidungen letztlich allein. Dabei stellt die Beobachtung durch Kolleg:innen einen zentralen Mechanismus dar, um die Qualität der Arbeit zu überprüfen und gewährleisten (Lipsky, 1980, S. 50).

Die Außendienstkräfte der kommunalen Ordnungsdienste sind immer in Teams von mindestens zwei Personen im Streifendienst. Einige Kommunen sehen für Nachtschichten Mindestgrößen der Streifengruppen von drei oder sogar vier Personen vor. Je nachdem, wie viele Außendienstkräfte in einer Schicht verfügbar sind, kommt es auch zu größeren Gruppen. Der Aspekt der isolierten Interaktion mit Dritten, wie er für die SLB beschrieben wird, ist daher ausgeschlossen. Das ermöglicht zunächst eine soziale Kontrolle, die den Missbrauch von Machtpositionen erschwert und die Entscheidungsprozesse der KOD ausbalanciert. Es bedeutet aber auch, dass der für die SLB angenommene Ermessensspielraum im Hinblick auf den Umgang mit Klient:innen bezogen auf die KOD von Aushandlungsprozessen abhängig ist. Wie in Kapitel 7.4.2 beschrieben, ist die Zusammenarbeit der Außendienstkräfte im Team maßgeblich von Aushandlungsprozessen über die Reihenfolge der zu erledigenden Aufgaben, die Notwendigkeit eines Einschreitens sowie die Konsequenzen für Ordnungsstörungen geprägt. Die Präferenzen der einzelnen Mitarbeitenden sind abhängig von ihrer Erfahrung in der Sicherheitsbranche, dem individuellen beruflichen Selbstverständnis sowie der intrinsischen Motivation. Sind die Mitarbeitenden uneinig über das Vorgehen in einer Situation, entsteht ein Konfliktpotenzial. Die Konflikte werden in der Regel nicht im Beisein von Bürger:innen ausgetragen, jedoch vor oder nach einer Maßnahme im Team thematisiert. Eine Möglichkeit des Umgangs mit dieser Situation ist die Verweigerung der Beteiligung an einer Maßnahme durch die Außendienstkräfte, wenn sie diese für unnötig halten (Non-Compliance oder Compliance unter Vorbehalt). Zudem ist zu beobachten, dass sich in den Streifengruppen implizierte Hierarchien entwickeln, die dazu führen, dass die Mitarbeitenden mit dem als höher wahrgenommenen Status die Entscheidungen treffen. Auf diese Weise bleiben die Streifengruppen, in denen die Mitarbeitenden in der Regel formal gleichberechtigt sind, entscheidungsfähig und übertragen die Entscheidungsverantwortung unausgesprochen an die Person mit der meisten Erfahrung oder dem stärksten Durchsetzungsvermögen.

Die Ergebnisse dieser Studie legen nahe, die Charakteristika von SLB, die nicht in Isolation, sondern überwiegend oder ausschließlich in kollegialen Konstellationen agieren, um Aspekte zu erweitern, die sich auf die Arbeit in Teams beziehen. Insbesondere die Annahme dyadischer Interaktionen zwischen SLB und Klient:in erfordert eine Anpassung, um jene SLB zu berücksichtigen, die entweder mit Kolleg:innen oder zunehmend in professionellen Netzwerken

(Loyens, 2019) handeln. Auch innerhalb der sozialwissenschaftlichen Forschung mit Bezug zur Polizeiarbeit besteht weiterer Bedarf, den Einfluss von Kolleg:innen auf Entscheidungsprozesse systematisch zu untersuchen. Peergruppen werden für Sicherheitsakteure in der Regel als zentrale Ressource für den Umgang mit belastenden Situationen betrachtet (N. Cohen & Golan-Nadir, 2020) und spielen eine Schlüsselrolle in organisationalen Lernprozessen (Behr, 2002a). Die Gegenwart von Kolleg:innen im Moment der Entscheidungsfindung und deren Einfluss auf den Ermessensspielraum von Polizeikräften, Außendiensten von KOD sowie weiteren SLB, die in Teamkonstellationen agieren, bedarf weiterer Untersuchungen. Die vorliegende Analyse deutet darauf hin, dass das Konzept der Autonomie der SLB um die Dynamik von Interessenskonflikten und die daraus resultierenden Aushandlungsprozesse innerhalb von Kolleg:innengruppen erweitert werden muss. Diese Erweiterung ermöglicht eine Betrachtung der sozialen Einbettung von Entscheidungsprozessen in kollegialen Strukturen. Zudem ist davon auszugehen, dass der Teamgefüge einen Effekt auf die Ausbildung von Coping- und Vermeidungsstrategien nimmt.

10.2 Politik- und Aufgabenentfremdung als Ausgangspunkt nicht-kooperativer Praktiken

Lipsky hat beschrieben, dass die SLB non-kooperative Strategien (beispielsweise Absentismus und geringes Engagement) entwickeln, um ihre Ablehnung gegenüber organisationalen oder politischen Vorgaben zum Ausdruck zu bringen. Dieses Phänomen zeigt sich bei den KOD insbesondere in spezifischen Copingstrategien, wie der Compliance unter Vorbehalt (Selektivität) und der Non-Compliance (ausgedehnte Pausen). Kim Loyens (2015) beschreibt vergleichbare Muster bei Polizeibeamt:innen und führt aus, dass die Frustration über die geringe Wirksamkeit der eigenen Arbeit zu einer Entfremdung von der Politik führen kann. Das Konzept der *policy alienation* wird von Loyens in zwei Dimensionen unterteilt: *policy powerlessness* und *policy meaninglessness* (Loyens, 2015, S. 100). Die Phänomene lassen sich mit Machtlosigkeit, oder Ohnmacht, und Bedeutungslosigkeit übersetzen. Die Machtlosigkeit bezieht sich auf die Erwartung der SLB, dass ihr individuelles Handeln keinen spürbaren Einfluss auf die übergeordneten Ergebnisse ausübt. Hier knüpft das Konzept an das der Selbstwirksamkeit an und verweist auf die Entstehung von Machtlosigkeit durch wiederholte negative Selbstwirksamkeitserfahrungen. Die Bedeutungslosigkeit hingegen beschreibt die Wahrnehmung, dass die zugrundeliegende Politik oder Regelung grundsätzlich nicht zielführend ist. Für die KOD ergibt sich Bedeutungslosigkeit beispielsweise aus der Notwendigkeit, Rege-

lungen umzusetzen, die sie persönlich für sinnlos halten. Diese Problematik konnte während der Covid-19-Pandemie verstärkt beobachtet werden, als KOD-Mitarbeitende beispielsweise die Sinnhaftigkeit der bestehenden Regelungen zur Maskenpflicht hinterfragten, die sie durchsetzen mussten.

Das Gefühl, dass politische Programme nichts ausrichten können (*policy meaninglessness*) und dass die eigene Arbeit ineffektiv ist (*policy powerlessness*) führt schließlich zu einer Entfremdung von der Politik, die von den SLB umgesetzt werden muss. Arbeiten zur Entfremdung von spezifischen Aufgaben oder dem Arbeitsplatzumfeld (*job* oder *work alienation*) verweisen auf die negativen Auswirkungen struktureller Arbeitsbedingungen, wie einem hohen Workload und unzureichenden Ressourcen. Dagegen argumentiert Loyens, dass für die Sicherheitsakteure die *policy alienation* eine größere Rolle spielt als die *work alienation* (Loyens, 2015, S. 113). Die Ergebnisse der vorliegenden Arbeit stützen diese These, indem sie zeigen, dass die Wahrnehmung eines geringen Einflusses auf nachhaltige Veränderungen im öffentlichen Raum für die Mitarbeitenden der KOD eine besonders belastende Erfahrung darstellt. Die Frustration darüber, dass marginalisierte Gruppen lediglich vertrieben werden, nicht jedoch die Probleme gelöst werden, oder Konsequenzen nicht oder erst spät auf Maßnahmen folgen, sind exemplarisch für die Machtlosigkeitserfahrung der KOD-Mitarbeitenden. Dagegen lässt sich die Wahrnehmung von unzureichenden Befugnissen, Rechten und Ausstattung unter den Begriff der *policy meaninglessness* einordnen: Die Implementation eines KOD und die damit verbundenen Maßnahmen werden von den Mitarbeitenden als bedeutungslos empfunden, wenn es ihnen an ausreichender Durchsetzungskraft mangelt und sie einen „Gesichtsverlust“ gegenüber der Bevölkerung wahrnehmen. Dabei wird nicht nur die Effektivität einzelner Maßnahmen infrage gestellt, sondern auch die Sinnhaftigkeit der „Gesamtmaßnahme“ des KOD-Einsatzes, wenn dieser von kommunalpolitischen Gremien mit restriktiven Vorgaben implementiert wird. Ein leitender Ordnungsamtsmitarbeiter veranschaulicht diesen Konflikt in einem Zwiegespräch bildlich: „Der KOD ist ein Ferrari, der gefahren wird wie ein Fiat Punto“. Mit dieser Metapher verweist er auf die Diskrepanz zwischen den Ressourcen und rechtlichen Möglichkeiten des KOD (der Ferrari) und deren tatsächlicher Anwendung im kommunalen Kontext (dem Fiat Punto). Die umfangreiche personelle Aufstockung, die polizeiähnliche Uniformierung mit umfassenden Einsatzmitteln sowie die je nach Bundesland prinzipiell weitreichenden rechtlichen Möglichkeiten werden von den Mitarbeitenden als potenzielles, aber unzureichend genutztes Handlungsspektrum wahrgenommen. Das Missverhältnis zwischen Potenzial und Realität verstärkt das Gefühl, dass der KOD ein „zahnloser Tiger“ ist (*policy meaninglessness*). Diese Wahrnehmungen variieren zwischen den beobachteten KOD in Abhängigkeit von den lokalen poli-

tischen Mehrheitsverhältnissen, ideologischen Ausrichtungen der jeweiligen Kommunen und der daraus resultierenden konkreten Ausgestaltung der KOD. Sie sind jedoch auch von der individuellen professionellen Identität der Mitarbeitenden sowie deren persönliche Vorerfahrungen geprägt. Die Analyse zeigt jedoch, dass sich über alle untersuchten Kommunen und Teams hinweg, wenn auch in unterschiedlicher Intensität, eine Ausprägung der *policy alienation* beobachten lässt.

In Kapitel 9.1 wurden die aus der Entfremdung entstehenden Rollenkonflikte und Frustrationspotenziale beschrieben. Für den Umgang mit diesen Stresssituationen konnten Copingstrategien in den beobachteten KOD identifiziert werden (Kapitel 9.3), die wiederum anschlussfähig an Erkenntnisse sind, die Loyens und andere Autor:innen für Polizeikräfte gewonnen haben. Die Forschung zu Bewältigungsstrategien der Polizei zeigt, dass Polizist:innen auf der ganzen Welt eine Vielzahl an Strategien anwenden und ebenso Kombinationen zum Einsatz kommen. Dazu zählen sowohl problemorientierte als auch emotionsorientierte Copingmechanismen. Forschungsergebnisse nennen unter anderem soziale Unterstützung, Selbstvorwürfe (B. J. Evans et al., 1993), sportliche Betätigung, Alkoholkonsum (Gutschmidt & Vera, 2021), Distanzierung, Vermeidung und Selbstkontrolle (Violanti, 1992), Humor (Tuttle et al., 2022), Religion (Pienaar & Rothmann, 2003), Beschwerden, Vorwürfe und Ignoranz sowie ein aktiver Plan zur Problembewältigung (Ortega et al., 2007) als Strategien für den Umgang mit herausfordernden Situationen. Studien unterscheiden dabei häufig zwischen aktiven Bewältigungsstrategien und passiven Vermeidungsstrategien.

Loyens legt einen besonderen Fokus auf Copingstrategien für den Umgang mit Erfahrungen der *policy meaninglessness* und identifiziert fünf übergeordnete Mechanismen (2015, S. 108): Akzeptanz beziehungsweise Resignation (acquiescence), emotionale Anpassung (emotional habituation), Pflichtgefühl (do your job from a sense of duty), Kompensation (get your share) und eine Beziehung zum Gegenüber aufbauen (bond with the victim). Es wird deutlich, dass die für die KOD in dieser Arbeit rekonstruierten Copingstrategien sich insbesondere mit denjenigen Loyens decken. Dazu ist einschränkend anzumerken, dass andere typische Copingmechanismen wie Sport, Alkoholkonsum oder Religion und soziale Unterstützung, die vornehmlich außerhalb des Dienstgeschehens Anwendung finden, im Rahmen dieser Untersuchung nicht beobachtet werden *konnten*. Der Fokus lag stattdessen auf den Mechanismen, die die KOD-Mitarbeitenden entwickeln, um *im Streifendienst* funktionieren zu können und akute Herausforderungen in den alltäglichen Routinen zu bewältigen. Die für die KOD identifizierte Strategie der Resilienz umfasst dabei sowohl die Akzeptanz von nicht änderbaren Situationen und die damit einhergehende Resignation

als auch die emotionale Gewöhnung oder Anpassung. Die Regelbefolgung unter Vorbehalt ist eine Kombination aus Compliance aus Pflichtgefühl als auch der Strategie des Jammerns und sich Beschwerens als Ausdruck des Missfallens. Auffällig ist, dass die Strategien der Verantwortungsdelegation und der Non-Compliance im Hinblick auf Bewältigungsstrategien der Polizei deutlich seltener Erwähnung finden. Das mag einerseits der Tatsache zuzuschreiben sein, dass die Polizei im Zuge des Legalitätsprinzips verpflichtet ist, Maßnahmen zu ergreifen im Falle einer wahrgenommenen Straftat. Das schränkt die Möglichkeiten der Non-Compliance im Rahmen der Strafverfolgung gegebenenfalls ein, gleichzeitig verfügt die Polizei im Rahmen der Gefahrenabwehr und der Ahndung von Ordnungswidrigkeiten jedoch ebenfalls über Ermessensspielräume und agiert nach dem Opportunitätsprinzip. Andererseits dürfte es in vielen Fällen schlicht keinen anderen Akteur geben, an den die Polizei die Verantwortung für eine Maßnahme delegieren könnte.

Die der Arbeit der KOD inhärente Möglichkeit der Opportunität, des Ermessensspielraums, drückt sich nicht nur explizit im Entschließungsermessen aus, sondern ermöglicht den KOD-Mitarbeitenden auch implizit zahlreiche Strategien im Umgang mit Herausforderungen. Im Hinblick auf die Ambivalenz der Aufgaben und Erwartungen, die an die SLB gerichtet werden, führt bereits Lipsky aus, dass die Bürokrat:innen auf Straßenebene den Ermessensspielraum benötigen, da die gesellschaftliche Anforderung besteht, dass sie situative Entscheidungen treffen und nicht schlicht einem „Schema F“ folgen. Loyens et al. (2019) werfen in diesem Zusammenhang die Frage auf, ob heterogene Rollenidentitäten unter den SLB und die daraus resultierenden heterogenen Entscheidungen im Sinne der Uneinheitlich einen negativen Aspekt für deren Legitimation darstellen, oder ob sie überhaupt erst situative Entscheidungsprozesse der SLB ermöglichen. Die KOD-Mitarbeitenden drücken sich einerseits abwertend gegenüber Kolleg:innen und anderen Teams und deren Arbeitsweise aus und grenzen sich intern ab. Sie geben an, dass sie es bevorzugen würden, wenn alle einheitlich handeln würden und es eine gemeinsame Linie gäbe. Gleichzeitig nutzen sie die Unterschiede, um sich auf individuell präferierte Aufgaben zu spezialisieren und den Arbeitsalltag für sich positiv zu gestalten. Es hat sich für die Polizei gezeigt, dass die Aushandlungsprozesse im Team einen ausgleichenden Effekt auf Entscheidungen im Kontext von widersprüchlichen Erwartungen ausüben und damit „voreilige Entscheidungen“ (vgl. Loyens et al., 2019, S. 91) verhindern.

11 Praktische Implikationen und Schlussbetrachtung

Die Erkenntnisse dieser qualitativen Untersuchung der kommunalen Ordnungsdienste leisten zunächst einen Beitrag zur soziologisch-kriminologischen Forschung in den Bereichen der Sicherheitsforschung, der Kommunalen Kriminalprävention sowie damit verbundenen Debatten zum (pluralen) Polizieren im öffentlichen Raum. Darüber hinaus können aus den Ergebnissen jedoch auch wertvolle Hinweise für Praktiker:innen im Feld der kommunalen Sicherheit und Ordnung sowie der lokalen Präventionsarbeit gewonnen werden. Die Zielgruppe umfasst unter anderem Entscheidungsträger:innen in den Kommunalverwaltungen, insbesondere in den Führungsebenen der Ordnungsämter und der kommunalen Ordnungsdienste. Ebenso gehören Personen, die mit der lokalen Präventionsarbeit betraut sind, sowie Akteure aus dem unmittelbaren Umfeld der KOD, wie die Vertreter:innen der Polizei oder der sozialen Arbeit, dazu. Darüber hinaus können auch politische Gremien auf kommunaler und Landesebene als relevante Adressat:innen der hier vorgestellten praktischen Implikationen betrachtet werden.

Im Folgenden wird der Praxisbezug der Untersuchungsergebnisse zu den KOD hergestellt und darauf eingegangen, welche Relevanz die Erkenntnisse für die praktische Arbeit entfalten können. Dabei wird bewusst auf die Formulierung konkreter Handlungsempfehlungen verzichtet, da die heterogene Ausgestaltung der KOD eine allgemeingültige Empfehlung wenig zielführend macht. Stattdessen liegt die Verantwortung für die Entwicklung kontextsensitiver Praktiken bei den Akteuren vor Ort – in den politischen Gremien, der Kommunalverwaltung und im Außendienst –, die individuelle lokale Herausforderungen am besten einschätzen und adressieren können. Der Fokus dieses Kapitels liegt vielmehr darauf, Bedeutungszusammenhänge zwischen den wissenschaftlichen Erkenntnissen dieser Arbeit und der praktischen Tätigkeit der KOD herzustellen. Dabei werden die analytischen Erkenntnisse auf ihre praktische Relevanz hin überprüft. Die daraus abgeleiteten organisatorischen und strategischen Überlegungen sollen als Impulse, Reflexionspunkte oder Orientierungshilfen für die Praxis dienen. Lokale Entscheidungsträger:innen sind mit ihrer Kommune und den jeweiligen KOD am besten vertraut (Mikroebene). Die Ergebnisse dieser Arbeit bieten hingegen eine abstrahierte Analyse individueller Problemlagen und deren systematische Aufarbeitung (Makroebene), die als Grundlage dienen können, um kontextspezifische Ansätze und Handlungsstrategien auf lokaler Ebene anzuleiten (Mikroebene). An dieser Stelle sei nochmals ausdrücklich betont, dass die rechtlichen Grundlagen, die organisatorische Struktur sowie die Zielsetzungen der KOD deutschlandweit erheblich variieren. Die nachfolgenden Impulse sind folglich als ein flexibler Kanon zu verstehen,

aus dem Praktiker:innen je nach Bedarf diejenigen Elemente auswählen können, die für ihre spezifischen Herausforderungen relevant sind. Aspekte, die in der eigenen Praxis bereits als ausreichend bearbeitet wahrgenommen werden, können dabei bedenkenlos ausgeklammert werden.

Der Fokus der vorliegenden Arbeit liegt in der Untersuchung der Innenperspektive der KOD sowie der Erhebung der Wahrnehmungen der Mitarbeitenden, insbesondere der Außendienstkräfte. Folgerichtig beziehen sich die nachfolgenden organisatorischen und strategischen Impulse auf die Bearbeitung von Problemen, die entweder von den Mitarbeitenden artikuliert oder im Rahmen der teilnehmenden Beobachtungen im Streifendienst identifiziert wurden. Die Implikationen adressieren – unter Rückbezug auf die Forschungsfragen – primär die Prozesse der Abgrenzung gegenüber anderen Akteuren sowie der Entwicklung eines beruflichen Selbstverständnisses der KOD. Gleichzeitig bleibt es unbenommen, dass einerseits weitere Perspektiven auf den KOD, etwa aus der Politik, der Gesellschaft und anderen Behörden und Organisationen, von Bedeutung sind und dass andererseits zusätzliche Themenfelder an Relevanz gewinnen können.

11.1 Implikationen für organisationale Strukturen und Prozesse

Zunächst ergeben sich aus den Erkenntnissen dieser Studie praktische Implikationen für die organisatorische Ausgestaltung der KOD. Dies betrifft sowohl die internen Kommunikations- und Führungsstrukturen, die Unsicherheiten und Bewältigungsstrategien als auch den Ermessensspielraum.

Im Rahmen der Analyse hat sich gezeigt, dass die Herausbildung eines professionellen Selbstverständnisses sowohl über die Herstellung von Gruppenkohärenz im Rahmen der Abgrenzung von anderen Akteuren hergestellt wird, aber ebenso von den individuellen Ressourcen abhängt, die die Mitarbeitenden mitbringen. Eine besondere Rolle nimmt dabei die Berufserfahrung der Außendienstkräfte ein. Einerseits korrelieren das Alter sowie die Dienstzeit tendenziell positiv mit einer Wahrnehmung als Dienstleister für die Bevölkerung. Die Polizeiorientierung hingegen besteht vermehrt bei jüngeren Mitarbeitenden. Darüber hinaus bestehen Unterschiede im beruflichen Werdegang der Mitarbeitenden, die sich vereinfacht in die Kategorien „Erfahrung im Sicherheitsgewerbe“ und „keine Erfahrung im Sicherheitsgewerbe“ einteilen lassen. Dabei kann die Erfahrung vielfältig aussehen, bezieht sich jedoch insbesondere auf Tätigkeiten „auf der Straße“ im Kontakt mit Klient:innen sowie in Uniform. Demgegenüber stehen Mitarbeitende, die zuvor im Innendienst der Verwaltung oder in anderen Büro-, Verkaufs- oder Handwerkstätigkeiten beschäftigt waren. In der Kombi-

nation sind es die jüngeren Mitarbeitenden mit Erfahrung im – speziell gewerblichen – Sicherheitsbereich, die die stärkste Orientierung an der Polizei haben und nach „Action" streben. Die Auswertung der empirischen Daten hat gezeigt, dass sich durch die unterschiedlichen Orientierungen und Wissensstände der Kolleg:innen Konflikte innerhalb und zwischen den Teams ergeben, die vom Lästern bis hin zu Diffamierungen und zu einem beeinträchtigten Arbeitsklima führen können.

Für die Praxis ergibt sich daraus die Notwendigkeit, über Möglichkeiten des Nivellierung von Erfahrungen und der Etablierung von Teambuildingmaßnahmen nachzudenken. Die Ausführungen zur Hierarchie innerhalb der Ordnungsdienste zeigen, dass sich einerseits die Kommunikationskanäle innerhalb der KOD aufgrund der Schicht- und Außendienste schwieriger gestalten, als im Innendienst üblich. Darüber hinaus sind die KOD in der Regel in einer verwaltungstypischen Linienhierarchie organisiert, sodass Beschwerden oder konstruktive Vorschläge an den nächsten Vorgesetzten kommuniziert werden können, der weitere Verlauf des Anliegens sich den Mitarbeitenden jedoch nicht immer erschließt. Ein transparentes Feedbacksystem sowie regelmäßige Möglichkeiten zur Kommunikation mit den verschiedenen Führungsebenen stellen sich an dieser Stelle als einfach umsetzbare Lösungsvorschläge dar, um den Anliegen der Mitarbeitenden Gehör zu schenken. Eine hierarchische Kommunikation per Mail und Dienstanweisung, die kaskadenförmig bis zu den Außendienstkräften weitergeleitet wird, schafft eine Distanz zwischen Außendienstkräften und Vorgesetzten, die für die Mitarbeitenden im Gefühl resultiert, nicht ernst genommen zu werden. Daraus lassen sich für Entscheidungsträger:innen Überlegungen zur Führungsstruktur im Außendienst, der Führungsspanne und den Kommunikationsstrukturen ableiten.

Auch innerhalb der Teams und Streifengruppen entstehen implizite Hierarchien, auch wenn formal alle die gleiche Position einnehmen. Mitarbeitenden mit mehr Erfahrung wird entweder von den unerfahreneren Kolleg:innen selbst oder der Managementebene eine implizite Führungsrolle übertragen, für die die betreffenden Mitarbeitenden jedoch nicht ausreichend Anerkennung wahrnehmen. Die problematisierte heterogene Zusammensetzung der Teams wirft Fragen danach auf, wie Unterschiede einerseits ausgeglichen werden können und andererseits ein konstruktiver Umgang mit Ungleichgewichten innerhalb der Streifengruppen gefunden werden kann.

Die Rekonstruktion von typischen Copingstrategien und deren starke Prävalenz und Ausdifferenzierung geben Anlass zu einer Reflexion der Bewältigungsmöglichkeiten für Außendienstkräfte. Die Herausforderungen der Tätigkeit, die sich aus den identifizierten Unsicherheiten ergeben, sowie der tägliche Kontakt mit unterschiedlichen Persönlichkeiten, das Erleben gefährlicher oder

unangenehmer Situationen und die von den Mitarbeitenden geforderte Flexibilität in der Reaktion auf diese, stellen erhebliche Belastungen für die KOD-Mitarbeitenden dar. In keinem der beobachteten Ordnungsdienste konnten strukturierte und fest implementierte Supervisionsangebote festgestellt werden. Was in der Sozialen Arbeit zum Standard gehört und auch in der Polizei zunehmend an Bedeutung gewinnt, ist für die kommunalen Sicherheitskräfte noch wenig ausgeprägt. Die Mitarbeitenden tauschen sich mit Kolleg:innen über Erlebtes aus oder entwickeln eine Resilienz gegenüber belastenden Ereignissen. Dies ist im Rahmen adaptiver Bewältigungsmechanismen nachvollziehbar. Spätestens jedoch bei der Anwendung maladaptiver Strategien und bei emotionalem Stress sollten jedoch alternative Strukturen zur Unterstützung greifen. Für die Praxis lohnt sich daher eine Erwägung der Implementierung gezielter Möglichkeiten zum Stressabbau, um maladaptives Coping gar nicht erst entstehen zu lassen. Diese kann in Form von Sport, systematischem Peer-Austausch, Team-Supervisionen und vielen weiteren Varianten stattfinden. Relevant ist, dass die Herausforderungen der Mitarbeitenden identifiziert, anerkannt und ihnen Raum gegeben wird, wenn dies gewünscht ist. So kann der Erfahrungsaustausch und die Verarbeitung von Konflikt- und Krisensituationen unterstützt und die Motivation gefördert werden. Der Vorteil an teamorientierten Maßnahmen zeigt sich in einer gleichzeitigen Förderung des Teamgefühls, das sich im Übrigen auch über Teams und Dienstgruppen hinweg positiv auswirken kann.

Im Hinblick auf die Anwendung des Ermessensspielraums der Außendienstkräfte ergeben sich ebenfalls Implikationen für die Praxis. Ausgehend von der Annahme, dass Ermessensspielräume und eine gewisse Autonomie in den Entscheidungen den SLB ein Gefühl der Handlungskompetenz und Agency sowie eine Stärkung der Motivation ermöglichen, erscheint der Erhalt eines angemessenen Spielraumes konsequent. Die Analyse des Datenmaterials hat jedoch Unterschiede in der Souveränität im Umgang mit den beiden Stufen der Ermessensentscheidung bei den KOD ergeben. Problematisch stellt sich dabei insbesondere das Entschließungsermessen dar, also der erste Schritt, in dem ein Eingreifen in einer Situation entschieden wird. Ist diese Entscheidung getroffen, erscheint das Auswahlermessen in den beobachteten KOD stringenter zu verlaufen. Es ergeben sich weniger Diskussionen und Unsicherheiten in der Auswahl der Konsequenz oder Sanktion für ein einmal festgestelltes Fehlverhalten.

Die Ermessensentscheidung ist hingegen geprägt von Aushandlungsprozessen in den Teams. Sie unterliegt dabei beispielsweise Faktoren wie dem Zeitpunkt und der Örtlichkeit (beispielsweise außerhalb des designierten Einsatzgebietes oder kurz vor der Pause), der potenziellen Gefahr (beispielsweise bei stark alkoholisierten Personen), der erwarteten Wirkung (beispielsweise wenn davon ausgegangen wird, dass die Person ein Bußgeld nicht bezahlen kann), der

Reaktion des Gegenübers (beispielsweise bei wahrgenommener Respektlosigkeit) oder strategischen Überlegungen (beispielsweise wenn bereits viele Ordnungswidrigkeitenanzeigen in einer Woche ausgestellt wurden). Daraus ergibt sich die Frage, inwiefern ein Ermessensspielraum bestehen bleiben kann, der eine situative und maßvolle Entscheidung erlaubt, jedoch persönliche Präferenzen oder strategische Überlegungen bezüglich Effektivität und Rechtfertigungsdruck mindert. Ermessen wird als charakteristisch und notwendig für SLB beschrieben, um die Komplexität der Aufgaben zu reduzieren, die Fülle der Aufgaben zu bewältigen und auf unvorhersehbare und nicht vorstrukturierte Situationen reagieren zu können. Da die Außendienstkräfte der KOD nicht unter dem klassischerweise für die SLB beschriebenen Zeitdruck stehen, erfüllt das Ermessen insbesondere eine Funktion, um Situationen ohne eindeutige Handlungsrichtlinie zu bewältigen und dabei empathisch und an die Umstände angepasst zu agieren.

Die Mitarbeitenden der untersuchten KOD dehnen den Opportunitätsbegriff jedoch mitunter im Sinne von Handlungsoptionen aus. Damit findet eine Verschiebung vom Ermessen *de jure* hin zu einem Ermessen *de facto* statt: Die Grenzen zwischen dem, was formal möglich oder erlaubt (de jure) ist und dem, was die Mitarbeitenden informell in der Praxis in der Lage sind (de facto) zu tun (vgl. Johannessen, 2019, S. 515). Das Ermessen dient dann nicht mehr nur den Klient:innen, die sich auf situativ angepasste Entscheidungen verlassen können, sondern verschiebt sich zugunsten der KOD-Mitarbeitenden, die das Gefühl entwickeln, eigenständige Entscheidungen zu treffen und persönlichen Präferenzen nachgehen zu können. Dies kann im Hinblick auf den Umgang mit Herausforderungen und die Wahrung der eigenen Handlungskompetenz positiv bewertet werden. Allerdings bewegt sich dieser Spielraum auf einem schmalen Grat zur Willkür, wenn Entscheidungen aufgrund des Verhaltens der Klient:innen, früherer Erfahrungen mit bestimmten Personen oder individueller Abneigung getroffen werden. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage nach klar ausdifferenzierten Leitlinien oder Entscheidungsrastern für das Entschließungsermessen sowie nach einer Möglichkeit, eine übereinstimmende Handhabung von Situationen zwischen den verschiedenen Teams zu fördern. Die Entscheidung für oder gegen ein Eingreifen enthält aufgrund der Autonomie der Außendienstkräfte stets ein arbiträres Element. Aus der Managementperspektive könnte die Entwicklung einer Strategie der Handlungskoordination, die ohne starke Kontrolltätigkeit auskommt, zielführend sein.

Die Erkenntnisse der vorliegenden Studie bergen Impulse für Kommunikationsprozesse, Reflexionspraktiken und die Gestaltung des Ermessensspielraums innerhalb der KOD. Erstere betreffen dabei die Kommunikation und Hierarchiestrukturen innerhalb der Teams sowie mit der Führungsebene. Hetero-

gene Teams erfordern Ansätze, um mit Dysbalancen in den Kompetenzen und Fähigkeiten der Kolleg:innen umzugehen, während hierarchische Strukturen die Möglichkeit, dass Außendienstkräfte Gehör auf den höheren Managementebenen finden, erschweren. In diesem Kontext scheinen neue Lösungsansätze zur Förderung der Motivation notwendig. Darüber hinaus hat die Rekonstruktion der Unsicherheiten und Bewältigungsstrategien den Bedarf nach fest implementierte Feedback- und Supervisionsstrukturen unterstrichen. Zuletzt ergeben sich aus der Wahrnehmung der Mitarbeitenden des ihnen verliehenen Ermessensspielraums Fragen nach der organisatorischen Regulierung des Ermessens, um Subjektivität und persönliche Präferenzen soweit möglich zu reduzieren.

11.2 Implikationen für die strategische Ausrichtung

Neben den organisatorischen Impulsen für die KOD-internen Prozesse liefern die Ergebnisse der vorliegenden Studie auch Denkanstöße für die strategische Ausrichtung und Weiterentwicklung der KOD. Die Betrachtung der Mitarbeitenden der kommunalen Ordnungsdienste als Street-Level Bureaucrats (SLB, siehe Kapitel 4.1) ermöglicht eine systematische Auseinandersetzung mit den ausdifferenzierten Charakteristika dieser Akteure „an der Basis“. Die erste Erkenntnis lautet: Die Herausforderungen im Bereich der Ermessensentscheidungen, Ressourcenknappheit sowie Interessenskonflikte mit der Führungsebene und externen Erwartungen sind keine KOD-spezifischen Probleme, sondern betreffen auch andere Berufsfelder „an der Basis“. Alle Street-Level-Bureaucrats (SLB) sind in gewissem Maße mit diesen Herausforderungen konfrontiert und müssen entsprechende Lösungsansätze entwickeln. Ein besonderes Merkmal der SLB wird jedoch in der Analyse der KOD besonders deutlich: Eine unzureichende oder ambivalente Definition von Aufgaben und Zielen erschwert die Ausbildung eines einheitlichen Selbstbildes unter den Mitarbeitenden. Werden unterschiedliche Anforderungen aus der Politik, der Führungsebene, der Bevölkerung sowie anderen professionellen Akteuren, wie der Polizei oder der sozialen Arbeit, an die Außendienstkräfte herangetragen, hat dies negative Auswirkungen auf deren Selbstwirksamkeitsgefühl und Rollenverständnis. Die Analyse hat eine Bandbreite des Selbstverständnisses unter den Mitarbeitenden von einer starken Orientierung an der Polizei bis zu einer Wahrnehmung als Servicedienstleister gezeigt. In der Praxis existieren zwischen den skizzierten Idealtypen zahlreiche Mischformen, die auch durch unterschiedliche Vorerfahrungen der Mitarbeitenden geprägt sind. Die Heterogenität der Anforderungen an die KOD ist gewissermaßen inhärent, da unterschiedliche Stakeholder aus der Stadtgesellschaft und den Behörden divergierende Erwartungen an die Ar-

beit kommunaler Sicherheitsakteure stellen. Für die Praxis der Außendienstkräfte und ihr berufliches Rollenverständnis zeigt sich jedoch, dass eine fehlende Orientierung zu einer Diversität in den Teams führt, die Konflikte sowie uneinheitliche Handlungsstrategien zur Folge haben kann. Im Interesse eines einheitlichen Auftretens der KOD-Mitarbeitenden, das eine Verlässlichkeit und Transparenz ihres Handelns in der Bevölkerung sicherstellt, sowie zur Minimierung einer potenziellen Individualisierung innerhalb der Teams, erweist sich die Etablierung einer gemeinsamen Zielsetzung innerhalb eines KOD als von zentraler Bedeutung. Dies umfasst insbesondere drei Aspekte: eine langfristige kommunalpolitische Festlegung auf Ziele, die Abgrenzung von und Abstimmung mit anderen Akteuren sowie eine kongruente Kommunikation der Ziele an die Bevölkerung.

Im Rahmen der Analyse konnte gezeigt werden, dass die Abhängigkeit der KOD-Mitarbeitenden vom politischen Klima und den Mehrheitsverhältnissen Unsicherheiten bezüglich ihrer Legitimation in der Bevölkerung, ihrer beruflichen Sicherheit und ihrer Tätigkeitsinhalte hervorrufen kann. Die Natur kommunalpolitischer Entscheidungen, die sowohl von kurzfristigen Anpassungen (beispielsweise hinsichtlich zusätzlicher temporärer Aufgabengebiete) als auch von langwierigen Prozessen (beispielsweise bei der Beschaffung neuer Einsatzmittel) geprägt sind, erschweren die Planbarkeit für die Führungsebene der KOD sowie die Perspektiven für die Außendienstkräfte. Im Vergleich dazu weist die Polizei, bedingt durch ihre landesweite Organisation und die erheblich größere Personalstärke, eine deutlich höhere institutionelle Vorstrukturierung auf. Ihre Aufgabenbereiche und strategische Ausrichtung sind stärker formalisiert und langfristig in rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen verankert, als dies bei den auf kommunaler Ebene agierenden KOD der Fall ist. Dies führt unter den KOD-Mitarbeitenden mitunter zu dem Gefühl, als Verfügungsmasse der Lokalpolitik eingesetzt zu werden, da regelmäßige Neuausrichtungen ihrer Aufgaben und Prioritäten erfolgen, die das Selbstverständnis und die etablierten Routinen grundlegend infrage stellen oder sogar umwerfen. Die KOD können daher im Hinblick auf die Herstellung und Festigung eines einheitlichen Verständnisses des eigenen Auftrags von einer langfristigen Strategie profitieren, die unabhängig von kurzfristigen politischen Richtungswechseln und Legislaturperioden Bestand hat. Die daraus resultierenden Planungshorizonte können auch einer Mitarbeitendenfluktuation entgegenwirken, wenn Zielsetzungen und Vorgaben stabil bleiben. Diese Strategie ist im besten Fall in ein übergeordnetes Konzept der Kommunalen Kriminalprävention und der Sicherheit eingebettet.

Eine langfristige Strategie für die KOD und die Erarbeitung und Formulierung geteilter Ziele im Sinne einer Vision und Mission, die von allen Mitarbei-

tenden geteilt wird, kann dazu beitragen, die divergierenden Selbstverständnisse im Team auszugleichen. Dabei ist es nicht das Ziel, eine vollständige Einheitlichkeit zu erreichen, schließlich können die unterschiedlichen Selbstverständnisse der Mitarbeitenden in Teams auch einen positiven Effekt haben. Die Möglichkeit, präferierte Aufgaben auszuführen und weniger beliebte Aufgaben zu vermeiden, weil Kolleg:innen diese übernehmen, kann die Motivation fördern. Zudem ist der angenommene Ausgleich aufgrund der Aushandlungsprozesse innerhalb der Teams ebenfalls nicht zu unterschätzen, sodass unterschiedliche Rollenverständnisse nicht per se negativ bewertet werden müssen. Wenn jedoch die Auffassung des eigenen Auftrages derart differiert, dass ganze Teams sich voneinander abgrenzen, unterschiedliche Arbeitsweisen verfolgen und letztlich auch quantitativ unterschiedliche Arbeitsergebnisse erzielen, ist auch im Sinne der Gleichbehandlung sowie der Außenwirkung eine kohärente Strategie erforderlich.

Es konnte gezeigt werden, dass die Außendienstkräfte der KOD als SLB nicht nur im direkten Kontakt mit verschiedenen Bevölkerungsgruppen, sondern insbesondere auch mit anderen professionellen Akteuren sowie beschwerdemächtigen Gewerbetreibenden stehen. Als Grenzakteure nehmen sie eine Vermittlerposition zwischen den Interessen der Kommunalverwaltung und der Umwelt ein. Es hat sich herausgestellt, dass nicht in allen Fällen die Abgrenzung zu den Aufgaben der anderen Akteure sowie die Handlungsoptionen festgelegt sind. Formale Absprachen mit Polizei und sozialer Arbeit finden häufig auf Führungsebene statt, im Streifendienst ergeben sich jedoch die meisten Kontaktpunkte und damit auch potenzielle Konflikte bei Aufgabenüberschneidungen oder gegenseitiger Verantwortungszuschreibung. Nicht-erfüllte Erwartungen der KOD an die Polizei führen ebenso zu Enttäuschungen. Die KOD können von einer systematischen Analyse der jeweils für sie relevanten Stakeholder in der eigenen Kommune profitieren. Im Rahmen der vorliegenden Arbeit haben sich die Polizei, gewerbliche Sicherheitsakteure sowie Gewerbetreibende als relevante Stakeholder herausgestellt, die einen Großteil der Interaktionen mit der institutionellen Umwelt für die beobachteten KOD ausmachen. Der Kontakt mit Sozialarbeitenden spielte in den untersuchten KOD eine untergeordnete Rolle im direkten Austausch. In den Erzählungen offenbarten sich jedoch unterschwellige Konflikte, sodass auch im Hinblick auf diesen Akteur die klare Festschreibung von Kompetenzen, Befugnissen und Handlungsroutinen sinnvoll erscheint. Angesichts der Wahrnehmung der KOD-Mitarbeitenden, dass andere Akteure ihre Befugnisse nicht ausreichend kennen, und ausgehend von der These, dass dies umgekehrt ebenfalls der Fall ist, erscheint der Austausch der Zielsetzungen und räumlicher, inhaltlicher sowie zeitlicher Zuständigkeiten umso relevanter. Die Herausforderung ist dabei, nicht nur auf Führungsebene in

mehr oder weniger regelmäßigen Runden Tischen oder Meetings einen Austausch zu fördern und die Ergebnisse an die Außendienstkräfte zu kommunizieren, sondern die Rahmenbedingungen mit ihnen gemeinsam auf Basis ihres Praxiswissens zu etablieren. Dieses Schnittstellenmanagement kann die Außendienstkräfte in ihrer Rolle als Grenzakteure entlasten, indem einerseits die Motive und Handlungsstrategien der anderen Akteure besser kennengelernt und eingeordnet werden können und andererseits die Umweltkomplexität durch einige festgeschriebene Regelungen reduziert werden kann. Exemplarisch hierfür ist die Entscheidung, welcher Akteur für halböffentliche Räume wie Bahnhofsvordächer zuständig ist, in welchen Situationen die Polizei den KOD mit einbeziehen kann und wie die Zusammenarbeit sich gestaltet. Damit werden beide Aspekte der Grenzrolle adressiert: Zum einen findet eine Abgrenzung durch die Festlegung der je spezifischen Zuständigkeiten statt, sodass ineffiziente Überschneidungen und Unklarheiten reduziert werden können und das eigenständige berufliche Rollenbild gefestigt wird. Zum anderen wird durch die verstärkte Abstimmung die Brückenfunktion der SLB unterstützt, indem persönliche Kontakte entstehen und die gegenseitige Unterstützung sowie der Informationsaustausch besser funktionieren. Dazu erscheint ein strategischer Austausch auf der Managementebene als Rahmenbedingung ebenso relevant wie ein strukturierter Austausch- und Kennenlernprozess auf Ebene der Außendienstkräfte.

Wenn innerhalb der Kommunalverwaltung und des KOD eine kongruente und langfristige Zielsetzung entwickelt und in Abgrenzung zu sowie in Abstimmung mit anderen professionellen Akteuren gefestigt wurde, stellt die Kommunikation mit der Öffentlichkeit einen dritten, ebenso wichtigen Schritt für das Erwartungsmanagement der KOD dar. Dieser Schritt wird die verschiedenen Erwartungen der Bevölkerung an den KOD zwar nicht vollständig negieren können, jedoch könnte ein einheitliches Auftreten und eine klare Kommunikation der Zielsetzung sowie der Abgrenzung von Tätigkeiten, die nicht zum Aufgabenbereich der KOD gehören, die Außendienstkräften wesentlich unterstützen. Im Rahmen der Analyse hat sich herausgestellt, dass das Wissen über die KOD und deren Aufgaben in der Bevölkerung beschränkt sind und die KOD-Mitarbeitenden sich und ihre Arbeit regelmäßig erklären müssen. Dies hat sich als nachteilig für ihre Selbstwirksamkeitserfahrung und die wahrgenommene Legitimität in der Bevölkerung erwiesen. Diesem Aspekt kann mit einer strategischen Öffentlichkeitsarbeit begegnet werden, über die wenige KOD bisher verfügen. In der Regel läuft die Kommunikation über die Pressestelle der Kommunen, auch in diesem Rahmen gibt es jedoch Möglichkeiten über ein Medienangebot nicht nur potenzielle zukünftige Mitarbeitende zu Personalgewinnungszwecken zu erreichen, sondern auch eine „Imagekampagne“ zu etablieren.

Auf diese Weise kann zu einem ausdifferenzierten Bild der KOD in der Selbst- und der Außenbetrachtung beigetragen werden. Unabhängig davon, welches Bild der kommunalen Sicherheitsakteure an die Öffentlichkeit vermittelt werden soll, kann eine stringente Darstellung dazu beitragen, die Legitimation der Bürokrat:innen auf Straßenebene zu stärken.

Die Aspekte der Zieldefinition, der Grenzziehung und Grenzüberbrückung zu anderen Akteuren sowie der Herstellung eines einheitlichen KOD-Images beziehen sich vorrangig auf die kommunale Ebene. Diese Aspekte müssen individuell anhand der lokalen Bedarfe und Möglichkeiten entschieden werden. Insbesondere der Aspekt der Außenwirkung kann jedoch auch auf größerer Ebene gedacht werden. Es wurde bereits an verschiedenen Stellen die Forderung erhoben, die fragmentierte Landschaft der KOD zu vereinheitlichen (vgl. Langenberger, 2020, S. 122; ver.di, 2018; Opielka & Aumann, 2023). Dabei wird in der Regel auf eine landes- oder sogar bundeseinheitliche Lösung abgestellt, die verbindliche Vorgaben für die Ausgestaltung kommunaler Ordnungsdienste und entsprechender Qualitätsstandards macht. Aus der Innenperspektive der Mitarbeitenden, die mit der Herausforderung der konfligierenden Erwartungen und der Unwissenheit der Menschen im öffentlichen Raum über ihre Befugnisse konfrontiert werden, erscheint dies als mögliche Lösungsstrategie. Angesichts der diversen Rechtsgrundlagen, angefangen von der Organisation im Einheits- oder Trennungssystem, erscheint eine deutschlandweite Regelung zum jetzigen Zeitpunkt unwahrscheinlich. Eine Vereinheitlichung der kommunalen Sicherheitsakteure in Umsetzung und Ausbildung innerhalb eines Bundeslandes ist hingegen weniger abwegig (Opielka & Aumann, 2023).

Beispiele aus dem Ausland, in denen die Municipal Law Enforcement Services (MLES) zumeist einheitliche Uniformen tragen und kommunenübergreifende Ausbildungsstrukturen etabliert wurden (siehe Kapitel 2.1.3), deuten darauf hin, dass diese Vorgehensweise eine positive Auswirkung auf die Wahrnehmung der KOD in der Bevölkerung hat. Die Außendienste verfügen somit über ein Wiedererkennungsmerkmal, welches es beiden Parteien der Interaktion erleichtert, das Verhalten des Gegenübers einzuschätzen. Gleichzeitig ist anzumerken, dass auch die einheitlich uniformierten MLES mit den Ambivalenzen der Ähnlichkeit zur Polizei konfrontiert sind. Eine gemeinsame Ausbildung, die für alle Kommunen die gleichen Ausgangsbedingungen schafft, würde zu einer verbesserten Transparenz der Handlungen der KOD beitragen. Der Wiedererkennungswert einer einheitlichen Uniform sowie die Vertrauensbildung durch eine umfassende und einheitliche Ausbildung können die Ausbildung eines Berufsbildes als Mitarbeiter:in eines kommunalen Ordnungsdienstes befördern. Die Entwicklung des Selbst- und Fremdbildes sind dabei eng miteinander verknüpft: Ohne ein einheitliches Auftreten und eine standardisierte

Zielsetzung wird der Öffentlichkeit der Zugang zu den Tätigkeiten der KOD erschwert, was zu Unsicherheiten darüber führt, wer die Außendienstkräfte sind und welche Befugnisse sie haben. Verwechslungen mit der Polizei oder eine Wahrnehmung als Servicestelle der Kommunalverwaltung sind zwei mögliche Folgen. Dies wiederum erschwert es den Mitarbeitenden, ein eigenständiges professionelles Selbstverständnis als Sicherheitsakteure im Spannungsfeld von Prävention und Repression zu entwickeln. Ausgehend von der Fragestellung dieser Arbeit, inwiefern die KOD-Mitarbeitenden über ein eigenes berufliches Selbstverständnis verfügen, ist festzuhalten, dass dieses von einer kommunenübergreifenden Angleichung profitieren könnte. Allerdings sind mit einer solchen Vereinheitlichung Nachteile verbunden, die dazu geführt haben, dass der Prozess nicht bereits weiter fortgeschritten ist. Unter anderem sind mit einer Vereinheitlichung Kosten im Hinblick auf die Anpassung von Uniform, die Ausstattung mit Einsatzmitteln und die Entwicklung einheitlicher Ausbildungs- und Evaluationsstandards verbunden. Andererseits wird dadurch die Möglichkeit, auf lokale Besonderheiten einzugehen und den KOD nach den individuellen Bedürfnissen der Kommune einzurichten, stark eingeschränkt.

Grundsätzlich setzt eine Erarbeitung einheitlicher Qualitätsstandards eine Entwicklung von Monitoringinstrumenten voraus. In Rahmen der Analyse konnte in dieser Arbeit gezeigt werden, dass die Messbarkeit und Bewertung der KOD für die Entscheidungsträger:innen ein komplexes Unterfangen ist. Auch wenn eine rein quantitative Betrachtung der Tätigkeit der Außendienstkräfte als Maßstab für die Qualität ihrer Arbeit als unzureichend betrachtet wird, stellt sie doch häufig die einzig verfügbare Möglichkeit für die Führungsebene dar. Die untersuchten Ordnungsdienste erfassen in unterschiedlicher Tiefe die Anzahl der Interaktionen mit den Bürger:innen und deren Inhalte, die Zahl der verfassten Anzeigen sowie die Häufigkeit der Zusammenarbeit mit beispielsweise der Polizei im Sinne gemeinsamer Streifen und Aktionen. Die daraus resultierenden Dashboards, Exceltabellen und Berichte dienen der Rechenschaftsablage und der Rechtfertigung für den Einsatz der KOD gegenüber der Kommunalverwaltung und politischen Gremien, ermöglichen jedoch keine Aussage über den Umgang der Außendienstkräfte mit ihren Klient:innen, die Effektivität ihrer Arbeit hinsichtlich des Sicherheitsgefühls, der Sauberkeit und der Ordnung oder der Zufriedenheit der Mitarbeitenden. Einige Kommunen versuchen die beiden letzten Aspekte über individuelle Bevölkerungs- und Mitarbeitendenbefragungen abzudecken. Für die strategische Entwicklung eines Berufsbilds „Kommunaler Ordnungsdienst“, egal ob innerhalb einer Kommune oder über mehrere Kommunen hinweg, erscheint eine umfassende Betrachtung quantitativer und qualitativer Aspekte der Arbeit der KOD im öffentlichen Raum unerlässlich. Damit einhergehende „Zielvereinbarungsverfahren“ (Bal-

zer, 2021, S. 377) können den Mitarbeitenden wiederum als Orientierungshilfen dienen in ihrer von Ambivalenzen geprägten Tätigkeit.

Weiterhin ermöglicht diese Arbeit anhand der Betrachtung der Mitarbeitenden als SLB ein tiefergehendes Verständnis für nicht-regelkonformes Verhalten.

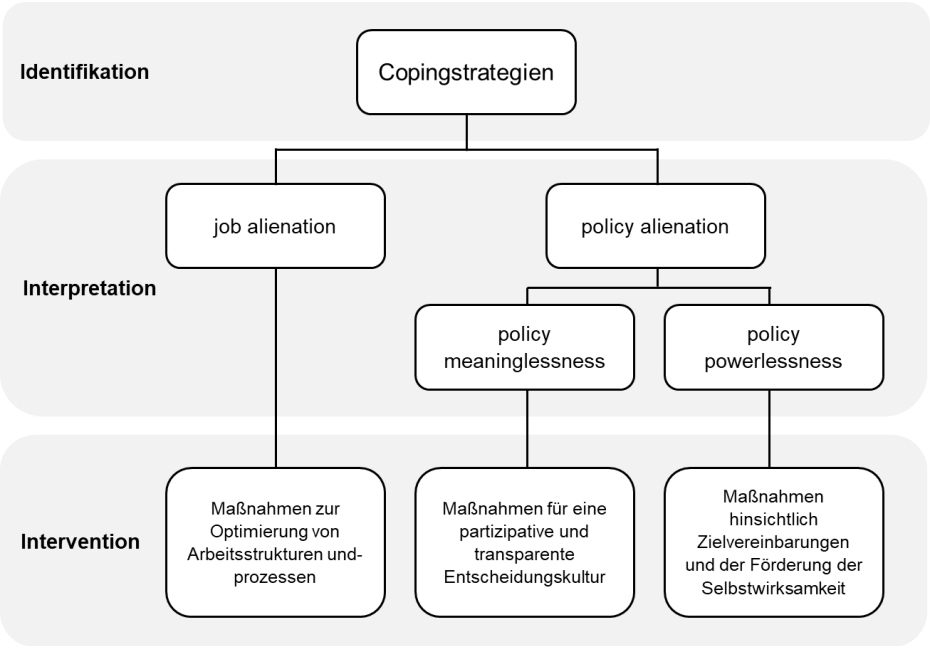

Abb. viii: Exemplarischer Prozess der Identifikation, Interpretation und Intervention von Bewältigungsstrategien (eigene Darstellung)

Die Perspektive der Street-Level Bureaucracy bietet einen differenzierteren Blick auf von den Organisationszielen abweichendes Verhalten als Bewältigungsstrategien für Stresssituationen und Herausforderungen. Auf diesem Wege können Entscheidungsträger:innen in den Kommunen ein Gespür dafür entwickeln, warum Außendienstkräfte gegebenenfalls von den Organisationsinteressen abweichen. Dies lediglich unterschiedlichen intrinsischen Motivationslevels der Mitarbeitenden zuzuschreiben, erscheint vor dem Hintergrund der in dieser Arbeit beschriebenen Erkenntnisse zu kurz gegriffen. Die Ausdifferenzierung der Beweggründe für Copingstrategien macht eine spezifischere Bearbeitung der jeweiligen Problemlagen möglich. Für die Führungsebene von KOD und Ordnungsamt erscheint zunächst eine Identifikation der lokal zu beobachtenden Copingstrategien als grundlegend. Darauf aufbauend sind eine differenzierte Einordnung und eine Interpretation der Gründe für die identifizierten Copingstrategien angezeigt: Haben diese mit den Arbeitsbedingungen und -struk-

turen oder den übergeordneten politischen Programmen und Vorgaben zu tun? Im dritten Schritt können dann spezifische und passgenaue Lösungsstrategien im Sinne einer Intervention entwickelt werden (siehe Abb. viii).

In dieser Arbeit konnten einige Copingmechanismen identifiziert werden, die auch über die Grenzen einzelner KOD hinweg Gültigkeit besitzen. Die Erfassung der lokal verbreiteten Bewältigungsmuster und auch die Entwicklung von Lösungen muss letztlich jedoch individuell und empirisch in der eigenen Organisation erfolgen. Diese Arbeit kann jedoch Hinweise für die Einordnung der identifizierten Copingstrategien geben. Entscheidungsträger:innen obliegt es zunächst, zwischen *job alienation* und *policy alienation* unterscheiden. Richten sich die Strategien der Mitarbeitenden zur Reduktion von Stress und Herausforderungen gegen die Arbeitsbedingungen und -prozesse, oder signalisieren sie eine Distanz gegenüber politischen Entscheidungen? Das Phänomen der *job alienation* (auch *work alienation*) bezieht sich dabei insbesondere auf eine Entfremdung von strukturellen Aspekten der Stelle und der Tätigkeit sowie von den Arbeitsbedingungen. Dies beinhaltet unter anderem Unzufriedenheiten mit den Angeboten zur Fort- und Weiterbildung, den lokalen Hierarchie- und Führungsstrukturen, der Eingruppierung im Tarifvertrag des öffentlichen Dienstes, der Ausstattung mit Einsatzmitteln für den täglichen Dienst oder der Qualität der zwischenmenschlichen Beziehungen in den Teams. Zur Arbeitsentfremdung zählt auch eine Distanzierung vom Aufgabenzuschnitt und dem Einsatzbereich. Eine Entfremdung von der eigenen Tätigkeit aufgrund der Arbeitsbedingungen hängt mit den spezifischen Bedingungen eines KOD in einer Kommune und den damit einhergehenden Herausforderungen zusammen. Maßnahmen, die der *job alienation* entgegenwirken können, erstrecken sich von der Evaluation des Aufgabenbereichs, der Förderung der Teamarbeit und einer positiven Arbeitskultur, dem Angebot von Feedbackmöglichkeiten und der Möglichkeit der Beteiligung an Entscheidungsprozessen bis hin zum Zugang zu Weiterbildungsangeboten.

Die *policy alienation* hingegen bezieht sich auf die Entfremdung von politischen Prozessen und Entscheidungen. Dabei gilt es in der Praxis zu unterscheiden, ob die Mitarbeitenden das Gefühl haben, dass politisch implementierte Maßnahmen per se nichts ausrichten können (*policy meaninglessness*), oder ob sie empfinden, dass ihre eigene Arbeit nicht zur effektiven Umsetzung der Maßnahme beiträgt (*policy powerlessness*). Die beiden Ausprägungen müssen unterschiedlich bearbeitet werden. Im Hinblick auf lokalpolitische Entscheidungen und deren wahrgenommene Sinnhaftigkeit (*meaninglessness*) erwarten sich die Mitarbeitenden der untersuchten KOD Unterstützung durch ihre Vorgesetzten. Es wird als wichtig erachtet, dass ihre Perspektiven und Interessen in die Entscheidungsprozesse einbezogen werden, um Maßnahmen zu verhindern, die als ineffektiv wahrgenommen werden. Diese Einbeziehung ist notwendig, um

die Diskrepanz zwischen den persönlichen Werten und Normen der Mitarbeitenden und den politischen Programmen zu verringern und eine stärkere Identifikation mit den durchgeführten Maßnahmen zu ermöglichen. Interventionen, die der wahrgenommenen Bedeutungslosigkeit von politischen Entscheidungen entgegenwirken können, reichen von einer Beteiligung der Außendienstkräfte an Entscheidungsprozessen über einen strukturierten Feedbackprozess zum Abgleich von Maßnahmen und deren praktischer Effekte (der KOD fungiert als „Frühwarnsystem" für sich verändernde Situationen im öffentlichen Raum) bis hin zu einer verstärkten Aufklärung über die Hintergrundlogiken der jeweiligen Policies. Im Fall einer wahrgenommenen Ohnmacht im Rahmen der eigenen Tätigkeit (*powerlessness*) ist unmittelbar die Selbstwirksamkeit der Mitarbeitenden betroffen. Das Gefühl des Mangels an Einfluss auf die Situation im öffentlichen Raum geht mit Frustrationserfahrungen einher. Die Bearbeitung dieser Herausforderung führt wiederum zu Zielvereinbarungen und Evaluation: Richtlinien, anhand derer ein Effekt der eigenen Tätigkeit und eine positive Selbstwirksamkeitserfahrung erkennbar werden, unterstützen die Mitarbeitenden. Der Umgang mit diesem Gefühl der Machtlosigkeit kann daher beispielsweise im Rahmen einer verstärkten Erklärung des Sinnzusammenhangs der praktischen Aufgaben mit den übergeordneten strategischen Zielen, der Förderung von Verantwortungsübernahme und Autonomie, Coachingangeboten oder der Anerkennung von Erfolgserlebnissen erfolgen.

Die Erkenntnisse dieser Arbeit regen auf strategischer Ebene dazu an, das Erwartungs- und Schnittstellenmanagement innerhalb der KOD einer eingehenden Evaluation zu unterziehen. Unter der Prämisse, dass die Förderung eines emanzipierten beruflichen Selbstverständnisses der KOD-Mitarbeitenden das übergeordnete Ziel darstellt, erfordert dies eine klare und nachhaltige Zieldefinition sowie deren konsequente Kommunikation. Diese Kommunikation sollte sowohl intern – innerhalb der Behörde – als auch extern – gegenüber der Öffentlichkeit – erfolgen. Klar formulierte Rahmenbedingungen und Abgrenzungen der eigenen Aufgaben stellen maßgebliche Orientierungspunkte für die Außendienstkräfte dar, insbesondere in ihrer Rolle als SLB an der Schnittstelle zwischen Organisation und Umwelt. Die mit dieser Grenzrolle einhergehende Aufgabe der „Unsicherheitsabsorption" stellt die Mitarbeitenden mit Herausforderungen, denen sie mit vielfältigen Strategien im Alltag begegnen. Wenn diese Strategien jedoch in einem Verhalten resultieren, das von den Interessen der Organisation abweicht und Konflikte innerhalb des KOD hervorruft, ist es zentral, die spezifischen Ursachen für dieses Verhalten systematisch zu hinterfragen. Ein strukturierter Prozess der Identifikation von Copingstrategien, eine um-fassende Interpretation der zugrunde liegenden Stressoren sowie darauf abge-

stimmte Interventionen bieten die Möglichkeit, KOD-Mitarbeitende gezielt in ihrer von Ambivalenzen geprägten Tätigkeit zu unterstützen.

11.3 Schlussbetrachtung & Ausblick

Ausgangspunkt dieser Arbeit war die Feststellung einer Journalistin, dass der kommunale Ordnungsdienst (KOD) sich in einer „undankbaren Position" befinde. Daran schloss die Erklärung an, dass dies mit den widersprüchlichen Erwartungen von Anwohnenden und Sozialarbeit zusammenhinge. Schließlich wurde die Frage aufgeworfen, wie die „richtige Balance" zu finden sein. Zu allen drei Aspekten liefern die Ergebnisse der vorliegenden Arbeit Erkenntnisse und einen Wissenszugewinn.

Die „undankbare Position" ist der Position der Außendienstkräfte aus der Perspektive der Street-Level Bureaucracy inhärent. Im direkten Kontakt mit der Umwelt und den Bürger:innen sind die Mitarbeitenden unmittelbar mit den Bedürfnissen und Interessen heterogener Gruppen konfrontiert. Im Rahmen der qualitativen Analyse konnten dabei insbesondere vier Akteursgruppen identifiziert werden, mit denen der KOD im regelmäßigen Austausch steht: die Polizei, Bürger:innen, marginalisierte Personen sowie die eigenen Kolleg:innen. Diese sind in sich jedoch nicht als homogene Gruppierungen zu verstehen, sondern lassen sich ihrerseits in weitere Kleingruppen sortieren, sodass sich eine Vielfalt an Bedarfen und Handlungsorientierungen ergibt, zwischen denen die KOD-Mitarbeitenden navigieren müssen. Nicht zuletzt aufgrund ihrer Rolle als Grenzstellen befinden sich die Außendienstkräfte daher in der „undankbaren Position", zwischen den Interessen der eigenen Organisation sowie den heterogenen Bedarfen der Umwelt vermitteln zu müssen.

Hinsichtlich der widersprüchlichen Erwartungen zeigen sich dabei deutlich mehr Dimensionen als in der Frage der Journalistin angedeutet werden. Neben Anwohnenden und weiteren beschwerdemächtigen Akteuren, wie beispielsweise Gewerbetreibenden, haben auch kommunalpolitische und Verwaltungsgremien wie der Stadtrat, die Polizei sowie die Gruppe der marginalisierten Personen Erwartungen an das Auftreten und Handeln der KOD. Die Anforderungen lassen sich grob in Prävention, Servicedienstleistung und Kontrolle clustern. Die Ambivalenz dieser Ansprüche spitzt sich in der Metapher der Ninja Turtle- und der Teletubby-Erwartung zu: Beide Extreme, das der durchsetzungsstarken Kontrollfunktion sowie das des einfühlsamen Ansprechpartners, können die KOD nicht erfüllen. Zugleich spiegelt sich die Widersprüchlichkeit der externen Erwartungen auch im Selbstverständnis der Mitarbeitenden. Die identifizierten Idealtypen, die ebenfalls als Pole eines Kontinuums verstanden werden können,

zeigen die Spannweite der Selbstwahrnehmung der Mitarbeitenden. Der Typ *Polizeiorientiert* zeichnet sich insbesondere durch eine stärkere Identifikation als Repressionsakteur aus. Dagegen verstehen sich die Mitarbeitenden des Typs *Serviceorientiert* eher als Ansprechpersonen und Dienstleister für die Bevölkerung. Beide Idealtypen des Selbstverständnisses werden mit den vielfältigen Fremderwartungen konfrontiert, was die Ambivalenz und Widersprüchlichkeit der Außendiensttätigkeit noch verstärkt. Daraus ergeben sich ganz praktische Herausforderungen im Alltag der KOD-Mitarbeitenden, etwa wenn ihre Legitimität angezweifelt wird oder sie Unsicherheiten hinsichtlich der Effektivität ihrer Arbeit verspüren.

Dies führt zur angesprochenen Frage der „richtigen Balance“: Diese Arbeit konnte zeigen, mithilfe welcher Strategien die KOD-Mitarbeitenden versuchen, mit den Herausforderungen ihrer von Widersprüchlichkeiten geprägten Tätigkeit umzugehen. Unter anderem kommt hierfür Humor zum Einsatz, aber auch das Bestreben, widersprüchliche Situationen zu rationalisieren. Wenn ein Ausgleich der Anforderungen nicht möglich ist, unterstützt eine Resilienz dabei, dennoch handlungsfähig zu bleiben. Auch eine selektive Compliance oder die Nicht-Befolgung von Regeln stellen Optionen dar, um mit komplexen und unsichere Situationen umzugehen. Eine Delegation der Verantwortung kann ebenso entlasten. Die Frage nach richtig oder falsch ist hinsichtlich der Balance problematisch. Vielmehr stellt der angestrebte Mittelweg stets einen Kompromiss dar, dessen Angemessenheit je nach Perspektive unterschiedlich beurteilt wird. Während einige Akteure diesen Kompromiss als adäquate Lösung ansehen, wird er von anderen möglicherweise als unzureichend oder sogar fehlerhaft betrachtet. Zumal die Entscheidung über die Balance zwischen Prävention und Repression in erster Linie von Entscheidungsträger:innen in der Politik und den oberen Verwaltungspositionen getroffen werden. Die Mitarbeitenden der KOD sind es jedoch, die im täglichen Streifendienst unter den Zugzwängen politischer Abhängigkeiten und divergierender Erwartungen eine Balance für ihr Handeln finden müssen, mit dem sie ihren eigenen Ansprüchen sowie denen des Gegenübers gerecht werden. Und so lautet die Antwort des Ordnungsdezernenten, an den die Frage der Journalistin gerichtet war, passenderweise: „Das ist die schwierigste Aufgabe und ein langsames Herantasten“ (Kensbock, 2024).

Die qualitative Untersuchung der KOD aus der Binnenperspektive konnte zahlreiche neue Erkenntnisse hinsichtlich der Ziele, Motivation und Handlungslogiken der KOD-Mitarbeitenden hervorbringen. Daraus ergeben sich jedoch neue Fragestellungen, die einer vertieften Untersuchung zum Forschungsgegenstand der kommunalen Ordnungsdienste bedürfen. Eine dieser Fragestellungen betrifft eine genauere Betrachtung des Verhältnisses von Polizei und kommunalem Ordnungsdienst. Aufgrund der im Rahmen dieser Studie eingenommenen

Mitarbeitendenperspektive aus dem KOD heraus bleibt offen, wie die Polizei die Zusammenarbeit wahrnimmt. Während die Erwartungserwartung der KOD darüber, wie die Polizei denkt und handelt, wiederum ihr eigenes Handeln prägt, sagt sie nichts über die tatsächlichen Logiken der staatlichen Sicherheitsakteure aus. Angesichts der starken Orientierung einiger KOD an der Polizei im Hinblick auf die Aufgaben, die Uniform und das Handeln erscheint eine tiefergehende Betrachtung dieser Konstellation jedoch hilfreich, um die spezifischen Dynamiken zu verstehen. In diesem Kontext ist zudem die Wahrnehmung der beiden Sicherheitsakteure durch die Bevölkerung von besonderem Interesse. Es stellt sich die Frage, inwiefern die Bevölkerung in der Lage ist, den KOD und die Polizei voneinander zu unterscheiden und welche weiteren Implikationen mit möglichen Verwechslungen zwischen diesen Akteuren verbunden sind. Die KOD streben danach, vom positiven Image der Polizei und dem Polizeivertrauen zu profitieren. Unklar ist jedoch, inwiefern das Image der KOD gegebenenfalls auch auf das der Polizei übertragbar ist.

Zudem lässt sich im deutschsprachigen Raum ein zunehmendes Forschungsinteresse an den Prinzipien der Verfahrensgerechtigkeit in Bezug auf die polizeiliche Arbeit beobachten. Die zentralen Annahmen der Procedural Justice Theory (PJT), wonach Fairness und Transparenz polizeilichen Handelns die Akzeptanz und Kooperation des polizeilichen Gegenübers fördern, erscheinen auf den ersten Blick auf die kommunalen Ordnungsdienste übertragbar. Die Theorie basiert jedoch auf normativen Prinzipien wie Partizipation, Respekt, Transparenz, Konsistenz und der Vertrauenswürdigkeit der handelnden Akteure. Es bleibt daher zu untersuchen, inwiefern diese Prinzipien auf die spezifischen Arbeitsweisen und strukturellen Rahmenbedingungen der KOD anwendbar sind. Die Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung legen nahe, dass insbesondere in Bezug auf die Konsistenz und das Vertrauen der Bevölkerung in die Integrität der KOD-Mitarbeitenden Herausforderungen bestehen, die einer vertieften Analyse bedürfen. Darüber hinaus wird deutlich, dass eine systematische partizipative Einbindung der Klient:innen, etwa durch die Berücksichtigung ihrer Wünsche und Perspektiven innerhalb der Interaktionen, nicht fest in den Handlungsroutinen der KOD verankert ist. Aus diesen Überlegungen ergibt sich ein doppelter Forschungsbedarf: Einerseits ist die Übertragbarkeit der Annahmen der PJT auf kommunale Akteure näher zu untersuchen. Zum anderen gilt es, die Auswirkungen dieser Annahmen auf die Legitimität und das Vertrauen in Polizei und KOD zu analysieren, insbesondere vor dem Hintergrund der großen Ähnlichkeit. Diese potenzielle Verwechslungsgefahr unterstreicht die Notwendigkeit, die spezifische Rolle und Funktion der KOD sowohl theoretisch als auch empirisch klarer herauszuarbeiten, um die Unterscheid-

barkeit und die spezifischen Handlungslogiken der verschiedenen Sicherheitsakteure im öffentlichen Raum besser zu verstehen.

Darüber hinaus bedarf die Frage nach der Wirksamkeit kommunaler Ordnungsdienste hinsichtlich der Steigerung des Sicherheitsempfindens der Bevölkerung einer vertieften soziologisch-kriminologischen Untersuchung. Obgleich Kommunen in der Regel einen positiven Zusammenhang zwischen der Präsenz kommunaler Sicherheitsakteure und einer erhöhten subjektiven Sicherheit vermuten, gestaltet sich die empirische Messbarkeit dieses Zusammenhangs schwierig. Die Implementierung von Präventionsarbeit sowie der Einsatz von Sicherheitsmaßnahmen, wie etwa Präsenzpolicing oder Videoüberwachung, werden oftmals unreflektiert als Indikatoren für ein höheres Sicherheitsgefühl angesehen. Es mangelt jedoch an fundierten empirischen Belegen, die einen klaren Zusammenhang zwischen der Zunahme von Kontroll- und Überwachungselementen und einer tatsächlichen Steigerung des Sicherheitsgefühls der Bevölkerung nachweisen. Eine aktuelle Untersuchung zum Einfluss von Polizeipräsenz auf die Steigerung von Sicherheit und Sicherheitsgefühl in Kassel (Pfeiffer & Schippers, 2024; Pfeiffer, 2026) zeigt ein ambivalentes Verhältnis: „[I]m Kontrast zum vielfach geäußerten Wunsch nach mehr Polizeipräsenz führte das ersehnte „Mehr an Sicherheit“ nicht dazu, dass die Bewohnerinnen und Bewohner der Rasterzellen sich auch sicherer *fühlten*. Im Gegenteil: Wie die Ergebnisse der randomisierten Kontrollstudie belegen, hat die Erhöhung der polizeilichen Präsenz bisweilen eine Verstärkung des Unsicherheitsgefühls zur Folge“ (Pfeiffer, 2026, S. 269). Es konnte kein signifikanter Effekt von präventiven Fußstreifen auf die gemessene Kriminalität, die gemeldeten Opfererfahrungen oder die Zufriedenheit mit der Polizei verzeichnet werden. Gleichzeitig zeigen die Ergebnisse, dass sich mit der verstärkten Präsenz eine erhöhte Problemwahrnehmung in der Bevölkerung einstellt. Obgleich keine objektive Zunahme von Störungen festzustellen war, wurde gleichwohl eine verstärkte Wahrnehmung von Unordnungsphänomenen wie Lärm, Drogenkonsum oder Vermüllung berichtet. Diese Befunde werfen Zweifel an der häufig bemühten Annahme auf, wonach eine erhöhte Präsenz automatisch mit einem Zugewinn an Sicherheit einhergeht.

Während Pfeiffer die Polizei in den Fokus nahm, untersuchte Karsten Lauber erstmals auch den Zusammenhang zwischen der Präsenz kommunalen Sicherheitspersonals und dem Sicherheitsgefühl der Bevölkerung (Lauber 2022). Auf Grundlage einer quantitativen Bevölkerungsbefragung wurde am Beispiel des Leipziger Stadtordnungsdienstes (SOD) analysiert, inwiefern die Erwartungen der Bürger:innen an den unter „Polizeibehörde“ firmierenden SOD hinsichtlich der von ihm zu erfüllenden Aufgaben die Kriminalitätsfurcht beeinflussen. Ausgangspunkt der Untersuchung ist die Annahme, dass Bürger:innen unter-

schiedliche Erwartungen an die Tätigkeit des SOD hegen: Entweder wird ihm die Wahrnehmung polizeilicher Aufgaben zugeschrieben, oder er wird primär als zuständig für physische Ordnungsstörungen wahrgenommen (vgl. S. 174). Entsprechend wurde untersucht, wie sich diese divergierenden Erwartungshaltungen, die sich mit den Erkenntnissen der vorliegenden Arbeit decken, auf die Kriminalitätsfurcht auswirken. Als polizeiliche Tätigkeiten wurden dabei insbesondere die Kontrolle sozialer Incivilities und krimineller Handlungen gefasst (z. B. Kontrolle von Radfahrenden, Hundebesitzern, illegalen Partys, Lärmbeschwerden, Drogen- oder Trinkerszenen), während physische Incivilities etwa die Kontrolle von Sauberkeit in Straßen und Grünanlagen und der Abfallentsorgung umfassen. Die Ergebnisse weisen zunächst auf einen schwachen negativen Zusammenhang zwischen der Wahrnehmung des SOD im eigenen Wohngebiet und der Kriminalitätsfurcht hin: Je häufiger der Ordnungsdienst wahrgenommen wird, desto geringer ist die Kriminalitätsfurcht. Dieser Zusammenhang zeigt sich jedoch insbesondere im Hinblick auf die Bearbeitung physischer Unordnung als stabil. Zugleich erweist sich die Erwartungshaltung der Bevölkerung als zentral: Wird angenommen, dass der SOD vornehmlich soziale Incivilities bearbeitet und polizeilichen Tätigkeiten nachgeht, steigt die Kriminalitätsfurcht mit zunehmender Wahrnehmung des Dienstes.

Die Befunde aus Leipzig legen somit nahe, dass kommunale Ordnungsdienste, um einen mindernden Effekt auf die Kriminalitätsfurcht zu erzielen, stärker auf die Bearbeitung physischer Ordnungsstörungen ausgerichtet sein sollten, anstatt sich in Aufgabenprofil, Uniform und Habitus der Polizei anzunähern. Ob sich dieser Zusammenhang auch in anderen Kommunen bestätigt, bleibt zu prüfen. Die Ergebnisse der vorliegenden Arbeit knüpfen daran an, indem sie die Vielzahl an Fremderwartungen gegenüber kommunalen Ordnungsdiensten sichtbar machen. Da diese Erwartungshaltungen eng mit dem Sicherheitsempfinden der Bevölkerung zusammenhängen, sind Kommunen gefordert, sich dieser bewusst zu werden und zu reflektieren, inwiefern sie ihnen entsprechen können oder wollen, um das Ziel einer Erhöhung der subjektiven Sicherheit tatsächlich zu erreichen.

Das Sicherheitsempfinden der Bevölkerung wird darüber hinaus durch eine Vielzahl moderierender Faktoren beeinflusst, etwa durch generalisierte soziale und ökonomische Ängste, auf die die Kontrolltätigkeiten kommunaler Ordnungsdienste nur begrenzt einwirken können. Vor diesem Hintergrund sowie mit Blick auf die diagnostizierte Versicherheitlichung sozialer Probleme erscheint es fraglich, inwiefern eine verstärkte Präsenz der KOD im Umgang mit Phänomenen wie beispielsweise psychischen Auffälligkeiten im öffentlichen Raum oder Drogenhandel als erfolgversprechend gelten kann. Beide Problemlagen sind zwar nachweislich mit Unsicherheitswahrnehmungen in der Bevöl-

kerung verbunden, erfordern in der Bearbeitung jedoch jeweils spezifische fachliche Zugänge. Während im Umgang mit psychisch auffälligen Personen insbesondere Expertise aus Psychiatrie und Sozialarbeit erforderlich ist, fällt die Bearbeitung des Handels mit illegalen Substanzen primär in den Zuständigkeitsbereich der Polizei. Kommunen stehen somit vor der Aufgabe, adäquate und wirksame Antworten auf die jeweiligen Situationen und Vorkommnisse zu entwickeln, für die pauschale Lösungen kaum geeignet scheinen.

Die Ergebnisse dieser Arbeit verdeutlichen, dass sich kommunale Ordnungsdienste in einem komplexen Spannungsfeld unterschiedlicher Akteure und Erwartungen bewegen und dabei fortwährend zwischen präventiven und repressiven Handlungslogiken oszillieren müssen. Unter diesen Bedingungen ein konsistentes berufliches Selbstverständnis auszubilden, erweist sich als zentrale Herausforderung.

12 LITERATURVERZEICHNIS

Abt, J., Hempel, L., Henckel, D., Pätzold, R. & Wendorf, G. (Hrsg.). (2014). *Dynamische Arrangements städtischer Sicherheit*. Springer Fachmedien Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-01268-7

Ahlf, E.-H. (1996). Einführung in die Thematik. In R. Weiß & M. Plate (Hrsg.), *BKA-Forschungsreihe: Bd. 41. Privatisierung von polizeilichen Aufgaben. Beiträge zum Workshop des Bundeskriminalamtes über das Forschungsprojekt "Möglichkeiten der Privatisierung von Aufgabenfeldern der Polizei mit Auswirkungen auf das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung" am 26. und 27. Oktober 1995* (S. 9–34). Bundeskriminalamt.

Aldrich, H. & Herker, D. (1977). Boundary Spanning Roles and Organization Structure. *Academy of Management Review*, *2*(2), 217–230. https://doi.org/10.5465/amr.1977.4409044

Amling, S. & Vogd, W. (Hrsg.). (2017). *Dokumentarische Organisationsforschung: Perspektiven der praxeologischen Wissenssoziologie*. Verlag Barbara Budrich.

Anlauf, T. (21. Januar 2019). CSU will "Blaue Sheriffs" auch am Königsplatz. *Süddeutsche Zeit8ung*. https://www.sueddeutsche.de/muenchen/kommunaler-aussendienst-koenigsplatz-sicherheit-1.4295401

Atanisev, K., Dollinger, L., Haverkamp, R., Kunkel, F. & Müller, A. (2021). *Kriminalprävention in ethnisch diversen Quartieren: Grundlagen, Herausforderungen und Chancen evidenzbasierter Programme und Projekte*. Studienheft. BMBF-Projekt Migration & Sicherheit in der Stadt.

Balzer, C. (2021). *Kommunale Ordnungsdienste* (3. Auflage). *Sicherheit in Kommunen*. Kommunal- und Schul-Verlag. https://doi.org/10.5771/9783748912323

Bandura, A. (2002). Social Foundations of Thought and Action. In D. Marks & D. F. Marks (Hrsg.), *The Health Psychology Reader* (S. 94–106). SAGE. https://doi.org/10.4135/9781446221129.n6

Barthel, C. (Hrsg.). (2022). *Proaktive Polizeiarbeit als Führungs- und Managementaufgabe: Grundlagen - Praxis - Perspektiven*. Springer Fachmedien. https://doi.org/10.1007/978-3-658-34201-2

Barthel, C. & Heidemann, D. (Hrsg.). (2017a). *Führung in der Polizei: Bausteine für ein soziologisch informiertes Führungsverständnis*. Springer Fachmedien Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-10349-1

Barthel, C. & Heidemann, D. (2017b). Eines für Alle? Zum Mehrwert ebenenspezifischer Führungskonzepte. In C. Barthel & D. Heidemann (Hrsg.), *Führung in der Polizei: Bausteine für ein soziologisch informiertes Führungsverständnis* (S. 59–83). Springer Fachmedien Wiesbaden.

Barysch, K. N. (2016). Selbstwirksamkeit. In D. Frey (Hrsg.), *Psychologie der Werte: Von Achtsamkeit bis Zivilcourage – Basiswissen aus Psychologie und Philosophie* (S. 201–211). Springer.

Beck, D. (2018). *Die Re-Kommunalisierung polizeilicher Tätigkeitsbereiche mittels Kommunaler Ordnungsdienste: Eine Fallanalyse am Beispiel Baden-Württembergs*. *Schriftenreihe Polizei & Wissenschaft*. Verlag für Polizeiwissenschaft Prof. Dr. Clemens Lorei.

Behr, R. (2002a). Lebenswelt Polizei: Ein ethnografischer Zugang zur Berufsidentität von Polizeibeamten. *Forum Qualitative Sozialforschung*, *3*(1). http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/877

Behr, R. (2002b). Rekommunalisierung von Polizeiarbeit: Rückzug oder Dislokation des Gewaltmonopols? Skizzen zur reflexiven Praxisflucht der Polizei. In R. Prätorius (Hrsg.), *Staatslehre und politische Verwaltung: Bd. 6. Wachsam und kooperativ? Der lokale Staat als Sicherheitsproduzent* (1. Aufl., S. 90–107). Nomos Verlagsgesellschaft.

Behr, R. (2019). Verdacht und Vorurteil. Die polizeiliche Konstruktion der „gefährlichen Fremden“. In C. Howe & L. Ostermeier (Hrsg.), *Polizei und Gesellschaft* (S. 17–45). Springer Fachmedien Wiesbaden.

Behrendes, U. (2022). Nachhaltige Stärkung der Sicherheit im öffentlichen Raum. Ein Plädoyer für proaktive, sozialraumorientierte Polizeiarbeit. In C. Barthel (Hrsg.), *Proaktive Polizeiarbeit als Führungs- und Managementaufgabe: Grundlagen - Praxis - Perspektiven* (S. 69–100). Springer Fachmedien.

Bento, F., Tagliabue, M. & Lorenzo, F. (2020). Organizational Silos: A Scoping Review Informed by a Behavioral Perspective on Systems and Networks. *Societies*, *10*(3), 56. https://doi.org/10.3390/soc10030056

Berger, P. L. & Luckmann, T. (1966). *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*. Penguin Books.

Bernhardt, A. (2021). *Coworking-Atmosphären: Zum Zusammenspiel von kuratierten Räumen und der Sicht der Coworkenden als raumhandelnde Subjekte*. Springer Fachmedien Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-35888-4

Bogner, A., Littig, B. & Menz, W. (2014). *Interviews mit Experten: Eine praxisorientierte Einführung*. *Qualitative Sozialforschung Praktiken - Methodologien - Anwendungsfelder*. Springer Fachmedien. https://doi.org/10.1007/978-3-531-19416-5

Bohnsack, R. (1989). *Generation, Milieu und Geschlecht: Ergebnisse aus Gruppendiskussionen mit Jugendlichen*. *Biographie und Gesellschaft: Bd. 8*. Leske + Budrich. https://doi.org/10.1007/978-3-322-97196-8

Bohnsack, R. (2014). *Rekonstruktive Sozialforschung: Einführung in qualitative Methoden* (9., überarb. und erw. Aufl.). *UTB Erziehungswissenschaft, Sozialwissenschaft: Bd. 8242*. Budrich. http://www.utb-studi-e-book.de/9783838585543

Bohnsack, R., Nentwig-Gesemann, I. & Nohl, A.-M. (2013). *Die dokumentarische Methode und ihre Forschungspraxis: Grundlagen qualitativer Sozialforschung*. VS Verlag für Sozialwissenschaften. https://doi.org/10.1007/978-3-531-19895-8

Bohnsack, R. & Nohl, A.-M. (2001). Ethnisierung und Differenzerfahrung: Fremdheit als alltägliches und als methodologisches Problem. *Zeitschrift für qualitative Bildungs-, Beratungs- und Sozialforschung (ZBBS)*, *2*(1), 15–36.

Bohnsack, R., Pfaff, N. & Weller, W. (Hrsg.). (2010). *Qualitative Analysis and Documentary Method in International Educational Research*. Verlag Barbara Budrich. https://doi.org/10.3224/86649236

Braun, F. (November 2010). *Mehr öffentliche Sicherheit in der Stadt: KoSiPol Working Paper Nr. 2*. Westfälische Wilhelms-Universität Münster.

Braun, F. (2014). Wie bürgerliche Freiheitsrechte durch eine Kommunalisierung und "Laisierung" von Polizeiarbeit gefährdet werden. In J. Abt, L. Hempel, D. Henckel, R. Pätzold & G. Wendorf (Hrsg.), *Dynamische Arrangements städtischer Sicherheit* (S. 165–176). Wiesbaden: Springer Fachmedien.

Brockmann, J. (2017). Unbureaucratic Behavior among Street-Level Bureaucrats: The Case of the German State Police. *Review of Public Personnel Administration*, *37*(4), 430–451. https://doi.org/10.1177/0734371X15593990

Brodkin, E. Z. (2012). Reflections on Street-Level Bureaucracy: Past, Present, and Future. *Public Administration Review*, *72*(6), 940–949. https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02657.x

Brown, S. P., Westbrook, R. A. & Challagalla, G. (2005). Good cope, bad cope: adaptive and maladaptive coping strategies following a critical negative work event. *The Journal of applied psychology*, *90*(4), 792–798. https://doi.org/10.1037/0021-9010.90.4.792

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. (2020). *Kommunalwahlprogramm 2020: Zukunft braucht Mut.*

Buzan, B., Waever, O. & Wilde, J. d. (1998). *Security: A new framework for analysis*. Lynne Rienner.

Cohen, G. & Cohen, N. (2023). Understanding street-level bureaucrats' informal collaboration: Evidence from police officers across the jurisdictional divide. *Public Management Review*, *25*(2), 224–242. https://doi.org/10.1080/14719037.2021.1963824

Cohen, L. E. & Felson, M. (1979). Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach. *American Sociological Review*, *44*(4), 588–608.

Cohen, N., Arnold, G. & Petridou, E. (2023). Why we need to study street-level policy entrepreneurs. *European Policy Analysis*, *9*(4), 342–355. https://doi.org/10.1002/epa2.1195

Cohen, N. & Golan-Nadir, N. (2020). Why do street-level bureaucrats risk themselves for others? The case of Israeli police officers. *Australian Journal of Public Administration*, *79*(4), 480–494. https://doi.org/10.1111/1467-8500.12417

Crozier, M. (1964). *The bureaucratic phenomenon*. University of Chicago Press.

Curilla, W. (2006). *Die deutsche Ordnungspolizei und der Holocaust im Baltikum und in Weissrussland, 1941-1944*. F. Schöningh.

Dellwing, M. & Prus, R. (2012). *Einführung in die interaktionistische Ethnografie: Soziologie im Außendienst*. VS Verlag für Sozialwissenschaften. https://doi.org/10.1007/978-3-531-94265-0

DiMaggio, P. J. & Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, *48*(2), 147–160. https://www.jstor.org/stable/2095101

Donnelly, D. (2013). *Municipal policing in the European Union: Comparative perspectives*. *Crime prevention and security management*. Palgrave Macmillan.

Dörfler, T. (2013). Die Praxis der relationalen Milieuforschung. In E. Rothfuß & T. Dörfler (Hrsg.), *Raumbezogene qualitative Sozialforschung* (S. 245–266). Springer Fachmedien Wiesbaden.

Dörner, O., Loos, P., Schäffer, B. & Schondelmayer, A. (Hrsg.). (2019). *Dokumentarische Methode: Triangulation und blinde Flecken*. Verlag Barbara Budrich. https://doi.org/10.3224/84742074

Dresing, T. & Pehl, T. (2018). *Praxisbuch Interview, Transkription & Analyse: Anleitungen und Regelsysteme für qualitativ Forschende* (8. Aufl.). Dr. Dresing und Pehl GmbH.

Dudek, S. M. *Diversity in Uniform? Geschlecht und Migrationshintergrund in der Berliner Schutzpolizei*. VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Dvojmoč, M. & Tičar, B. (2022). Analysis of Legal Powers of Municipal Wardens they Possess to Ensure Safety At the Local Level. *DANUBE*, *13*(1), 13–24. https://doi.org/10.2478/danb-2022-0002

Eick, V. (2013). Polychrome policing in German cities: extending the state's monopoly on the use of force. In R. K. Lippert & K. Walby (Hrsg.), *Routledge Frontiers of Criminal Justice. Policing Cities* (S. 97–112). Taylor and Francis.

Evans, B. J., Coman, G. J., Stanley, R. O. & Burrows, G. D. (1993). Police officers' coping strategies: An Australian police survey. *Stress Medicine*, *9*(4), 237–246. https://doi.org/10.1002/smi.2460090406

Evans, T. (2011). Professionals, Managers and Discretion: Critiquing Street-Level Bureaucracy. *British Journal of Social Work*, *41*(2), 368–386. https://doi.org/10.1093/bjsw/bcq074

Evans, T. (2018). Orientations of professional discretion in the welfare service state. *Social Work & Society*, *16*(2), 1-10. http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:hbz:464-sws-1528

Fielding, N. & Fielding, J. (1986). *Linking data*. *Qualitative Research Methods: Bd. 4*. SAGE.

Fleisher, M. S. (2015). The Culture of Violent Behavior: Language, Culture, and Worldview of Prison Rape. In J. Miller & W. R. Palacios (Hrsg.),

Advances in criminological theory: Volume 20. Qualitative Research in Criminology (S. 101–131). Transaction Publishers.

Flick, U. (2011). *Triangulation: Eine Einführung* (3., aktualisierte Auflage). *Qualitative Sozialforschung: Band 12*. VS Verlag.

Floeting, H. (2014). Ordnung und Sicherheit - Kommunales Engagement für sichere Städte. In J. Abt, L. Hempel, D. Henckel, R. Pätzold & G. Wendorf (Hrsg.), *Dynamische Arrangements städtischer Sicherheit* (S. 63–93). Springer Fachmedien Wiesbaden.

Folkman, S. & Lazarus, R. S. (1980). An Analysis of Coping in a Middle-Aged Community Sample. *Journal of Health and Social Behavior, 21*(3), 219–239. https://www.jstor.org/stable/2136617

Franzheld, T. (2013). Eine Ethnographie der Sprachpraxis bei Kindeswohlgefährdung und ihre Bedeutung für einen interdisziplinären Kinderschutz. *Soziale Passagen, 5*(1), 77–96. https://doi.org/10.1007/s12592-013-0128-4

Franzheld, T. (2017). *Verdachtsarbeit im Kinderschutz*. Springer Fachmedien Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-18047-8

Freidson, E. (1970). *Professional Dominance: The Social Structure of Medical Care*. Transaction Publishers.

Frevel, B. (2016). *Sicherheit: Ein (un)stillbares Grundbedürfnis* (2. überarbeitete Auflage). *essentials: Bd. 26*. Springer Fachmedien Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-12458-8

Fritzsche, B. (2011). *Pop-Fans: Studie einer Mädchenkultur* (2. Aufl.). *Geschlecht und Gesellschaft: Bd. 31*. VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Garfinkel, H. (1967). *Studies in ethnomethodology* (9. Aufl.). Prentice-Hall.

Gassner, K. (2013). Der kommunale Ordnungsdienst in Baden-Württemberg. *VBl Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg, Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung*(8), 281-290.

Gemeinderat Freiburg. (2013, 29. November). *DRUCKSACHE G-13/209.1: Nutzungskonflikte im öffentlichen Raum hier: Vorschläge zur Reduzierung der Lärmbelastung in der Innenstadt.*

Gemeinderat Freiburg. (2014a, 25. März). *DRUCKSACHE G-14/080: Lärmbelastung in der Innenstadt hier: Grobkonzept zur Einrichtung eines Kommunalen Ordnungsdienstes (KOD).*

Gemeinderat Freiburg. (2014b, 7. Oktober). *DRUCKSACHE G-14/177: Lärm in der Innenstadt hier: Sachstandsbericht zur Einrichtung des Kommunalen Ordnungsdienstes (KOD).*

Gemeinderat Freiburg. (2017, 4. April). *DRUCKSACHE G-17/089: Partnerschaft "Sicherer Alltag" des Landes Baden-Württemberg und der Stadt Freiburg sowie Projekt "Sicherheit und Ordnung in Freiburg".*

Giacomantonio, C. (2014). A typology of police organizational boundaries. *Policing and Society*, *24*(5), 545–565. https://doi.org/10.1080/10439463.2013.784302

Gladiator, D. (03.12.13). *Schriftliche Kleine Anfrage des Abgeordneten Dennis Gladiator (CDU) vom 25.11.13 und Antwort des Senats: Betr.: Auflösung des Bezirklichen Ordnungsdienstes (BOD)*. Drucksache 20/10073. Bürgerschaft der freien und Hansestadt Hamburg.

Goodsell, C. T. (1994). *The case for bureaucracy: A public administration polemic* (3rd ed.). Chatham House Publishers.

Goodsell, C. T. (2015). *The new case for bureaucracy*. SAGE/CQ Press.

Gusy, C. (2017). *Polizei- und Ordnungsrecht* (10., neubearbeitete Auflage). *Mohr Lehrbuch*. Mohr Siebeck.

Gutschmidt, D. & Vera, A. (2021). Stress and Health in the Police: A Conceptual Framework. *Policing: A Journal of Policy and Practice*, *15*(2), 1306–1315. https://doi.org/10.1093/police/paaa070

Haverkamp, R., Hennen, I., Hohendorf, I., Lukas, T. & Quel, M. (2018). Sicherheit im Bahnhofsviertel (SiBa): Verbundprojekt zur Weiterentwicklung kriminalpräventiver und städtebaulicher Maßnahmen. *Forum Kriminalprävention* (3), 24–27.

Hecker, M. (2018). *Vertrauen in der Stadt - Vertrauen in die Stadt: Die Wahrnehmungen polizeilicher Legitimität im städtischen Raum*. Zivile Sicherheit: Band 18. LIT Verlag.

Hennen, I. (2022). Ethnographic semantics and documentary method in criminology. A combination of reconstructive approaches using the example of Municipal Law Enforcement Services. *Crime, Law and Social Change* (81), 513-535. https://doi.org/10.1007/s10611-022-10057-8

Hennen, I. (2023). Raumordnungen kommunaler Ordnungsdienste. In: Hunold, D.; Brauer, E.; Dangelmaier, T. (Hrsg.) *Stadt. Raum. Institution* (S. 75-89). Wiesbaden: Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-658-41824-3_5

Hirschmann, N. (2016). *Sicherheit als professionelle Dienstleistung und Mythos*. Springer Fachmedien Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-13112-8

Hirschmann, N. & Groß, H. (2012). *Polizierende Präsenz: Kommunale Sicherheitspolitik zwischen Polizei, Verwaltung, Privatwirtschaft und Bürgern*. *Kooperative Sicherheitspolitik in der Stadt*. Verlag für Polizeiwissenschaft.

Hirschmann, N., John, T., Reichl, F. & Garand, J. A. (Hrsg.). (2022). *Plural Policing in the Global North: Insights into Concepts, Aspects and Practices*. Springer Nature Switzerland AG. https://doi.org/10.1007/978-3-031-16273-2

Hirschmann, N., Kleen, N. & Reichl, F. (2022). Plurales Polizieren in deutschen Großstädten: Wahrnehmung und Unterscheidbarkeit urbaner Sicherheitsakteure. *SIAK-Journal - Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis* (3), 29–38. https://dx.doi.org/10.7396/2022_3_C

HL-live.de (Hrsg.). (2023). *Ordnungsdienst darf unmittelbaren Zwang ausüben*. https://www.hl-live.de/text.php?id=160367

Hof, B. (2021). Multiple Sicherheitsrationalitäten als (Ent-)Spannungspotentiale? Empirische Einsichten in den Internventionsraum der gewerblichen Veranstaltungssicherheit und seine Regierung. In B. Blättel-Mink (Vorsitz), *40. Kongress der Deutschen Gesellschaft für Soziologie 2020.* Symposium im Rahmen der Tagung von Deutsche Gesellschaft für Soziologie. https://publikationen.soziologie.de/index.php/kongressband_2020/article/view/1410

Holmberg, I. & Åkerblom, S. (2001). The production of outstanding leadership — an analysis of leadership images in the Swedish media. *Scandinavian Journal of Management*, *17*(1), 67–85. https://doi.org/10.1016/S0956-5221(00)00033-6

Holzinger, C. & Draxl, A.-K. (2023). More than words: Eine mehrsprachigkeitsorientierte Perspektive auf die Dilemmata von Street-level Bureaucrats in der Klient*innenkommunikation. *Zeitschrift für Soziologie*, *52*(1), 89–104. https://doi.org/10.1515/zfsoz-2023-2004

Hunold, D. (2015). *Polizei im Revier: Polizeiliche Handlungspraxis gegenüber Jugendlichen in der multiethnischen Stadt*. Schriftenreihe des Max-Planck-Instituts für Ausländisches und Internationales Strafrecht, Freiburg i.Br Reihe K, Kriminologische Forschungsberichte: Bd. 168.

Hunold, D., Dangelmaier, T. & Brauer, E. (2021). Soziale Ordnung und Raum – Aspekte polizeilicher Raumkonstruktion. *Soziale Probleme*, *32*(1), 19–44. https://doi.org/10.1007/s41059-020-00070-1

Hupe, P., Hill, M. & Buffat, A. (2015a). Introduction: defining and understanding street-level bureaucracy. In P. Hupe, M. Hill & A. Buffat (Hrsg.), *Understanding Street-Level Bureaucracy* (S. 3–24). Policy Press.

Hupe, P., Hill, M. & Buffat, A. (Hrsg.). (2015b). *Understanding Street-Level Bureaucracy*. Policy Press.

Hutchins, E. (1995). *Cognition in the wild*. The MIT Press.

Johannessen, L. E. F. (2019). Negotiated Discretion: Redressing the Neglect of Negotiation in "Street-Level Bureaucracy". *Symbolic Interaction*, *42*(4), 513–538. https://doi.org/10.1002/symb.451

John, T. (2022). Plural Policing in Germany - Heterogeneity and the Contingency of Its Making. In N. Hirschmann, T. John, F. Reichl & J. A. Garand (Hrsg.), *Plural Policing in the Global North: Insights into Concepts, Aspects and Practices* (S. 51–69). Springer Nature Switzerland AG.

John, T. & Hirschmann, N. (2020). *Modelle des pluralen Polizierens: PluS-i Working Paper Nr. 7* (Pluralisierung lokaler urbaner Sicherheitsproduktion). Institut für Politikwissenschaft.

Kaufman, H. (1981). *The administrative behavior of federal bureau chiefs*. Brookings Institution.

Kensbock, V. (2. Dezember 2024). "Der Worringer Platz hat eine Sogwirkung": Die Grenze des Tolerierbaren sei erreicht. Der alte und neue Ordnungsdezernent möchte mehr Sicherheit rund um den Bahnhof. *Rheinische Post*.

Kieserling, A. (2019). Luhmann (1964): Grenzstellen. In B. Holzer & C. Stegbauer (Hrsg.), *Netzwerkforschung. Schlüsselwerke der Netzwerkforschung* (S. 367–370). Springer Fachmedien Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-21742-6_84

Klinger, D. A. (1994). Demeanor or crime? Why "hostile" citizens are more likely to be arrested. *Criminology*, *32*(3), 475–493. https://doi.org/10.1111/j.1745-9125.1994.tb01162.x

Knemeyer, F.-L. (2007). *Polizei- und Ordnungsrecht: Lehr- und Arbeitsbuch mit Anleitungen für die Klausur* (11., überarb. Aufl.). *Studium und Praxis*. Beck.

Kreisverwaltungsreferat München. (2017, 25. Juli). *Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 08288: Einrichtung eines Kommunalen Außendienstes (KAD) in Teilen der Innenstadt.*

Krüger, P. (2007). *Geschlechterdifferenzierungen im ehrenamtlichen Engagement: Drei Organisationen im Vergleich*. Eberhard-Karls-Universität, Tübingen.

Krzychała, S. & Zamorska, B. (2014). Collective patterns of teachers' action: A documentary interpretation of the construction of habitual knowledge. *Qualitative Sociology Review, 10*(4), 68–86.

Kugelmann, D. (2012). *Polizei- und Ordnungsrecht* (2. Auflage). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-642-23375-3

Künkel, J. (2013). Wahrnehmungen, Strategien und Praktiken der Polizei in Gentrifizierungsprozessen – am Beispiel der Prostitution in Frankfurt a.M. *Kriminologisches Journal, 45*(3), 180–195.

Lakoff, G. (1987). *Women, fire, and dangerous things: What categories reveal about the mind*. The University of Chicago Press. https://doi.org/10.1515/9783110813456-007

Landeshauptstadt Düsseldorf. *Der Ordnungs- und Servicedienst (OSD).* Ordnungsamt. https://www.duesseldorf.de/ordnungsamt/osd

Landeshauptstadt Düsseldorf. (2015). *Öffentliche Sicherheit und Sicherheitsempfinden: Allgemeine Bürgerbefragung Düsseldorf 2015* (Beiträge zur Statistik und Stadtforschung Nr. 54). Amt für Statistik und Wahlen. https://www.duesseldorf.de/fileadmin/Amt12/statistik/stadtforschung/download/Sicherheit_und_Sicherheitsempfinden_bf.pdf

Landeshauptstadt Hannover. (August 2018). *Ergebnisse der sechsten Befragung zum Thema „Sicherheit und Ordnung im öffentlichen Raum“: Bürger-Panel* (Statistische Berichte der Landeshauptstadt Hannover). Fachbereich Personal und Organisation, Sachgebiet Wahlen und Statistik.

Landeshauptstadt München. *Kommunaler Außendienst.* Kreisverwaltungsreferat München. https://stadt.muenchen.de/infos/kommunaleraussendienst.html

Kreisverwaltungsreferat München. (2018, 29. Juni). *Kommunaler Außendienst (KAD): Aufgaben, Einsatzgebiet, Uniform*. Mit Kreisverwaltungsreferent Dr. Thomas Böhle und KAD-Leiter Günter Huber [Pressemitteilung].

Lange, H.-J., Kromberg, C. & Rau, A. (Hrsg.). (2021). *Urbane Sicherheit: Migration und der Wandel kommunaler Sicherheitspolitik*. Springer Fachmedien Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-34398-9

Langenberger, B. (2020). Kommunale Ordnungsdienste zwischen Miteinander und Konkurrenz zur Polizei und Möglichkeiten einer systematischen Entwicklung für eine nachhaltige Sicherheitsarchitektur. In G. Terizakis, S. Sell & C. Hamm (Hrsg.), *Innere Sicherheit als geteilte Verantwortung: Kommunale und polizeiliche Herausforderungen* (S. 115–123). Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG.

Lauber, K. (2022) *Die kriminalpräventive Wirkung der Stadtpolizei. Eine Untersuchung am Beispiel des Leipziger Stadtordnungsdienstes*. Frankfurt: Verlag für Polizeiwissenschaft.

Lauber, K. & Mühler, K. (2019). Gute Polizei? Zu den Auswirkungen der Rekommunalisierung von Polizei - das Beispiel Leipzig. In Hochschule der Sächsischen Polizei (Hrsg.), *Rothenburger Beiträge, Polizeiwissenschaftliche Schriftenreihe: Bd. 100. Die Zukunft der Polizeiarbeit - die Polizeiarbeit der Zukunft. Festschrift aus Anlass des 25. Jahrestages der Hochschule der Sächsischen Polizei (FH)* (S. 171–200).

Leuschner, F., Herr, A., Balaneskovic, K. & Lorei, C. (2023). Angriffsprävalenzen in Arbeitsbereichen mit normdurchsetzenden und helfenden Aufgaben. *KrimOJ Kriminologie - Das Online-Journal*, *5*(1), 53–78. https://doi.org/10.18716/OJS/KRIMOJ/2023.1.3

Lipsky, M. (1969). *Toward a theory of street level bureaucracy* (Discussion Papers Nr. 48). The University of Wisconsin.

Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. *(Publications of Russell Sage Foundation)*. Russell Sage Foundation.

Lotta, G., Pires, R., Hill, M. & Møller, M. O. (2022). Recontextualizing street-level bureaucracy in the developing world. *Public Admin Dev. (Public Administration and Development)*, *42*(1), 3–10. https://doi.org/10.1002/pad.1968

Loyens, K. (2015). Law enforcement and policy alienation: coping by labour inspectors and federal police officers. In P. Hupe, M. Hill & A. Buffat (Hrsg.), *Understanding Street-Level Bureaucracy* (S. 99–114). Policy Press.

Loyens, K. (2019). Networks as unit of analysis in street-level bureaucracy research. In P. Hupe (Hrsg.), *Handbooks of research on public policy series.*

Research handbook on street-level bureaucracy: The ground floor of government in context (S. 351–369). Edward Elgar Pub.

Loyens, K., Schott, C. & Steen, T. (2019). Strict Enforcement or Responsive Regulation? How Inspector–Inspectee Interaction and Inspectors' Role Identity Shape Decision Making. In S. van de Walle & N. Raaphorst (Hrsg.), *Inspectors and Enforcement at the Front Line of Government* (S. 79–94). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-04058-1_5

Luhmann, N. (1999). *Funktionen und Folgen formaler Organisation*. Mit einem Epilog 1994 (5. Aufl.). *Schriftenreihe der Hochschule Speyer: Bd. 20*. Duncker & Humblot. https://doi.org/10.3790/978-3-428-48341-9

Maeder, C. (1995). *In totaler Gesellschaft. Eine ethnographische Untersuchung zum offenen Strafvollzug*. Universität St. Gallen, St. Gallen.

Maeder, C. (2000). Brauchbare Artefakte: Statistiksoftware für das Pflegemanagement im Spital als das Produkt ethnographischer Arbeit. *Schweizerische Zeitschrift für Soziologie*, *26*(2), 685–703.

Maeder, C. (2002). Alltagsroutine, Sozialstruktur und soziologische Theorie: Gefängnisforschung mit ethnografischer Semantik. *Forum Qualitative Sozialforschung*, *3*(1), Artikel 15. https://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/879

Maeder, C. (2008). *Streiten in der Schule: Zur Ethnosemantik einer alltäglichen Aushandlungsordnung*. https://www.alexandria.unisg.ch/53108/

Maeder, C. (2009). Ethnographische Semantik: Die Ordnung der Mitgliedschaftssymbole am Beispiel des Bergsports. In R. Buber & H. H. Holzmüller (Hrsg.), *Gabler-Lehrbuch. Qualitative Marktforschung: Konzepte - Methoden - Analysen* (2., überarb. Aufl., S. 681–696). Gabler.

Maeder, C. (2018). Ethnographische Semantik. In R. Bohnsack, A. Geimer & M. Meuser (Hrsg.), *Hauptbegriffe Qualitativer Sozialforschung* (S. 68–70). Leske + Budrich.

Maeder, C. & Nadai, E. (2004). Zwischen Armutsverwaltung und Sozialarbeit: Formen der Organisation von Sozialhilfe in der Schweiz. *Schweizerische Zeitschrift für Soziologie*, *30*(1), 59–76. https://doi.org/10.5169/SEALS-815179

Malochet, V. (2010). Les « nouveaux » acteurs locaux de la tranquillité publique. *Après-demain*, *16*(4), 25–27. https://doi.org/10.3917/apdem.016.0025

Mannheim, K. (1923/1970). Beiträge zur Theorie der Weltanschauungs-Interpretation. In K. H. Wolff (Hrsg.), *Soziologische Texte: Bd. 28. Wissenssoziologie. Auswahl aus dem Werk* (S. 91–154). Luchterhand Verlag. (Erstveröffentlichung 1923)

Mannheim, K. (1980). *Suhrkamp-Taschenbuch Wissenschaft: Bd. 298*. *Strukturen des Denkens* (D. Kettler, V. Meja & N. Stehr, Hg.). Suhrkamp.

Mannheim, K. (2004). Beiträge zur Theorie der Weltanschauungs-Interpretation. In J. Strübing & B. Schnettler (Hrsg.), *UTB Sozialwissenschaften: Bd. 2513. Methodologie interpretativer Sozialforschung: Klassische Grundlagentexte* (S. 103–153). UVK Verlagsgesellschaft. (Erstveröffentlichung 1964)

March, J. G. & Simon, H. A. (1958). *Organizations*. Wiley.

Maynard-Moody, S. & Musheno, M. C. (2003). *Cops, teachers, counselors: Stories from the front lines of public service*. University of Michigan Press.

Mensching, A. (2008). *Gelebte Hierarchien: Mikropolitische Arrangements und organisationskulturelle Praktiken am Beispiel der Polizei* (1. Aufl.). VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Mensching, A. (2009). "Ober sticht Unter?": zur Evaluation organisationskultureller Praktiken am Beispiel Polizei. *Zeitschrift für Qualitative Forschung*, *10*(1), 45–64.

Meuser, M. & Nagel, U. (1991). ExpertInneninterviews - vielfach erprobt, wenig bedacht: ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion. In D. Garz & K. Kraimer (Hrsg.), *Qualitativ-empirische Sozialforschung: Konzepte, Methoden, Analysen* (S. 441–471). Westdeutscher Verlag.

Meyer, J. W. & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, *83*(2), 340–363. https://www.jstor.org/stable/2778293

Mohapeloa, T. (2017). Effects of silo mentality on corporate ITC's business model. *Proceedings of the International Conference on Business Excellence*, *11*(1), 1009–1019. https://doi.org/10.1515/picbe-2017-0105

Müller, C. & Haas, N. (2020). Wie Führung die Reaktionsfähigkeit auf die digitale Transformation entwickeln kann – „Creating Responsiveness for the

Digital Transformation“ – das CReDiT-Modell. In O. Geramanis & S. Hutmacher (Hrsg.), *Der Mensch in der Selbstorganisation* (S. 177–192). Springer Fachmedien Wiesbaden.

Müller, F. (2015). *Selbsttransformation und charismatisch evangelikale Identität: Eine vergleichende ethnosemantische Lebenswelt-Analyse*. Springer Fachmedien Wiesbaden.

Nentwig-Gesemann, I. (2002). Gruppendiskussionen mit Kindern: Die dokumentarische Interpretation von Spielpraxis und Diskursorganisation. *Zeitschrift für qualitative Bildungs-, Beratungs- und Sozialforschung (ZBBS)*, *3*(2), 41–63.

Nickerson, R. S. (1998). Confirmation Bias: A Ubiquitous Phenomenon in Many Guises. *Review of General Psychology*, *2*(2), 175–220. https://doi.org/10.1037/1089-2680.2.2.175

Nohl, A.-M. (2010). Narrative Interview and Documentary Interpretation. In R. Bohnsack, N. Pfaff & W. Weller (Hrsg.), *Qualitative Analysis and Documentary Method in International Educational Research* (S. 195–218). Verlag Barbara Budrich.

Nohl, A.-M. (2017). *Interview und Dokumentarische Methode*. Springer Fachmedien Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-16080-7

Nößler, R. (21. Februar 2018). Leipzigs neue "Stadtpolizei" ist da - was sich dadurch ändert. Umlackierte Autos, neue Ausrüstung, mehr Peronal: Leipzigs Stadtordnungsdienst geht ab sofort als "Polizeibehörde" auf Streife. LVZ.de erklärt, was das bedeutet. *Leipziger Volkszeitung LVZ*. https://www.lvz.de/lokales/leipzig/leipzigs-neue-stadtpolizei-ist-da-was-sich-dadurch-aendert-KDITF24ACJY2MOWKQLRPSS7AWQ.html

O’Neill, M., Maillard, J. de & van Steden, R. (2022). The enforcement turn in plural policing? A comparative analysis of public police auxiliaries in England & Wales, France and The Netherlands. *European Journal of Criminology*, 1-20. https://doi.org/10.1177/14773708211070203

Olschok, H. (2023). Perspektiven der Sicherheitswirtschaft. In R. Stober, S. Eisenmenger & H. Olschok (Hrsg.), *Sicherheit - interdisziplinäre Perspektiven. Handbuch Sicherheitswirtschaft und Öffentlich-Private Sicherheitskooperation.* Springer Fachmedien Wiesbaden.

Opielka, S. & Aumann, S. (2023). Aus- und Fortbildung in kommunalen Ordnungsdiensten. *apf - Zeitschrift für staatliche und kommunale Verwaltung*, *49*(2), 41–45.

Ortega, A., Brenner, S.-O. & Leather, P. (2007). Occupational Stress, Coping and Personality in the Police: An SEM Study. *International Journal of Police Science & Management*, *9*(1), 36–50. https://doi.org/10.1350/ijps.2007.9.1.36

Patzelt, W. J. (1987). *Grundlagen der Ethnomethodologie: Theorie, Empirie und politikwissenschaftlicher Nutzen einer Soziologie des Alltags*. W. Fink Verlag.

Pfeiffer, T. (2026). *Der Einfluss von Polizeipräsenz auf das Sicherheitsgefühl und die Kriminalitätslage. Eine randomisierte Kontrollstudie*. Wiesbaden: Springer VS.

Pfeiffer, T., Schippers, B. (2024). Sicherheit & Sicherheitsgefühl in Kassel: eine randomisierte Kontrollstudie. *Stadtforschung und Statistik: Zeitschrift des Verbandes Deutscher Städtestatistiker, 37(1),* S. 36-45.

Pienaar, J. & Rothmann, S. (2003). Copings strategies in the South African Police Service. *SA Journal of Industrial Psychology*, *29*(4).

Pokharel, G., Das, S. & Fowler, P. J. (2024). *Discretionary Trees: Understanding Street-Level Bureaucracy via Machine Learning.* Association for the Advancement of Artificial Intelligence. http://arxiv.org/pdf/2312.10694v1

Prottas, J. M. (1976). *People processing and power: The street-level bureaucrat in public service bureaucracy*. Massachusetts Institute of Technology, Cambridge.

Prottas, J. M. (1978). The Power of the Street-Level Bureaucrat in Public Service Bureaucracies. *Urban Affairs Quarterly*, *13*(3), 285–312.

Przyborski, A. & Wohlrab-Sahr, M. (2021). *Qualitative Sozialforschung: Ein Arbeitsbuch* (5., überarbeitete und erweiterte Auflage). *Lehr- und Handbücher der Soziologie*. De Gruyter.

Reck, P. (2015). Variations in Patrol Officers' Concerns About Racial Profiling Across Communal Contexts. *Journal of Qualitative Criminal Justice & Criminology*, *3*(2), 1–41. https://doi.org/10.21428/88de04a1.16e9438c

Reichl, F. (2019). Polizierende Bürgergruppen und deren theoretische Konzeptualisierung. *KrimOJ Kriminologie - Das Online-Journal*(2), 217–230. https://doi.org/10.18716/OJS/KRIMOJ/2019.2.8

Reuter, J. (2002). *Ordnungen des Anderen: Zum Problem des Eigenen in der Soziologie des Fremden*. transcript Verlag.

Sächsisches Staatsministerium des Inneren. (2017, 10. November). *Kleine Anfrage des Abgeordneten Enrico Stange, Fraktion DIE LINKE: Drs.-Nr.: 6/11007*. Thema: Bewaffnung der Ortspolizei Dresden. Sächsisches Staatsministerium des Inneren.

Schäffer, B. (2003). *Generationen - Medien - Bildung: Medienpraxiskulturen im Generationenvergleich*. Zugl.: Magdeburg, Univ., Habil.-Schr., 2002 u.d.T.: Schäffer, Burkhard: Generation, neue Medien und handlungspraktisches Wissen. Leske + Budrich.

Schenke, W.-R. (2023). *Polizei- und Ordnungsrecht* (12., neu bearbeitete Auflage). *Jura auf den /Punkt] gebracht*. C.F. Müller.

Schmidt, R. (2020). *Polizei- und Ordnungsrecht: Polizei- und Ordnungsrecht, Verwaltungsvollstreckungsrecht, Versammlungsrecht* (21. Auflage). Dr. Rolf Schmidt GmbH.

Schulze von Glaßer, M. (2010). *Die Eroberung der Schulen: Wie die Bundeswehr in Bildungsstätten wirbt* (IMI-Studie Nr. 2). https://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2010/2214/pdf/msg_jugendoffiziere_studie.pdf

Sell, S. (2020). Eine doppelte Überforderung angesichts einer an sich notwendigen Kommunalisierung? Die Herausforderung einer geteilten Verantwortung von Polizei und kommunalen Ordnungsdiensten in einer nachhaltig ausgesalteten Architektur öffentlicher Sicherheit. In G. Terizakis, S. Sell & C. Hamm (Hrsg.), *Innere Sicherheit als geteilte Verantwortung: Kommunale und polizeiliche Herausforderungen* (S. 37–58). Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG.

Spehar, A. (2023). *Labour market integration for refugees: Street-level bureaucrats' perspectives on policy implementation gaps in Sweden*. Conference Paper (SIPGI Working Paper Nr. 5). SIPGI - Social Institutions, Political Governance & Integration of Refugees.

Spradley, J. P. (1970). *You owe yourself a drunk: An ethnography of urban nomads* (Reissued with changes 2000). Waveland Press.

Spradley, J. P. (1979). *The ethnographic interview*. Holt Rinehart and Winston.

Spradley, J. P. (1980). *Participant Observation*. Wadsworth Thomson Learning.

Spradley, J. P. & Mann, B. J. (1975). *The cocktail waitress: Women's work in a man's world*. Newbery Award Records.

Springer, S. & White, R. J. (2024). *Towards Anti-policing: Prefiguring Possibilities beyond the Thin Blue Line*. Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. https://doi.org/10.5771/9781666931921

Stadt Dortmund. *Service- und Präsenzdienst des Ordnungsamtes.* Ordnungsamt. https://www.dortmund.de/themen/sicherheit-und-ordnung/service-und-praesenzdienst-supd/

Stadt Essen. (2024). *Kommunaler Ordnungsdienst und Ausländerbehörde ab sofort mit Bodycams im Dienst.* Presse- und Kommunikationsamt. https://www.essen.de/meldungen/pressemeldung_1517815.de.html

Stadt Leipzig. *Stadtordnungsdienst - Ordnungsamt.* Ordnungsamt. https://www.leipzig.de/buergerservice-und-verwaltung/aemter-und-behoerdengaenge/behoerden-und-dienstleistungen/dienststelle/stadtordnungsdienst-325/

Stadt Leipzig. (2017). *Beschlussvorschlag Nr. VI-A-04658-NF-03: (Dritte Neufassung).* Aufwertung des Stadtordnungsdienstes als Polizeibehörde zum wirksamen Schutz der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Sauberkeit. Ratsversammlung.

Stadt Neuss. *Kommunaler Service- und Ordnungsdienst.* Ordnungsamt. https://www.neuss.de/leben/sicherheit-und-ordnung/ksod

Stadt Nürnberg. *Kommunaler Außendienst Stadt Nürnberg (ADN).* Sicherheitspakt Nürnberg. https://www.nuernberg.de/internet/sicherheitspakt/aussendienst_nuernberg.html#_0_9

Stadtrat Landeshauptstadt München. (2020). *Mit Mut, Visionen und Zuversicht: Ganz München im Blick: Koalitionsvereinbarung für die Stadtratsperiode 2020-2026.*

Staller, M. S. & Koerner, S. (2022). „Auf den Krieg vorbereiten, wenn du Frieden willst" – eine Analyse des polizeilichen Gefahrennarrativs. *Forensische Psychiatrie, Psychologie, Kriminologie*, *16*(3), 245–258. https://doi.org/10.1007/s11757-022-00728-6

Stober, R., Eisenmenger, S. & Olschok, H. (Hrsg.). (2023). *Sicherheit - interdisziplinäre Perspektiven. Handbuch Sicherheitswirtschaft und Öffentlich-Private Sicherheitskooperation*. Springer Fachmedien Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-41508-2

Streblow, C. (2005). *Schulsozialarbeit und Lebenswelten Jugendlicher: Ein Beitrag zur dokumentarischen Evaluationsforschung*. Zugl.: Berlin, Diss., 2004. *Edition Recherche*. Budrich.

Strübing, J. (2018). *Qualitative Sozialforschung: Eine komprimierte Einführung* (2., überarbeitete und erweiterte Auflage). *Soziologie kompakt*. De Gruyter Oldenbourg.

Sunde, H. M., Weenink, D. & Lindegaard, M. R. (2023). Revisiting the demeanour effect: a video-observational analysis of encounters between law enforcement officers and citizens in Amsterdam. *Policing and Society*, *33*(8), 953–969. https://doi.org/10.1080/10439463.2023.2216839

Telser, C. (2020). Herausforderungen des kommunalen Vollzugsdienstes in Rheinland-Pfalz: Aufgaben, Ausstattung und rechtliche Situation. In G. Terizakis, S. Sell & C. Hamm (Hrsg.), *Innere Sicherheit als geteilte Verantwortung: Kommunale und polizeiliche Herausforderungen* (S. 103–114). Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG.

Terizakis, G., Sell, S. & Hamm, C. (Hrsg.). (2020). *Innere Sicherheit als geteilte Verantwortung: Kommunale und polizeiliche Herausforderungen*. Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. https://doi.org/10.5771/9783748905295

Thurn, R. (2021). Der Kommunale Außendienst: Die Verfolgung öffentlich sichtbarer Armut am Beispiel der Münchner Kommunalpolizei. *Kriminologisches Journal*, *53*(1), 44–62.

Toepfer, G. (2011). *Historisches Wörterbuch der Biologie: Geschichte und Theorie der biologischen Grundbegriffe*. Band 2. J.B. Metzler. https://doi.org/10.1007/978-3-476-00455-0

Trachsel, V. & Fallegger, M. (2017). Silodenken überwinden. *Controlling & Management Review*(7).

Trautrims, A., Grant, D. B., Cunliffe, A. L. & Wong, C. (2012). Using the "documentary method" to analyse qualitative data in logistics research. *International Journal of Physical Distribution & Logistics Management*, *42*(8/9), 828–842. https://doi.org/10.1108/09600031211269776

Tuchscherer, L. (2017). *Stadtpolizei statt Polizei*. Das Recht der inneren und äußeren Sicherheit: Bd. 6. Duncker & Humblot. http://elibrary.duncker-humblot.de/9783428551309/U1

Tummers, L. G. & Bekkers, V. J. (2014). Policy implementation, street-level bureaucracy and the importance of discretion. *Public Management Review*, *16*(4), 527–547.

Tuttle, B. M., Merten, M. J., Gardner, B., Bishop, A. J. & Croff, J. M. (2022). Emotional distress among police academy recruits: Humor and coping. *The Police Journal: Theory, Practice and Principles*, *95*(3), 492–507. https://doi.org/10.1177/0032258X211018494

Tyler, T. R. (2003). Procedural Justice, Legitimacy, and the Effective Rule of Law. *Crime and Justice*, *30*, 283–357. http://www.jstor.org/stable/1147701

Üblacker, J. & Lukas, T. (2019). Keine Angst, es ist nur Gentrification? Soziale und ökonomische Ängste, Kriminalitätsfurcht und Verdrängungsdruck im Düsseldorfer Bahnhofsviertel. *sub\urban. zeitschrift für kritische stadtforschung*, *7*(1/2), 93–114.

Üblacker, J. & Lukas, T. (2023). Local cultures of control, order maintenance policing, and gentrification: A comparison of railway station districts in three German cities. *Journal of Urban Affairs*, 1–24. https://doi.org/10.1080/07352166.2023.2174870

van Elsbergen, G. (2004). Das Konzept der Kustodialisierung - Innere Sicherheit zwischen staatlicher Kontrolle und Privatisierung. In G. van Elsbergen (Hrsg.), *Studien zur inneren Sicherheit: Bd. 7. Wachen, kontrollieren, patrouillieren: Kustodialisierung der Inneren Sicherheit* (1. Aufl., S. 13–29). VS Verlag für Sozialwissenschaften.

van Maanen, J. (1978). The Asshole. In P. K. Manning & J. van Maanen (Hrsg.), *Policing: a view from the street* (S. 221–238). Goodyear Publishing Company.

van Steden, R. (2017). Municipal Law Enforcement Officers: towards a new system of local policing in the Netherlands? *Policing and Society*, *27*(1), 40–53. https://doi.org/10.1080/10439463.2015.1017494

ver.di. (Juni 2018). *Bausteine für gute Arbeit im kommunalen Ordnungsdienst.* Gewrkschaft ver.di.

ver.di Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft. (2024, 16. Januar). *ver.di bei den kommunalen Ordnungsdiensten.* ver.di. https://oeffentliche-private-dienste.verdi.de/mein-arbeitsplatz/kommunale-ordnungsdienste

Violanti, J. M. (1992). Coping strategies among police recruits in a high-stress training environment. *The Journal of social psychology*, *132*(6), 717–729. https://doi.org/10.1080/00224545.1992.9712102

Vogd, W. (2005). *Qualitative Forschungsmethoden - Teilnehmende Beobachtung: Entwurf, 6.1.2005*.

Vogd, W. (2006). *Die Organisation Krankenhaus im Wandel: Eine dokumentarische Evaluation aus Sicht der ärztlichen Akteure* (1. Aufl.). *Programmbereich Gesundheit*. Huber.

Vogd, W., Feißt, M., Molzberger, K., Ostermann, A. & Slotta, J. (2018). *Entscheidungsfindung im Krankenhausmanagement*. Springer Fachmedien Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-17001-1

Watson, P. G. (2018). The Documentary Method of [Video] Interpretation: A Paradoxical Verdict in a Police-Involved Shooting and Its Consequences for Understanding Crime on Camera. *Human Studies*, *41*(1), 121–135. https://doi.org/10.1007/s10746-017-9448-2

Weber, M. (1921). *Wirtschaft und Gesellschaft*. *Grundriß der Sozialökonomik / bearb. von S. Altmann: Abt. 3*. Mohr.

Weller, W. (2003). *HipHop in São Paulo und Berlin: Ästhetische Praxis und Ausgrenzungserfahrungen junger Schwarzer und Migranten*. Zugl.: Berlin, Freie Univ., Diss. *Forschung Soziologie: Bd. 172*. Leske + Budrich.

Weller, W. & Da Malheiros Silva, C. (2011). Documentary Method and Participatory Research: Some Interfaces. *International Journal of Action Research*, *7*(3), 294–318. https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/document/37452/1/ssoar-ijar-2011-3-weller_et_al-Documentary_Method_and_Participatory_Research.pdf

Wiezorek, C. (2005). *Schule, Biografie und Anerkennung: Eine fallbezogene Diskussion der Schule als Sozialisationsinstanz*. Zugl.: Jena, Univ., Diss., 2003 u.d.T.: Wiezorek, Christine: Zur sozialen Organisation der Biographie durch die Schule (1. Aufl.). *Studien zur Jugendforschung: Bd. 26*. VS Verl. für Sozialwiss.

Wilhelm, F. (1997). *Die Polizei im NS-Staat: Die Geschichte ihrer Organisation im Überblick* (2., durchgesehene und verb. Aufl.). *Sammlung Schöningh zur Geschichte und Gegenwart*. F. Schöningh.

Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it*. Basic Books. http://www.loc.gov/catdir/enhancements/fy0831/89042527-d.html

Wurtzbacher, J. (2005). Gemeinschaftliche Formen der Sicherheitsgewährleistung zur Ergänzung staatlicher Kontrollpolitik. *Östereichische Zeitschrift für Soziologie*, *30*(2), 65–90. https://doi.org/10.1007/s11614-006-0047-0

ANHANG

Tabelle 10: Gesetzliche Grundlagen in den Bundesländern

Bundesland	**Modell**	**Gesetz(e)**
BW	Einheitssystem	Polizeigesetz (BWPolG)
BY	Trennsystem	Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Bayerischen Staatlichen Polizei (Polizeiaufgabengesetz - BayPAG) Gesetz über die Organisation der Bayerischen Staatlichen Polizei (Polizeiorganisationsgesetz – BayPOG) Gesetz über das Landesstrafrecht und das Verordnungsrecht auf dem Gebiet der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (BayLStVG)
BE	Trennsystem	Allgemeines Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (ASOG Bln)
BB	Trennsystem	Gesetz über Aufbau und Befugnisse der Ordnungsbehörden (Ordnungsbehördengesetz – BbgOBG) Gesetz über die Aufgaben, Befugnisse, Organisation und Zuständigkeit der Polizei im Land Brandenburg (Polizeigesetz – BbgPolG)
HB	Einheitssystem	Bremisches Polizeigesetz (BremPolG)
HH	Trennsystem	Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (HmbSOG)

		Gesetz über die Datenverarbeitung der Polizei (HmbPolDVG)
HE	Trennsystem	Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (HSOG)
MV	Trennsystem	Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung in Mecklenburg-Vorpommern (Sicherheits- und Ordnungsgesetz – SOG M-V) Gesetz zur Organisation der Landespolizei in Mecklenburg-Vorpommern (Polizeiorganisationsgesetz – POG M-V)
NI	Trennsystem	Niedersächsisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (NPOG)
NW	Trennsystem	Polizeigesetz (PolG NRW) Gesetz über die Organisation und die Zuständigkeit der Polizei im Lande Nordrhein-Westfalen – Polizeiorganisationsgesetz (POG NRW) Gesetz über Aufbau und Befugnisse der Ordnungsbehörden – Ordnungsbehördengesetz (OBG)
RP	Trennsystem	Polizei- und Ordnungsbehördengesetz (RhPfPOG)
SL	Einheitssystem	Saarländisches Polizeigesetz (SPolG) Saarländisches Gesetz über die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Polizei (SPolDVG)
SN	Trennsystem	Gesetz über die Aufgaben, Organisation, Befugnisse und Datenverarbeitung der Polizeibehörden im Freistaat Sachsen (Sächsisches Polizeibehördengesetz – SächsPBG) Gesetz über die Aufgaben, Befugnisse, Datenverarbeitung und Organisation des

		Polizeivollzugsdienstes im Freistaat Sachsen (Sächsisches Polizeivollzugsdienstgesetz – SächsPVDG) Gesetz über die Sächsische Sicherheitswacht (Sicherheitswachtgesetz – SächsSWG)
ST	Trennsystem	Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt (SOG LSA)
SH	Trennsystem	Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz – SchlHLVwG) Gesetz über die Organisation der Polizei in Schleswig-Holstein (Polizeiorganisationsgesetz – SchlHPOG)
TH	Trennsystem	Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Polizei (Polizeiaufgabengesetz – ThürPAG) Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Ordnungsbehörden (Ordnungsbehördengesetz – ThürOBG) Gesetz über die Organisation der Polizei (Thüringer Polizeiorganisationsgesetz – ThürPOG)

Zivile Sicherheit

Schriften zum Fachdialog Sicherheitsforschung

hrsg. von Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Hans-Jörg Albrecht (Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, Freiburg), Prof. Dr. Rita Haverkamp (Universität Tübingen), Prof. Dr. Stefan Kaufmann (Universität Freiburg) und Peter Zoche M.A. (Freiburger Institut für angewandte Sozialwissenschaft FIFAS e.V.)

Rita Haverkamp; Christoph Gusy; Stefan Kaufmann (Hg.)
Legitimation des Notfalls
Legitimationswandel im Notfall
Der interdisziplinäre Sammelband enthält Beiträge zu entgrenzten Krisen am Beispiel der Covid-19-Pandemie aus dem BMFTR-Verbundprojekt LegiNot und einen Beitrag aus dem BMFTR-Verbundprojekt PanReflex. Die beiden Forschungsprojekte wurden vom Bundesministerium für Forschung, Technologie und Raumfahrt im Rahmen der Bekanntmachung „Zivile Sicherheit – Gesellschaften im Wandel" gefördert. Die Beiträge adressieren Recht, Kommunikation, Krisenmanagement, Legitimität von Sicherheitsakteuren und Resilienz. Die gewonnenen (empirischen) Erkenntnisse vermitteln zudem Wissen im weiteren Umgang mit örtlich und zeitlich entgrenzten Krisen.
Bd. 22, 2025, 298 S., 29,90 €, br., ISBN 978-3-643-15749-2

Bernhard Frevel (Hg.)
Migration und Sicherheit in der Stadt
Sozial-, geistes- und rechtswissenschaftliche Analysen zu migrantisch geprägten Großstadtquartieren
Das Forschungsprojekt „Migration und Sicherheit in der Stadt" wurde vom Bundesministerium für Bildung und Forschung im Rahmen des Programms „Forschung für die zivile Sicherheit" 2018 bis 2021 gefördert. Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler der Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW, der Eberhard Karls Universität Tübingen, der Deutschen Hochschule der Polizei, der Universität Bielefeld, der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster sowie des Bundeskriminalamts legen hier interdisziplinäre Analysen und Handlungsvorschläge zu Fragen des sicheren Zusammenlebens in Großstadtquartieren vor.
Bd. 21, 2021, 256 S., 34,90 €, br., ISBN 978-3-643-15029-5

Nicholas Eschenbruch; Stefan Kaufmann; Peter Zoche (Hg.)
Vielfältige Sicherheiten
Gesellschaftliche Dimensionen der Sicherheitsforschung
Sicherheitswahrnehmungen sind heute ebenso vielfältig wie die Akteure, Maßnahmen und Technologien zur Herstellung und Aufrechterhaltung von Sicherheit. Die Konferenz des Fachdialogs Sicherheitsforschung thematisierte im Jahr 2019 die Komplexität und Widersprüchlichkeiten von Sicherheit in der heutigen Gesellschaft.
Unter den thematischen Schwerpunkten
Gestaltung und Steuerung vielfältiger Sicherheiten
Strukturen der Verletzlichkeit
Einsatzkräfte: Herausforderungen, Ressourcen, Reflexionen wurden von Wissenschaftler*innen verschiedener Disziplinen Beiträge eingebracht, die der vorliegende Band zusammenfasst.
Bd. 20, 2021, 306 S., 34,90 €, br., ISBN 978-3-643-14966-4

Sabrina Ellebrecht; Nicholas Eschenbruch; Peter Zoche (Hg.)
Sicherheitslagen und Sicherheitstechnologien
Beiträge der ersten Sommerakademie der zivilen Sicherheitsforschung 2018
„Sommer mit Sicherheit" – so war die erste Sommerakademie der zivilen Sicherheitsforschung überschrieben, die vom 23. bis 27. Juli 2018 in Bad Pyrmont stattfand. Der

LIT Verlag Berlin – Münster – Wien – Zürich – London

Auslieferung Deutschland / Österreich / Schweiz: siehe Impressumsseite

vorliegende Band stellt die Beiträge vor, die während dieser Woche des interdisziplinären Arbeitens in den Gruppen präsentiert, diskutiert und schließlich für diese Publikation weiterentwickelt wurden. Während der Akademie wurde zu folgenden übergeordneten Themen gearbeitet:
Sicherheitswahrnehmung und Polizeiarbeit
Sicherheitstechnologien
Kommunikation in (Un-)Sicherheitslagen
Kritische Infrastrukturen, Risikobewertung und Katastrophenmanagement.
Weitere Informationen: www.sifo-dialog.de
Bd. 19, 2020, 353 S., 34,90 €, br., ISBN 978-3-643-14547-5

Meike Hecker
Vertrauen in der Stadt – Vertrauen in die Stadt
Die Wahrnehmungen polizeilicher Legitimität im städtischen Raum
Die Arbeit stellt eine empirische Untersuchung dar, inwieweit die Legitimitätswahrnehmung der Polizei im städtischen Raum zwischen mehr oder weniger benachteiligten Stadtteilen variiert. Es wird der Frage nachgegangen, unter welchen Bedingungen Menschen die Bereitschaft aufbringen, polizeiliche Anordnungen in dem Vertrauen zu befolgen, dass die Polizei ihre Autorität rechtmäßig ausübt und das Wohl der Gemeinschaft im Sinn hat. Dabei sind sowohl Aspekte der Effektivität polizeilicher Arbeit als auch Aspekte polizeilicher Fairness im Umgang mit Bürgerinnen und Bürgern von zentraler Bedeutung.
Bd. 18, 2018, 358 S., 34,90 €, br., ISBN 978-3-643-14230-6

Sabrina Ellebrecht; Stefan Kaufmann; Peter Zoche (Hg.)
(Un-)Sicherheiten im Wandel
Gesellschaftliche Dimensionen von Sicherheit
Sicherheit wird nicht selten *ex negativo* durch eine Beschreibung neuer Risiken und Gefahren bestimmt. Doch gilt es auch, die sich wandelnden Maßnahmen, neuen Technologien und Politiken in den Blick zu nehmen, die eine Gesellschaft wählt, um Sicherheit herzustellen.
Unter dem Titel „(Un-)Sicherheiten im Wandel – Gesellschaftliche Dimensionen von Sicherheit“ werden folgende Themen der zivilen Sicherheitsforschung erörtert:

- Radikalisierungsdynamiken
- Moderation und Gestaltung von Sicherheitskommunikation
- Neue Technologien als Präventions- und Sicherheitsgarant?

Der Band geht auf die vierte Konferenz des Fachdialogs Sicherheitsforschung zurück, die im Juni 2017 in Berlin stattfand.
Weitere Informationen: www.sifo-dialog.de
Bd. 17, 2019, 252 S., 34,90 €, br., ISBN 978-3-643-14136-1

Lena Vogeler
Rechtliche Prävention von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung
Ein Rechtsvergleich unter besonderer Berücksichtigung der Prostitutionspolitiken Deutschlands und Schwedens
Die Arbeit befasst sich mit der Umsetzung der internationalen Vorgaben zu Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung in Schweden und Deutschland. Die Verfasserin untersucht dazu die Kriminalisierung des Menschenhandels und der Zwangsprostitution sowie opferrechtliche Bestimmungen im Strafverfahrens- und im Aufenthaltsrecht. Die Strafbarkeit der Inanspruchnahme sexueller Dienste und ihre Bedeutung für die Prävention des Menschenhandels werden darüber hinaus vor dem Hintergrund des jeweiligen rechts politischen Umgangs mit Prostitution in den beiden Ländern diskutiert.
Bd. 16, 2018, 444 S., 44,90 €, br., ISBN 978-3-643-14024-1

LIT Verlag Berlin – Münster – Wien – Zürich – London
Auslieferung Deutschland / Österreich / Schweiz: siehe Impressumsseite

Rita Haverkamp; Lena Vogeler (Hg.)
Der rechtliche Umgang mit Menschenhandel zum Zweck sexueller Ausbeutung in Europa
Der Sammelband befasst sich mit der tatsächlichen sowie der rechtlichen Situation des Menschenhandels in zehn europäischen Staaten. Vertreten in Landesberichten sind Belgien, Deutschland, Frankreich, Griechenland, die Niederlande, Österreich, Polen, Schweden, Spanien und Tschechien. Die Autoren geben zunächst einen Überblick über das jeweilige Land sowie das Hellfeld des dortigen Menschenhandels. Anschließend legen sie ausführlich dar, wie Menschenhandel im jeweiligen Land strafrechtlich geahndet wird und welche opfer- und aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen existieren. Im anschließenden Rechtsvergleich werden die Regelungen einander gegenüber gestellt und „good practices" herausgearbeitet.
Bd. 15, 2018, 328 S., 34,90 €, br., ISBN 978-3-643-13968-9

Linda Madsen
Translocal Connections of Bioinsecurity
Avian Influenza in Turkey and the Becoming of a Global Threat
Avian influenza is considered a "global threat" and a biosecurity issue. How did that come to be? How did the avian influenza threat change as the virus spread? This book offers detailed, empirical accounts of avian influenza as the virus – and the knowledge about it – spread beyond Asia from 2005 onwards. It also offers insights into how the concept *biosecurity* has emerged in relation to recent disease outbreaks. Based on multi-sited fieldwork in Turkey and textual analyses this book contributes to new ways of understanding text and field, the global and the local, and the secure and the insecure as relational rather than opposed or unconnected; as enacted rather than pre-given.
vol. 14, 2016, 248 pp., 29,90 €, pb., ISBN 978-3-643-90843-8

Peter Zoche; Stefan Kaufmann; Harald Arnold (Hg.)
Grenzenlose Sicherheit?
Gesellschaftliche Dimensionen der Sicherheitsforschung
Die Beiträge gehen auf die dritte Konferenz des Fachdialogs im Rahmenprogramm der Bundesregierung „Forschung für die zivile Sicherheit" zurück. Unter dem Titel „Grenzenlose Sicherheit? – Gesellschaftliche Dimensionen der Sicherheitsforschung" (Berlin 2015) verhandelt der Band folgende Themen der Sicherheitsforschung:

- Sicherheit für zukünftige urbane Räume,
- Formen organisierter Kriminalität in Wirtschaft und Finanzwelt,
- Sicherheit durch Vernetzung.

Die Frage nach der tendenziellen Grenzenlosigkeit von Sicherheit wird dabei in räumlicher, sachlicher und zeitlicher Hinsicht adressiert; weniger als explizite Frage, sondern eher als Subtext, der die Beiträge in sämtlichen Themenfeldern durchzieht.
Bd. 13, 2016, 358 S., 39,90 €, br., ISBN 978-3-643-13485-1

Christoph Groneberg; Gebhard Rusch (Hg.)
Sicherheitskommunikation
Perspektiven aus Theorie und Praxis
Bd. 12, 2015, 358 S., 39,90 €, br., ISBN 978-3-643-13215-4

Annika Kapitza
Entparlamentarisierung der Sicherheitsgesetzgebung
Eine Untersuchung am Beispiel der Telekommunikationsüberwachung
Bd. 11, 2015, 232 S., 34,90 €, br., ISBN 978-3-643-13106-5

LIT Verlag Berlin – Münster – Wien – Zürich – London
Auslieferung Deutschland / Österreich / Schweiz: siehe Impressumsseite

Peter Zoche; Stefan Kaufmann; Harald Arnold (Hg.)
Sichere Zeiten?
Gesellschaftliche Dimensionen der Sicherheitsforschung
Bd. 10, 2015, 416 S., 39,90 €, br., ISBN 978-3-643-13018-1

Harald Arnold; Peter Zoche (Hg.)
Terrorismus und organisierte Kriminalität
Theoretische und methodische Aspekte komplexer Kriminalität
Bd. 9, 2014, 248 S., 34,90 €, br., ISBN 978-3-643-12806-5

Hans Hoch; Peter Zoche (Hg.)
Sicherheiten und Unsicherheiten
Bd. 8, 2014, 424 S., 39,90 €, br., ISBN 978-3-643-12691-7

Markus Jenki; Nils Ellebrecht; Stefan Kaufmann (Hg.)
Organisationen und Experten des Notfalls
Zum Wandel von Technik und Kultur bei Feuerwehr und Rettungsdiensten
Bd. 7, 2014, 312 S., 29,90 €, br., ISBN 978-3-643-12340-4

Andre Hermanns
Anwender-Akzeptanz und Bewertung unbemannter Flugsysteme („Drohnen“) im Katastrophenschutz
Theorie, Empirie, regulatorische Implikationen
Bd. 6, 2013, 328 S., 29,90 €, br., ISBN 978-3-643-12144-8

Daniela Giebel
Integrierte Sicherheitskommunikation
Zur Herausbildung von Unsicherheitsbewältigungskompetenzen durch und in Sicherheitskommunikation
Bd. 5, 2012, 344 S., 39,90 €, br., ISBN 978-3-643-11981-0

Franz-Xaver Kaufmann
Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem
Untersuchungen zu einer Wertidee hochdifferenzierter Gesellschaften
Bd. 4, 2012, 424 S., 38,90 €, br., ISBN 978-3-643-11869-1

Ute Faßnacht
Rechtsfragen bei der Verwendung von Ortungstechnologien und einsatzunterstützender Systeme durch Feuerwehr und THW
Rechtlicher Rahmen und Haftungsfragen
Bd. 3, 2012, 272 S., 24,90 €, br., ISBN 978-3-643-11548-5

Claudia Kornmeier
Der Einsatz von Drohnen zur Bildaufnahme
Eine luftverkehrsrechtliche und datenschutzrechtliche Betrachtung
Bd. 2, 2012, 384 S., 39,90 €, br., ISBN 978-3-643-11522-5

Thomas Würtenberger; Christoph Gusy; Hans-Jürgen Lange (Hg.)
Innere Sicherheit im europäischen Vergleich
Sicherheitsdenken, Sicherheitskonzepte und Sicherheitsarchitektur im Wandel
Bd. 1, 2012, 360 S., 34,90 €, br., ISBN 978-3-643-11561-4

LIT Verlag Berlin – Münster – Wien – Zürich – London
Auslieferung Deutschland / Österreich / Schweiz: siehe Impressumsseite

Kommunale Ordnungsdienste übernehmen zunehmend Aufgaben der kommunalen Sicherheitsproduktion und bewegen sich an der Schnittstelle von Verwaltung, Polizei und Bürgerschaft. Die Außendienstkräfte verfügen im Arbeitsalltag über Ermessensspielräume und prägen damit das kommunale Sicherheitshandeln maßgeblich. Wie Entscheidungen unter widersprüchlichen Erwartungen getroffen werden und welche Logiken sie leiten, ist bislang kaum erforscht. Auf Grundlage einer qualitativen Studie mit Experteninterviews und teilnehmenden Beobachtungen rekonstruiert diese Arbeit die Handlungspraktiken, Entscheidungslogiken und Bewältigungsstrategien kommunaler Ordnungsdienste. Aus der Perspektive der Street-Level Bureaucracy zeigt sie, wie kommunale Ordnungsdienste im Spannungsfeld verschiedener Akteure und konkurrierender Rollenerwartungen ein berufliches Selbstverständnis aushandeln. Die Studie verbindet einen empirisch fundierten Beitrag zum Verständnis kommunaler Sicherheitsgovernance mit einer Erweiterung der Street-Level-Bureaucracy-Perspektive auf kommunale Ordnungsdienste und leitet daraus praxisrelevante Impulse für deren organisatorische und strategische Ausgestaltung ab.

Ina Hennen ist Soziologin und Kriminologin mit Forschungsschwerpunkten zu Sicherheit im öffentlichen Raum und kommunalen Sicherheitsakteuren. Sie arbeitet als Projektreferentin für kommunale Kriminalprävention und urbane Sicherheit bei der Stadt Essen.

978-3-643-15876-5

LIT
www.lit-verlag.de