

Rassismus in der Polizei

Von *Tobias Singelstein*

Thomas Feltes hat nicht nur einen äußerst beeindruckenden und ungewöhnlichen Lebensweg hinter sich gebracht. Er ist auch ein Mann der klaren Worte, einer, der den Finger in die Wunde legt. Damit hat er sich nicht nur Freunde gemacht, aber zahllose wichtige Debatten angestoßen und strukturelle Probleme insbesondere in der Polizei zum Thema gemacht – jener Organisation, der er seit seiner Zeit in Berlin und in Villingen-Schwenningen ebenso verbunden ist, wie mit wissenschaftlichem Interesse begegnet. Was läge also näher für eine Festschrift als ein Beitrag über ein Problem der Polizei? Das Thema Rassismus in der Polizei bewegt derzeit die Gemüter wie wenig andere. Aber es ist zugleich eines, bei dem sowohl die Organisation Polizei als auch die Forschung noch relativ am Anfang stehen, eines, das uns noch viele Jahre begleiten wird. Angesichts dessen bemüht sich der folgende Beitrag um eine aktuelle Bestandsaufnahme und Einschätzung der Problematik als Ausgangspunkt für die weitergehende Auseinandersetzung mit dem Thema.

Der Beitrag ist Thomas Feltes in großer Dankbarkeit gewidmet. Er hat mich als seinen Nachfolger auf dem Bochumer Kriminologie-Lehrstuhl mit offenen Armen, viel Vertrauen und großzügiger Unterstützung empfangen. Man sagt, vorgezogene Nachfolgen seien eine schwierige Sache. Die seine war das genaue Gegenteil.

I. Rassismus als soziales Verhältnis

Unter Rassismus werden ganz allgemein gesehen Einstellungen und Lehren verstanden, die Menschen mit bestimmten (vermeintlichen) biologischen oder ethnisch-kulturellen Merkmalen auf- bzw. abwerten und so ein gesellschaftliches Verhältnis der Über- und Unterordnung verschiedener Gruppen in der Gesellschaft herstellen. Gruppen mit solchen Merkmalen werden unabhängig von Staatsangehörigkeit und Sozialisation bestimmte Eigenschaften zugeschrieben. Früher wurden diese besonderen Eigenschaften vor allem biologisch begründet, heute dominiert der Verweis auf kulturelle Besonderheiten, was als kultureller Rassismus bezeichnet wird.¹

Durch diese Weise der Auf- und Abwertung stellt Rassismus zum einen eine soziale Hierarchie her. Rassismus etabliert also eine besondere Dimension bei der Ver-

¹ *Barskanmaz*, Recht und Rassismus, 2019, S. 51 ff.; *Rommelspacher*, in: Melter u. a., Rassismuskritik, 2009, S. 25 (26 ff.).

teilung sozialer Macht in der Gesellschaft. Zum anderen werden die Angehörigen der so gebildeten Gruppen als andersartig, nicht zugehörig definiert, was auch als *othering* bezeichnet wird.² Während Angehörige der weißen Mehrheitsgesellschaft in der Regel als Individuen wahrgenommen werden, nimmt die Mehrheitsgesellschaft die Angehörigen solcher Gruppen vorrangig bzw. zunächst als Angehörige dieser Gruppen wahr.

Rassismus in diesem Sinne ist nicht (alleine) eine individuelle Einstellung, die man hat oder nicht, sondern eine Struktur, die bis zur Kolonialzeit zurückreicht und die Gesellschaft durchzieht.³ Sie ist in Form von Stereotypen im Wissen und Handeln der Menschen zu finden, schlägt sich aber auch in Institutionen und Regeln nieder und prägt auf diese Weise soziale Wirklichkeit. Angesichts dieser Vielgestaltigkeit von Rassismus, die die Rassismusforschung herausgearbeitet hat, ist es wichtig, von Beginn an zwischen verschiedenen Formen zu differenzieren.

Eine erste Unterscheidung ist die zwischen Einstellungen bzw. Wissen einerseits und Handeln oder Diskriminierung andererseits. Zwar liegt die Annahme nahe, dass einschlägige Einstellungen sich auch im Handeln einer Person niederschlagen. Dies ist jedoch nicht selbstverständlich und kein Automatismus, sondern wird individuell unterschiedlich ausgeprägt sein. Eine zweite Differenzierung ist die zwischen bewussten Einstellungen und eher unbewusst wirkenden Wissensbeständen in Form von Vorurteilen und Stereotypen. Während die bewusste und ggf. auch offen vertretene rassistische Einstellung in Deutschland heute eine Minderheitenposition ausmacht, sind rassistische Stereotype in der gesamten Gesellschaft verbreitet und in den Köpfen aller Menschen in unterschiedlicher Form und Intensität zu finden. Drittens schließlich ist zwischen solchen individuellen Formen des Denkens und Handelns auf der einen Seite und institutionellen Formen des Rassismus auf der anderen Seite zu unterscheiden. Als institutioneller Rassismus werden gesellschaftliche Strukturen, Praxen und Regeln bezeichnet, in die sich Rassismus eingeschrieben hat und die Rassismus daher unabhängig von den Einstellungen der handelnden Personen reproduzieren. Dies können gesetzliche Regelungen ebenso sein wie Praxen von Organisationen.⁴

In der gesellschaftlichen Auseinandersetzung wird Rassismus weithin noch verkürzt als Problem individueller Einstellungen verstanden. Die meisten Menschen verstehen sich selbst als nicht- oder sogar antirassistisch. Die Thematisierung von institutionellem Rassismus und mehr oder weniger unbewussten, in der Gesellschaft verbreiteten Stereotypen führt angesichts dessen regelmäßig zu Irritationen, einem

² Zu Diskriminierung in diesem Sinne *Behr*, in: Howe/Ostermeier, Polizei und Gesellschaft. Transdisziplinäre Perspektiven zu Methoden, Theorie und Empirie reflexiver Polizeiforschung, 2019, S. 17 (32 ff.).

³ *Arndt*, in: Fereidooni/El, Rassismuskritik und Widerstandsformen, 2017, S. 29 (41 ff.); *Barskanmaz* (Fn. 1), S. 19 ff.

⁴ *Barskanmaz* (Fn. 1), S. 61 ff.; *Dengler/Foroutan*, in: Fereidooni/El, Rassismuskritik und Widerstandsformen, 2017, S. 429 (431 ff.); zu Einstellungen in der Polizei auch bereits *Feltes*, in: Feltes/Rebscher, Polizei und Bevölkerung, 1990, S. 198.

Widerspruch mit dem Selbstbild und den entsprechenden Abwehrreaktionen. Das gilt auch und gerade für die Polizei.

II. Polizei und Rassismus

Rassismus ist also nicht allein oder vorrangig ein Problem der Polizei, sondern ein gesamtgesellschaftliches Problem. Allerdings wirkt es sich in der Polizei in ganz besonderer Weise aus. Zum einen hat die Polizei gesetzliche Befugnisse für schwerwiegende Grundrechtseingriffe. Wenn sich bei der Ausübung dieser Befugnisse ein racial bias auswirkt, ist dies eine besonders gravierende Form der Diskriminierung. Zum anderen hat das Handeln der Polizei für die Gesellschaft eine Art Signalwirkung. Die polizeiliche Praxis macht klar und stellt heraus, was kriminell und strafbar ist, wer als gefährlich gilt.⁵

1. Forschungsstand

Die Polizei in Deutschland hat ein Problem mit Rassismus und Diskriminierung, individuell wie institutionell – auch wenn sich die Mehrheit der Beamt*innen als nicht- oder sogar antirassistisch sieht. Das zeigen nicht nur die empirischen Untersuchungen bei der Polizei, die zum Thema vorliegen, sondern auch zahllose Berichte von Betroffenen⁶, diesbezügliche wissenschaftliche Erhebungen⁷ und die Einschätzungen internationaler Institutionen wie etwa des EU-Menschenrechtskommissars und der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI).⁸ Alles andere wäre angesichts der Relevanz von Rassismus in der deutschen Gesellschaft auch verwunderlich. Neu ist allerdings die Breite der gesellschaftlichen Diskussion über die Thematik, die ausgehend von der Kritik an den NSU-Ermittlungen⁹

⁵ Aliverti, *Theoretical Criminology* 24 (2020), 8.

⁶ S. etwa *Amnesty International*, *Living in Insecurity. How Germany is Failing Victims of Racist Violence*, 2016; *KOP – Kampagne für Opfer rassistisch motivierter Polizeigewalt*, Chronik rassistisch motivierter Polizeivorfälle für Berlin von 2000 bis 2020, 2020, online unter <https://kop-berlin.de/files/documents/chronik.pdf> (zugegriffen am 13. 7. 2020); *Amaro Foro e.V.*, 5 Jahre Dokumentationsstelle Antiziganismus. Ein Rückblick, 2019; *Kollaborative Forschungsgruppe Racial Profiling*, *Racial Profiling. Erfahrung. Wirkung. Widerstand*, 2019.

⁷ *Antidiskriminierungsstelle des Bundes*, *Meinungen zur Diskriminierung von Menschen aufgrund der ethnischen Herkunft*, 2013; *Beigang u. a.*, *Diskriminierungserfahrungen in Deutschland. Ergebnisse einer Repräsentativ- und einer Betroffenenbefragung*. Antidiskriminierungsstelle des Bundes, 2017.

⁸ *Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz*, *Dritter Bericht über Deutschland*, 2003, CRI(2004)23; *Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz*, *ECRI-Bericht über Deutschland (Sechste Prüfungsrunde)*, 2020, online unter https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Europarat_Dokumente/ECRI_Bericht_Deutschland_6_2020_de.pdf (zugegriffen am 13. 7. 2020).

⁹ Dazu *Dengler/Foroutan* (Fn. 4), S. 429 (435 ff.).

entstanden ist und 2020 einen neuen Höhepunkt erreicht hat mit den Diskussionen um die „Stammbaumforschung“ der Polizei Stuttgart, der abgesagten Studie zum racial profiling und der Aufdeckung rechtsextremer Chatgruppen von Polizist*innen in verschiedenen Bundesländern.

a) Einstellungen in der Polizei

Es handelt sich also durchaus um eine drängende Problematik, weshalb man meinen könnte, dass der Stand der wissenschaftlichen Forschung zum Thema einigermaßen ergiebig ist. Indes gibt es für Deutschland nur eine Handvoll wissenschaftlicher Studien, die sich empirisch mit Fremdenfeindlichkeit, Rassismus oder Rechtsextremismus in der Polizei beschäftigen. Der Großteil dieser Studien, die jeweils nur mehr oder weniger kleine Populationen untersucht haben, ist bereits in den 1990er Jahren entstanden, so dass sich daraus Schlüsse für die heutige Situation nur mit erheblichen Einschränkungen ziehen lassen. Die Mehrzahl dieser Arbeiten befasst sich mit dem Thema „Fremdenfeindlichkeit“ in der Polizei – so wurden die Studien damals zu meist inhaltlich konzeptioniert¹⁰ – und besteht aus Befragungen von Polizeibeamt*innen zu ihren Ansichten und Vorurteilen gegenüber ausländischen Menschen und Menschen aus Familien mit Zuwanderungsgeschichte.

In einer Studie von Jaschke gaben bis zu 17 % der in Frankfurt a. M. im Jahr 1993 befragten Beamt*innen an, die rechtsextreme Partei „Die Republikaner“ wählen zu wollen, bis zu 73 % hielten die Stadt für eine mit zu vielen Ausländern, bis zu 69 % waren gegen Kolleg*innen ausländischer Herkunft in der Schutzpolizei, bis zu 91 % nannten ausländische Jugendbanden als zentrale Quelle polizeilicher Arbeitsbelastung und bis zu 22 % hielten die Ursachen der Kriminalität ausländischer Jugendlicher für naturbedingt.¹¹ Die Autoren empfahlen, diese „Fremdenfeindlichkeit“ von Polizeibeamt*innen nicht als rassistische Einstellung zu betrachten, sondern als Reaktion auf eigene Ohnmachtserfahrungen.¹²

In der Untersuchung „Fremdenfeindlichkeit, Rechtsextremismus und Gewalt“ wurden 1995 in Nordrhein-Westfalen 1431 Auszubildende der Polizei zu ihren Einstellungen befragt.¹³ Dabei wurde festgestellt, dass 34,9 % der Auszubildenden als fremdenfeindlich zu bezeichnen seien oder der „Ausländerproblematik“ sensibel gegenüberstehen würden, 4,6 % wurden als extrem fremdenfeindlich eingestuft.¹⁴ Bei der Frage nach der Verbreitung von Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit in

¹⁰ Zur Kritik an Begriff und Konzept *Barskanmaz* (Fn. 1), S. 119 ff.

¹¹ *Jaschke*, Öffentliche Sicherheit im Kulturkonflikt – Zur Entwicklung der städtischen Schutzpolizei in der multikulturellen Gesellschaft, 1997.

¹² In eine ähnliche Richtung auch *Backes u. a.*, Risikokonstellationen im Polizeialltag. Ergebnisse einer mehrperspektivischen Untersuchung zum Verhältnis von Polizei und Fremden in Konfliktsituationen, 1997.

¹³ *Lindner*, Fremdenfeindlichkeit, Rechtsextremismus und Gewalt, 2001, S. 17.

¹⁴ *Lindner* (Fn. 13), S. 61.

der Polizei gingen 39,7 % der Befragten davon aus, dass viele Polizist*innen gegen Ausländer*innen eingestellt seien. Rund 23 % der Befragten stimmten der Aussage zu „In der Polizei gibt es rechtsextreme Tendenzen“.¹⁵

Mletzko und Weins konstatierten Ende der 1990er Jahre bei 15 % der von ihnen befragten Polizist*innen eine verfestigte Fremdenfeindlichkeit, während es bei der Mehrheit der Polizist*innen keine Anzeichen kohärenter Fremdenfeindlichkeit gebe, der Anteil entspreche dem in der Bevölkerung.¹⁶ Der Studie zufolge empfinden die Beamt*innen den Umgang mit ausländischen Tatverdächtigen als belastend, da diese die Ermittlungsarbeit z. B. durch vorgeschobene Sprachprobleme absichtlich behindern würden; außerdem sehen die Beamt*innen bei ausländischen Jugendlichen eine gesteigerte Gewaltbereitschaft. Die Autor*innen halten einen Abbau der dienstlichen Belastungen für zentral im Umgang mit dem Problem.

In einer Untersuchung von Wiendieck u. a. sahen 59,5 % der Beamt*innen im Zuzug von Ausländer*innen einen der Gründe für sinkenden Respekt gegenüber der Polizei.¹⁷ Im Rahmen der Befragung wurde zudem die Bewertung mehrerer hypothetischer Fallkonstellationen abgefragt, darunter die eines „Schwarzafrikaners“, der seinen Pass nicht vorzeigen könne, wegen des Verdachts des illegalen Aufenthalts zur Wache gebracht werde, sich nackt ausziehen müsse und auf dem Weg zur Zelle geschubst, gegen die Wand gedrückt und schließlich in den Bauch geschlagen werde. Zwar hielten 85,5 % dies für sehr schlimm, zugleich vermuteten jedoch 22,5 %, dass dies in ihrer Polizeidirektion tatsächlich geschehen könnte.

Von Schweer und Strasser wurden Polizeibeamt*innen nach ihren Einstellungen zu ethnischen Minderheiten befragt, worauf 39,0 % der Befragten als durch Vorurteile gering belastet eingestuft wurden, 47,4 % als mittel belastet und 13,6 % als stark belastet.¹⁸ Die Frage, ob sie selbst ausländische Menschen anders behandelten als Deutsche, verneinten 91,9 %. Allerdings gaben 44,6 % an, dass ihre Kolleg*innen ausländische Menschen gegenüber Deutschen eher benachteiligen würden.

Krott et al. haben zuletzt eine vierjährige Befragung von Polizeischüler*innen durchgeführt und festgestellt, dass die Befragten keine überdurchschnittlich hohe Fremdenfeindlichkeit aufwiesen und die gemessenen Werte während der Berufsausbildung sanken, im ersten Jahr der beruflichen Praxis aber leicht zunahmen.¹⁹ Einer aktuell noch in Auswertung befindlichen Befragung von hessischen Polizeibeamt*innen und Beschäftigten im Auftrag des Hessischen Innenministeriums zufolge sahen rund 28 % die Gefahr gegeben, dass Deutschland ein islamisches Land werden könnte, etwa ein Drittel stimmte der Aussage, dass Deutschland durch Einwandernde

¹⁵ Lindner (Fn. 13), S. 183.

¹⁶ Mletzko/Weins, MschrKrim 82 (1999), 77.

¹⁷ Wiendieck u. a., POLIS / Polizei im Spiegel, 2002.

¹⁸ Schweer/Strasser, in: Groenemeyer/Mansel, Die Ethnisierung von Alltagskonflikten, 2003, S. 229; Schweer/Strasser, in: Schweer u. a., „Das da draußen ist ein Zoo, und wir sind die Dompteure“, 2008, S. 11.

¹⁹ Krott/Krott/Zeitner, International Journal of Police Science & Management 2018, 174.

bunter und vielfältiger werde, nicht zu und etwa 18 % gaben rassistische Äußerungen durch Kolleg*innen an. Der Großteil der Befragten ordnete sich zugleich selbst der politischen Mitte zu.²⁰

Grob zusammengefasst und bei allen Unterschieden im Detail können die Ergebnisse der vorliegenden Untersuchungen damit wie folgt zusammengefasst werden: Es gibt in der Polizei einen gewissen Anteil von Beamt*innen mit verfestigten fremdenfeindlichen oder rassistischen bzw. rechtsextremen Einstellungen. Je nach Konzept, Thema und methodischer Herangehensweise der Studien variieren die Ergebnisse zwischen fünf und knapp 20 %. Einige der Studien arbeiten zudem heraus, dass Fremdenfeindlichkeit und Rassismus auch darüber hinaus ein Problem sind, also wenn sie noch nicht sehr stark ausgeprägt bzw. verfestigt sind, sondern sich zunächst nur in bestimmten Vorurteilen und Stereotypen niederschlagen.

b) Erklärungsansätze

Die vorliegenden Studien suchen und sehen Erklärungsansätze für die Befunde vorrangig in der beruflichen Belastung und dienstlichen Erfahrungen der Beamt*innen, was in dieser Konsequenz bemerkenswert und erstaunlich eindimensional ist. Schon Bornewasser kam zu dem Schluss, dass die Kumulation von Belastungen in Ballungszentren mit hoher Kriminalität manche Beamt*innen überfordere. Dies berge die Gefahr, dass Beamt*innen einerseits resignieren, andererseits mit „Ersatzjustiz“ ihrem Gerechtigkeitsgefühl oder der Frustration illegal Ausdruck verleihen würden.²¹ Der Untersuchung zufolge sind Polizist*innen der Auffassung, Ausländer*innen würden die deutsche Geschichte für sich instrumentalisieren. Die Polizei habe an Macht und Ansehen verloren, die deutsche Bevölkerung solidarisiere sich mit den ausländischen Tatverdächtigen, die dieses Dilemma wiederum nutzen würden. Polizeiangehörige seien permanentem Stress ausgesetzt und überfordert.²²

Nach Eckert u. a. beschreiben Polizist*innen aggressives und provozierendes Verhalten ausländischer Straftäter*innen als Problem; die häufige Konfrontation mit diesen führe zu unkontrollierten eigenen Gewaltausbrüchen.²³ Die Teilnehmenden sahen in eingewanderten Delinquent*innen, Asylbewerbenden und Überfremdung erhebliche Gefahren. Asylwerbende würden das Sozialsystem missbrauchen. Die Autoren konstatieren den Beamt*innen eine spezifische Sozialisation durch er-

²⁰ *Hessisches Ministerium des Inneren und für Sport*, Polizeiliche Alltagserfahrungen – Herausforderungen und Erfordernisse einer lernenden Organisation. Übersicht der Häufigkeiten, 2020, online unter https://innen.hessen.de/sites/default/files/media/polizeistudie_uebersicht_haefigkeiten_0.pdf (zugegriffen am 13. 7. 2020).

²¹ *Eckert/Bornewasser/Willems*, in: Polizeiführungsakademie, Thema heute: Fremdenfeindlichkeit in der Polizei, Ergebnisse einer wissenschaftlichen Studie, 1996, S. 160 (160 f.).

²² *Bornewasser*, in: Polizei-Führungsakademie, Thema heute: Fremdenfeindlichkeit in der Polizei? Ergebnisse einer wissenschaftlichen Studie, 1996, S. 16.

²³ *Eckert/Jungbauer/Willems*, in: Eckert, Wiederkehr des „Volksgeistes“? Ethnizität, Konflikt und politische Bewältigung, 1998.

fahrene Belastungen, die im Widerspruch zu der von der Polizei geforderten und professionell gebotenen nicht- bzw. antirassistischen Haltung stehen würde. Angesichts dessen entwickle sich eine informelle Subkultur, in der eine dem widersprechende Erfahrungswelt thematisiert werden könne.

Zusammenfassend besehen befassen sich die vorliegenden Studien also ganz vorrangig mit den Einstellungen von Beamt*innen. Sie zeigen, dass es einen gewissen Anteil von Polizist*innen mit verfestigten rassistischen und / oder rechtsextremen Einstellungen gibt – aber auch, dass einschlägige Haltungen auch darüber hinaus in der Polizei zu finden sind. Die Ergebnisse wurden überwiegend so gedeutet, dass das Problem weniger durch die Personalauswahl begründet sei; vielmehr verweisen die meisten Studien auf Probleme in der Polizei, insbesondere auf negative Erfahrungen im Berufsalltag.

c) Forschungslücken

Damit weist der Forschungsstand gravierende Leerstellen auf. Erstens vermögen berufliche Belastungen und Erfahrungen allein kaum zu erklären, wie rassistische Einstellungen und Praxen in der Polizei entstehen und sich entwickeln.²⁴ Zwar mögen diese eine erhebliche Rolle spielen. Daneben sind jedoch weitere Umstände erforderlich, damit sich daraus entsprechende Vorstellungen und Praxen entwickeln. Wer mit einer konsequenten und reflektierten antirassistischen Einstellung zur Polizei kommt, wird mutmaßlich anders auf entsprechende Erfahrungen reagieren als jemand, der sich bislang nicht mit entsprechenden Stereotypen auseinandergesetzt hat. An dieser Stelle gilt es, das Zusammenspiel der unterschiedlichen Faktoren weiter zu untersuchen. Eine wichtige Rolle spielt dabei auch das konkrete dienstliche Umfeld. Wie reagieren die Kolleg*innen auf Sprüche und Witze? Was sagen die unmittelbaren Vorgesetzten? Erst dort, wo einschlägige Einstellungen und Erfahrungen auf ein entsprechendes Umfeld treffen, können sie sich verfestigen, dynamisch entwickeln und entstehen Dienstgruppen mit verfestigten rassistischen Einstellungen, die sich ggf. auch abschotten. Diese Prozesse gilt es zu untersuchen.

Zweitens führt die Konzentration auf Einstellungsuntersuchungen dazu, dass Strukturen und Praxen kaum beforscht worden sind. Ob und wie schlagen sich einschlägige Einstellungen in der Polizei in Netzwerken und ähnlichen Strukturen nieder? Wie bzw. unter welchen Bedingungen setzen sich solche Einstellungen in der polizeilichen Praxis in Handlungen um – oder eben nicht?²⁵ Drittens schließlich sind Stereotype und unbewusste Einstellungen sowie Formen des institutionellen Rassismus wenig untersucht. Zu letzteren gehören Strukturen und Wissen in der Organisation Polizei ebenso wie rechtliche Regelungen, die die Praxis der Polizei prägen.

²⁴ S. bereits *Proske*, KrimJ 30 (1998), 162.

²⁵ Zu Definitionsmacht und Erfahrungswissen bei der Polizei allgemein *Behr* (Fn. 2), S. 17 (28 ff.); *Ruch*, MschrKrim 100 (2017), 328 (332 ff.).

Ein weiteres Desiderat sind viertens regionale Unterschiede. Nicht nur angesichts differierender Polizeikulturen und Aufgabenfelder in verschiedenen Bundesländern, sondern auch im Hinblick auf die ungleiche regionale Verteilung von Rechtsextremismus und Rassismus ist davon auszugehen, dass die Problematik in verschiedenen Teilen Deutschlands unterschiedlich stark ausgeprägt ist.

2. Problematische Praxen

Neben aktuellen und breiter angelegten Untersuchungen zu Einstellungen von Beamt*innen sind somit insbesondere Arbeiten notwendig, die stärker Strukturen und diskriminierende polizeiliche Praxen in den Blick nehmen. Anstatt die zugrundeliegenden subjektiven Einstellungen und Ansichten der Beamt*innen zu untersuchen, könnte so auf objektiv rassistische Vorgehensweisen fokussiert werden.

In diesem Sinne hat Behr herausgearbeitet, dass Polizist*innen bei ihrer Arbeit notwendigerweise selektive Raster und Typisierungen verwenden, die von anderen als diskriminierend bzw. rassistisch wahrgenommen werden. Diskriminierung fungiere dabei als grenzziehende Konstruktion, die sich in Handlungsroutinen einschleiche und den Handelnden häufig unbewusst bleibe. Diese Praxen seien weder Produkt expliziter Anweisungen, noch Taten fehlgeleiteter Einzelner, sondern Teil polizeilicher Kultur und kollektiver Ordnungsvorstellungen. Diskriminierende Praxen bestätigten sich dabei selbst: Die Entwicklung eines „Blickes“ für Verdächtige anhand diskriminierender Selektion stelle einen zirkulären Lernprozess dar, der einerseits handlungsleitend, andererseits weitgehend reflexionsabstinent sei. Im polizeilichen Diskurs bestehe ein kultureller Deutungsrahmen, in dem für bestimmte Delikte nur bestimmte Personengruppen in Frage kämen und Stereotype mobilisiert würden. Diskriminierungspotenzial entstehe durch die Verbindung von Merkmalen wie „Ausländer“ mit Eigenschaften wie „arm“ oder „aggressiv“, wobei es sich um selbstgenerierendes, nichtreflexives Praxiswissen handele.²⁶

Derartige Typisierungen bzw. Konstruktionen von Gruppen anhand bestimmter Merkmale und daraus folgende Wirklichkeitswahrnehmungen können die polizeiliche Praxis in vielfältiger Weise beeinflussen. Werden als Ausländer gelesene Personen beispielsweise als in besonderer Weise aggressiv oder bedrohlich typisiert, kann ein Bedrohungsbias entstehen, der Einsatzhandeln im Hinblick auf die als notwendig erachtete Eigensicherung prägt, insbesondere beim Einsatz von Gewalt. Dies kann zu einem grundsätzlich anderen Gesicht des jeweiligen Einsatzes führen mit den entsprechenden Reaktionen auf Seiten der betroffenen Bürger*innen.²⁷

²⁶ Behr, in: Scherr u. a., Handbuch Diskriminierung, 2016, S. 1; Behr, SIAK-Journal 2018, 57.

²⁷ Zu Großbritannien Long, *Perpetual Suspects – A Critical Race Theory of Black and Mixed-Race Experiences of Policing*, 2018, S. 51 ff.

Besonders intensiv diskutiert worden ist in den vergangenen Jahren das Racial Profiling, das ebenfalls auf einschlägigen Stereotypen basiert.²⁸ Als – regelmäßig rechtlich unzulässiges²⁹ – Vorgehen ist es vor allem dort zu erwarten, wo polizeiliches Handeln im Vorfeld von Gefahr und Tatverdacht stattfindet, insbesondere bei verdachtsunabhängigen Kontrollen, die dann eine Unterkategorie rassistischer Diskriminierung darstellen.³⁰ Der Forschungsstand zum Thema muss als punktuell und uneinheitlich bezeichnet werden. So konnten etwa in einer vergleichenden Untersuchung zwischen Deutschland und Frankreich 2011 und 2012 für männliche migranische Jugendliche in Köln und Mannheim im Gegensatz zu denen in Lyon und Grenoble keine wesentlich erhöhte Prävalenz verdachtsunabhängiger Personenkontrollen festgestellt werden.³¹ Hunold beobachtete weder explizit rassistische Handlungen noch „ethnic profiling“, konstatierte allerdings eine „sozialraumorientierte Polizeipraxis“, die zu einer „über den Raum gesteuerte[n] Ungleichbehandlung ethnischer Minderheiten“ führen könne.³² Gleichzeitig liegen zahlreiche Betroffenenberichte³³ vor sowie die beiden großangelegten European Minorities and Discrimination Surveys (EU-MIDIS I und II) von 2009 und 2017³⁴, die ebenfalls darauf hindeuten, dass das Problem erheblich ist. Hierfür sprechen auch die Zahlen zur umfänglichen Praxis verdachtsunabhängiger Kontrollen alleine gemäß § 22 Abs. 1a BPoIG.³⁵ Im Ergebnis führen rassistische Profilbildungen nicht zu besseren Ermittlungserfolgen, aber zu erheblichen Folgen bei den von solchen Praxen Betroffenen. Die damit verbundenen Zuschreibungen sagen in der Regel mehr über die Personen der Zuschreibenden und deren Denkweise aus als über die Benannten.

Nicht zuletzt können sich rassistische Stereotype über einfache Kontrollen hinaus auch in der polizeilichen – ebenso wie in der privaten – Verdachtsschöpfung³⁶ niederschlagen, die das Hellfeld der registrierten Kriminalität und damit die gesellschaftliche Debatte über Kriminalität prägt³⁷, insbesondere im Bereich der so ge-

²⁸ *Belina*, in: Dollinger/Schmidt-Semisch, Sicherer Alltag? Politiken und Mechanismen der Sicherheitskonstruktion im Alltag, 2016, S. 125; *Belina/Keitzel*, KrimJ 50 (2018), 18; *Herrnkind*, Polizei & Wissenschaft 2014, 35.

²⁹ OVG Münster, NVwZ 2018, 1497; *Cremer*, „Racial Profiling“ – Menschenrechtswidrige Personenkontrollen nach § 22 Abs. 1a Bundespolizeigesetz, 2013.

³⁰ Zu Hamburg als Beispiel *Rimm*, in: Jobard/Schönpflug, Politische Gewalt im urbanen Raum, 2019, S. 93.

³¹ *Oberwittler*, RdJB 2016, 414.

³² *Hunold*, Polizei im Revier: polizeiliche Handlungspraxis gegenüber Jugendlichen in der multiethnischen Stadt, 2015, S. 213 ff.

³³ S. etwa *Kollaborative Forschungsgruppe Racial Profiling* (Fn. 6).

³⁴ *FRA*, EU-MIDIS. European Union Minorities and Discrimination Survey – Main Results Report. European Union Agency for Fundamental Rights, 2010; *FRA*, EU-MIDIS II. Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results, 2017.

³⁵ BT-Drs. 19/19458.

³⁶ S. allgemein *Behr* (Fn. 2), S. 17 (20 ff.); *Belina/Wehrheim*, Soziale Probleme 22 (2011), 207 (210); *Kunz/Singelnstein*, Kriminologie, 7. Aufl. 2016, S. 256 f.

³⁷ Allgemein zum Hellfeld *Kunz/Singelnstein* (Fn. 36), S. 200 ff.

nannten Kontrollkriminalität. In diesem Kontext spielen Quoten und Zielvereinbarungen eine problematische Rolle, die vorgeben wie viele Anzeigenaufnahmen in bestimmten Deliktsbereichen erreicht werden sollen. Die Praxis der Kriminalisierung erweist sich so als selffulfilling prophecy, indem sie solche Formen der Kriminalität sichtbar macht, die ihren Erwartungen und ihrem Erfahrungswissen entspricht.

Im Kontext der Aufarbeitung der NSU-Ermittlungen ist schließlich verstärkt der polizeiliche Umgang mit Opfern mit Migrationshintergrund diskutiert und beforcht worden.³⁸ Neben dem Phänomen der Täter-Opfer-Umkehr gibt es im Forschungsstand deutliche Hinweise darauf, dass nicht-deutsch gelesene Personen bei der Anzeigenaufnahme diskriminiert werden. Solche Formen der Diskriminierung können zu einer sekundären Viktimisierung führen.

III. Umgang der Polizei mit Rassismus

Unter dem Strich stellt Rassismus ein Problem in der deutschen Polizei dar – nicht anders als in der Gesellschaft insgesamt, wenn auch nicht in gleicher Weise. Zwar hat sich in der Polizei in der jüngeren Vergangenheit vieles zum Besseren gewandelt: mehr Aus- und Fortbildung in trans- bzw. „interkultureller Kompetenz“³⁹, mehr Diversität bei der Personalauswahl – wenn auch mit großen Unterschieden zwischen den Bundesländern, gestiegenes Bildungsniveau bei Einsteigern und anderes mehr. Zugleich aber hat Rassismus in der Gesellschaft eine zunehmende Bedeutung erfahren und hat sich mit der AfD eine extrem rechte Partei etabliert, was die Grenzziehung zwischen Konservatismus und Rechtsextremismus aufweicht. Diese Entwicklungen gehen auch an der Polizei nicht spurlos vorbei, wo die AfD erheblichen Zuspruch findet und aktiv um Anhänger wirbt.

Die Polizei selbst tut sich schwer, mit diesem Befund – Rassismus in den eigenen Reihen – konstruktiv umzugehen. Er steht im Widerspruch zum Selbstverständnis und Selbstbild der Mehrheit der Beamtinnen und Beamten, sorgt für Unverständnis und Irritation. Viele empfinden ihn als Angriff auf die Institutionen und jeden einzelnen der Beamt*innen, begegnen ihm mit reflexhafter Abwehr. Die Kritik und die Zunahme von Kontrolle sind auch mit dem Verlust, mit der Einschränkung von Privilegien verbunden, die offenbar schwer fällt.

Für besondere Kontroverse sorgt es regelmäßig, wenn Rassismus als strukturelles, institutionelles oder latentes Problem der Polizei thematisiert wird. Diese Diagnose wird zum einen häufig missverstanden als zielgerichtetes, von einem Masterplan ge-

³⁸ S. etwa *Asmus/Enke*, Der Umgang der Polizei mit migrantischen Opfern. Eine qualitative Untersuchung, 2015; *Asmus/Enke*, in: Liebl, Empirische Polizeiforschung XX: Polizei und Minderheiten, 2017, S. 1; zu Großbritannien *Long* (Fn. 27), S. 109 ff.; zu Schweden *Atak*, *Nordic Journal of Criminology* 21 (2020), 32.

³⁹ *Jacobsen*, in: Liebl, Polizei und Fremde – Fremde in der Polizei, 2009, S. 91; *Gutschmidt*, *Polizei & Wissenschaft* 2020, 11; *Schulz*, *SIAK-Journal* 2020, 70 (78 ff.).

tragendes Vorgehen. Tatsächlich gemeint ist damit hingegen, dass es eben kein Zufall ist, dass Rechtsextremismus und Rassismus in der Polizei zu finden sind, sondern dass es gerade auch mit den Strukturen dieser Organisation⁴⁰ zu tun hat – mit ihrer Personalauswahl, mit Aufgaben und Tätigkeit der Polizei, mit fehlenden Räumen für Reflexion und Coaching, mit den Formen des Umgangs mit Fehlern und Missständen. Zum anderen steht die Diagnose des strukturellen Problems im Widerspruch zu dem schon genannten Selbstbild der Organisation, das auch umfasst, stets rechtmäßig und korrekt zu handeln. Vor allem schwere und verwerfliche Verstöße werden regelmäßig als Einzelfälle interpretiert, die eigentlich nicht zur Polizei gehören, um dieses Selbstbild der Organisation zu bewahren. In diesem Kontext erweist es sich als problematisch, dass viele Polizist*innen Rassismus nach wie vor vor allem als Einstellung von Rechtsextremist*innen verstehen, nicht aber als gesellschaftliches Verhältnis, das alle Menschen mehr oder weniger betrifft.

Die beschriebene abwehrende Stimmung in der Organisation wird von den Polizeigewerkschaften, aber auch von Teilen der Politik aufgegriffen und so verstärkt – deren Aufgabe indes nicht nur in der Fürsorge gegenüber den Beamt*innen besteht, sondern auch in der Aufsicht und Kontrolle der Polizei. Diese Entwicklung führt zu einer problematischen Gemengelage: Die Polizei schottet sich ab gegen Kritik, die Bearbeitung des Problems bleibt auf der Strecke, Teile der Gesellschaft fühlen sich von der Polizei nicht mehr geschützt sondern bedroht. Wohin eine solche spiralförmige Entwicklung zu führen vermag, lässt sich in den USA, aber auch in Frankreich besichtigen.

Professionell wäre demgegenüber ein Umgang, der statt Abwehr eine offene und selbstkritische Auseinandersetzung mit den Problemen sucht. Die Adressierung der Fragen als strukturelles Problem bedeutet gerade nicht, die einzelnen Beamt*innen verantwortlich zu machen, sondern die strukturellen Bedingungen in den Blick zu nehmen. Respekt und Anerkennung für polizeiliche Tätigkeit stellen dazu keinen Widerspruch dar. Im Gegenteil: Sie werden bei vielen gerade und erst durch die Auseinandersetzung mit diesen Fragen erworben.

Vor einer ähnlich großen Herausforderung steht die Organisation Polizei bei der Auseinandersetzung mit dem Rechtsextremismus und der AfD in den eigenen Reihen. Zwar ist die große Mehrheit der Beamtinnen und Beamten klar gegen Rechtsextremismus eingestellt. Die geforderte klare Abgrenzung gegenüber einschlägig eingestellten Kolleg*innen fällt der Organisation aber gleichwohl schwer – was nicht zuletzt durch die starke Binnenkultur in der Polizei bedingt ist. Wie sich diese Auseinandersetzung in der Organisation perspektivisch entwickeln wird, ist von heute aus schwer zu beurteilen. Klar ist jedoch, dass – wie in der Gesamtgesellschaft auch – die Grenzen zwischen konservativen oder liberalen und extrem rechten Einstellungen zunehmend verschwimmen.

⁴⁰ Dazu *Krasmann*, in: Reichertz/Schröder, Qualitäten polizeilichen Handelns: Beiträge zu einer verstehenden Polizeiforschung, 1996, S. 78 (79 ff.).

IV. Kriminalität, Rassismus und Gesellschaft

Die damit beschriebenen Auseinandersetzungen und Probleme der Polizei finden nicht im luftleeren Raum statt, sondern sind im Kontext allgemeiner rassistischer Diskurse in der deutschen Gesellschaft zu sehen. Bestimmte gesellschaftliche Gruppen und als fremd gelesene Personen werden in vielen Gesellschaften in unterschiedlichen Formen ausgegrenzt und stigmatisiert; dies bedeutet auch, sie in besonderer Weise zu kriminalisieren und entsprechend zu polizieren. Wenn man so will, wird Kriminalität in Kriminalisierungsdiskursen in der ganzen Welt immer auch als Frage der Hautfarbe und der Migration dar- und auf diese Weise Ausgrenzung hergestellt.⁴¹

In diesen Diskursen kommen verschiedene Dinge zusammen. Zum einen werden soziale Probleme in marginalisierten Gruppen rassistisch interpretiert. Die kriminologische Forschung hat hinlänglich gezeigt, dass abweichendes Verhalten nichts mit Herkunft zu tun hat, sondern mit Sozialisation, Alter und sozialen Lebensumständen.⁴² Gleichwohl bringen Kriminalisierungsdiskurse abweichendes Verhalten in bestimmten gesellschaftlichen Gruppen regelmäßig mit Herkunft oder „fremden“ Kulturen in Verbindung.⁴³ In Deutschland wird in der jüngeren Vergangenheit insbesondere eine in bestimmten Deliktsbereichen bzw. für bestimmte gesellschaftliche Gruppen bestehende Mehrbelastung im Hinblick auf registrierte Kriminalität nicht sozial, sondern rassistisch erklärt und zugleich stark verallgemeinert.

Zum anderen kann dieses Phänomen – also die rassistische Interpretation sozialer Probleme – aber nicht alleine als kurzschlüssige Reaktion auf die in manchen Bereichen registrierte Mehrbelastung interpretiert werden. Vielmehr reproduzieren diese Kriminalisierungsdiskurse bereits bestehende rassistische Einstellungen und Vorurteile, werden also einerseits durch selbige gespeist und bedienen sie andererseits.⁴⁴ Hierauf verweisen auch die krassen Verallgemeinerungen, die diesem Diskurs eigen sind. Die Kriminalitätsbelastung der insofern relevanten gesellschaftlichen Gruppen – beispielsweise Geflüchtete – ist zwar erst in Ansätzen untersucht. Die vorliegenden Befunde deuten jedoch darauf hin, dass eine Mehrbelastung nach Ausgleich verzerrender sozialer Faktoren wie dem Alter allenfalls in bestimmten Deliktsbereichen besteht und nur für bestimmte Gruppen von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte angenommen werden kann – während andere Teilgruppen zugleich unterdurchschnittlich belastet sind. Selbstredend betrifft abweichendes Verhalten auch in diesen gesellschaftlichen Gruppen jeweils nur eine kleine Minderheit, während der absolute Großteil jener Gruppen sich konform verhält.⁴⁵

⁴¹ Zu Großbritannien *Long* (Fn. 27), S. 21 ff.; zur kriminologischen racial threat-Forschung in den USA *Smith*, *Critical Criminology* 2020, online first, <https://doi.org/10.1007/s10612-019-09485-1>.

⁴² *Feltes/Weingärtner/Weigert*, ZAR 2016, 157.

⁴³ Dazu *Schulz*, *SIAK-Journal* 2020, 70 (76 f.).

⁴⁴ Vgl. *Dengler/Foroutan* (Fn. 4), S. 429 (433 ff.).

⁴⁵ S. etwa zur Sexualdelinquenz *Hörnle*, *KriPoZ* 2018, 218; *Kölbel*, *NK* 2020, 321.

Die Kriminalisierungsdiskurse nehmen in unterschiedlicher Intensität gleichwohl die gesellschaftlichen Gruppen als solche und in Gänze in den Blick. Sie schauen nicht darauf, was die einzelnen Menschen tun, sondern wer sie sind bzw. zu welcher Gruppe sie gehören. Anders als Angehörige der weißen Mehrheitsgesellschaft, die insofern individuell betrachtet werden, werden Menschen, die als solche mit Zuwanderungsgeschichte gelesen werden, in diesen Diskursen als Angehörige einer Gruppe betrachtet. Obwohl auch in diesen Gruppen nur eine kleine Minderheit Straftaten begeht, stehen damit die Gruppen als solche unter Generalverdacht und werden gesellschaftlich entsprechend wahrgenommen. Auf diese Weise entsteht das, was Thomas Fischer als „Gefahr minderheitenfeindlicher, gruppenbezogener Kriminalitätsfurcht“ bezeichnet hat: Die irrationale Zuschreibung von Gefährlichkeit und Kriminalität, verbunden mit Ausgrenzung, rassistischer Abwertung und gesteigerter Kontrollintensität.⁴⁶

Auch wenn derartige Diskurse in Deutschland nicht neu sind, haben sie doch in den vergangenen Jahren eine neue Dynamik erlebt. Dies steht auch im Zusammenhang mit dem Erstarken der AfD, die gezielt versucht, die Themen Migration und Kriminalität miteinander zu verknüpfen⁴⁷, was die gesellschaftliche Debatte nicht unerheblich beeinflusst hat. Aber auch darüber hinaus hat sich die gesellschaftliche Wahrnehmung insbesondere von Migration und Geflüchteten in den vergangenen Jahren deutlich gewandelt. Als Wendepunkt – insbesondere aber nicht nur für die Medien – stellt sich dabei die Kölner Silvesternacht dar, die zu einem grundlegenden Wandel in der Berichterstattung geführt hat.⁴⁸ Im Zuge dessen ist eine deutlich negativere Deutung des jüngeren Migrationsgeschehens hegemonial geworden, die sich auch in entsprechenden Kriminalisierungsdiskursen niederschlägt.⁴⁹

Nicht zuletzt bleibt auch eine Kriminalpolitik in Gesellschaft wie Polizei nicht ohne Folgen, die die Bearbeitung bestimmter Kriminalitätsformen als sogenannte Clan-Kriminalität framed, ganz oben auf ihre Agenda setzt und medienwirksam als Kampf inszeniert.⁵⁰ Selbst wenn die rassistische Konnotation dieses Begriffs – als „Clans“ werden nur solche Familien bezeichnet, die vormalig aus dem arabischen Raum zugewandert sind – und dieser Perspektive auf solche Kriminalitätsformen nicht intendiert sein mag, hat sie in der gesellschaftlichen Debatte doch genau diese Wirkung.

⁴⁶ Fischer, Ein Senator, seine Polizisten und 86 Trickdiebe, Spiegel Online vom 07.11.2019, online unter <https://www.spiegel.de/panorama/gesellschaft/wie-sinti-und-roma-von-der-berliner-polizei-diskriminiert-werden-kolumne-a-1295311.html> (zugriffen am 13.7.2020).

⁴⁷ S. Hestermann/Hoven, KriPoZ 2019, 127 (128 ff.).

⁴⁸ Arendt/Brosius/Hauck, Publizistik 62 (2017), 135.

⁴⁹ Feltes, SIAK-Journal 2019, 29 (33 f.).

⁵⁰ Brauer/Dangelmaier/Hunold, in: Groß/Schmidt, Empirische Polizeiforschung XXIII: Polizei und Migration, 2020, S. 179.

V. Schluss

Rassismus ist kein alleiniges Problem der Polizei. Die diesbezügliche gesellschaftliche Diskussion ist vielmehr nur Ausschnitt einer Debatte, die die deutsche Gesellschaft insgesamt über Rassismus führen müsste. Trotzdem ist es gerechtfertigt, dass diese Debatte im Hinblick auf die Polizei zugespitzt und mit besonderer Intensität geführt wird. Erstens haben rassistische Einstellungen und Praxen auch in der Polizei besonders fatale Folgen. Zweitens fällt es der Polizei schwer, sich mit diesem Problem auseinanderzusetzen. Drittens ist damit zu rechnen, dass dieses Problem angesichts des Einflusses und Werbens der AfD in der Polizei in der Zukunft jedenfalls nicht kleiner werden wird.

Die Menschenrechte und insbesondere die Diskriminierungsverbote des Grundgesetzes bilden den grundlegenden Maßstab für polizeiliches Handeln und ziehen gegenüber Rassismus eine klare Grenze. Dies verlangt von der Polizei – um ihren gesetzlichen Aufgaben gerecht werden zu können – nicht nur eine klare Ausgrenzung von Rechtsextremismus und bewussten, offenen rassistischen Einstellungen. Vielmehr ist gerade auch die Auseinandersetzung mit den unbewussten, nicht intendierten Formen von rassistischen Vorstellungen und Praxen sowie mit institutionellem Rassismus gefragt – auch wenn dies deutlich schwerer fällt als die vergleichsweise einfachere Grenzziehung gegenüber offenem Rassismus und dem Selbstbild widersprechen mag. Gerade weil die unbewussten Formen von Rassismus nicht bewusst sind, ist Reflexion hierüber notwendig, auch damit sich berufliche Erfahrungen nicht entsprechend auswirken. Dabei ist der einzelne Amtsträger herausgefordert, über langzeitige Berufserfahrung genährte Vorurteile und Stereotypen zu hinterfragen, um in konkreten Einzelfällen ohne die stigmatisierende Übertragung von generalisierenden und rassistischen Kriminalisierungsmythen rechtmäßig zu entscheiden.

Den Rahmen und Anstoß für diese Auseinandersetzungen muss die Organisation Polizei bieten. Ansatzpunkte hierfür sind die Personalauswahl und Diversität in der Organisation⁵¹; Aus- und Fortbildung – wo Antirassismus-Trainings selbstverständlich sein sollten; schützende Strukturen für Whistleblower*innen; Rotation, Supervision und Coaching als Raum für Reflexion im dienstlichen Alltag. Notwendige Voraussetzungen eines nachhaltigen Kulturwandels sind die Anerkennung des Problems und die Entwicklung einer diesbezüglichen Fehlerkultur.

⁵¹ Dazu *Schulz*, SIAK-Journal 2020, 70 (71).