



Vertrauens- und Legitimitätsbrüche: Was bedeutet Rassismus durch die Polizei für die Gesellschaft?

Laila Abdul-Rahman

Zusammenfassung

Rassismus durch die Polizei verstößt gegen die Grundsätze des demokratischen Rechtsstaates. Bürger:innen müssen darauf vertrauen können, dass sich staatliche Behörden an Recht und Gesetz halten. Der Beitrag geht der Frage nach, wie Rassismus das gesellschaftliche Vertrauen in die Polizei sowie deren Legitimität beeinflusst, und stellt empirische Befunde für Deutschland dar. Anschließend werden rassistische polizeiliche Praktiken in den Blick genommen und in ihrem Zusammenhang mit sozialer Identität analysiert. Danach wird mithilfe der Konzepte prozeduraler bzw. distributiver Gerechtigkeit geklärt, wie Vertrauen in die Polizei gestärkt oder geschwächt werden kann.

Schlüsselwörter

Polizei · Vertrauen · Legitimität · Rassismus · Procedural Justice

L. Abdul-Rahman (✉)

Lehrstuhl für Kriminologie, Juristische Fakultät, Ruhr-Universität Bochum,
Bochum, Deutschland

E-Mail: laila.abdul-rahman@rub.de

© Der/die Autor(en) 2022

D. Hunold und T. Singelstein (Hrsg.), *Rassismus in der Polizei*,
https://doi.org/10.1007/978-3-658-37133-3_22

471

1 Legitimität polizeilichen Handelns und Vertrauen

Die Polizei ist im demokratischen Rechtsstaat auf (freiwillige) Anerkennung ihrer Autorität angewiesen. Polizeiliche Legitimität führt dazu, dass Bürger:innen – ohne dass Zwang angewendet werden muss – Gesetze sowie die Anweisungen der Polizei befolgen und mit der Polizei kooperieren.¹ Nach Weber wird die herrschende Ordnung durch den Glauben an ihre Vorbildlichkeit und Verbindlichkeit legitimiert.² Institutioneller Rassismus kann insofern als Legitimitätsproblem verstanden werden, da er im demokratischen Rechtsstaat grundsätzlich abgelehnt werden sollte. Diese (normative) Ablehnung ist auch verfassungsmäßig in Art. 3 GG festgeschrieben. Rassistisches Handeln ist damit nicht nur illegitim, sondern illegal.

Von staatlichen Institutionen, wie der Polizei, wird erwartet, dass diese sich an die Gesetze halten. Vertrauen in die Polizei bedeutet, dass Bürger:innen daran glauben, dass diese Erwartung erfüllt wird, und dient der normativen Rechtfertigung, Herrschaft zu akzeptieren und in das Beherrschwerden einzuwilligen.³ Das Vertrauen in die Polizei ist in Deutschland auf einem stabilen, hohen Niveau.⁴ Rassismus trifft aber nicht alle Bürger:innen in gleichem Maße, sondern migrantisch gelesene bzw. Personen of Color, die aufgrund rassifizierter Merkmale benachteiligt werden. Demnach ist fraglich, ob es im Vergleich zur *weißen* Mehrheitsbevölkerung Unterschiede im Vertrauen gibt, wie Rassismus durch die Polizei gesellschaftlich wahrgenommen wird und wie Vertrauen gestärkt bzw. zurückgewonnen werden kann.

2 Empirische Befunde für Deutschland

Insbesondere in den USA wurde ein geringeres Vertrauen von Schwarzen Menschen und Personen of Color sowie eine negativere Wahrnehmung der Polizei nachgewiesen.⁵ Für Europa gibt der European Social Survey (ESS Round

¹Tyler (1990); Sunshine und Tyler (2003); Bottoms und Tankebe (2012); Hecker (2019); Hough et al. (2013); Tyler (2004).

²Weber (1964), S. 23.

³Jackson und Gau (2016).

⁴Birkel et al. (2019), S. 78.

⁵Brown und Benedict (2002); Weitzer und Tuch (2006).

5, 2010/2011) einige Hinweise: Einstellungen von Migrant:innen gegenüber der Polizei unterschieden sich je nach Länge des Aufenthalts im Zuwanderungsland.⁶ Während neu zugewanderte Personen der Polizei gegenüber sogar positiver eingestellt waren als einheimische Personen, war das Gegenteil der Fall für Menschen, die vor mehr als 15 Jahren zugewandert waren und solche der zweiten Generation. Bradford und Jackson nehmen deshalb an, dass zugewanderte Personen – anders als häufig vermutet – negative Einstellungen zur Polizei nicht bereits mitbringen, sondern erst im Laufe der Zeit erwerben. Dies konnte auch allgemein für das institutionelle Vertrauen nachgewiesen werden.⁷

Auch in der Schüler:innenbefragung der POLIS Studie (2011/2012) zeigten Jugendliche mit Migrationshintergrund in Deutschland geringeres Vertrauen in die Polizei als solche ohne, der Unterschied war jedoch kleiner als in Frankreich.⁸ Jugendliche mit türkischem Hintergrund (das häufigste Herkunftsland) unterschieden sich dabei nicht von solchen aus anderen Herkunftsländern. Der Deutsche Viktimisierungssurvey (2017) zeigte, dass Personen mit türkischem oder osteuropäischem Migrationshintergrund die Polizeiarbeit bei der Verbrechensbekämpfung schlechter bewerteten und der Meinung waren, dass die Polizei oft mehr Gewalt einsetzt, als geboten wäre.⁹ Solche mit türkischem Hintergrund sagten außerdem häufiger, dass Personen abhängig von ihrem finanziellen Status anders behandelt werden. Auch hier deuten die Daten darauf hin, dass insbesondere die zweite Generation der Polizei kritischer gegenüber steht.¹⁰ Die International Self-Report Delinquency Study (ISR 3) zeigte, dass auch in Deutschland migrantisch gelesene sowie muslimische Jugendliche und solche, die in benachteiligten Vierteln lebten, die Polizei als unfairer und weniger legitim wahrnahmen.¹¹ *Weiß*e Jugendliche mit Migrationshintergrund zeigten dagegen weder geringeres Vertrauen noch eine geringere Legitimitätsbewertung als *weiße* Jugendliche ohne Migrationshintergrund.

⁶ Bradford und Jackson (2018).

⁷ Röder und Muhlau (2012).

⁸ Roché et al. (2018).

⁹ Birkel et al. (2019), S. 71 ff. Zu berücksichtigen ist, dass die Stichprobe der Befragten mit Migrationshintergrund eine eher niedrige Fallzahl aufwies und die Unterschiede deshalb nicht statistisch abgesichert sind.

¹⁰ Leitgöb-Guzy (2019).

¹¹ Roux (2018); Farren und Hough (2018).

Diese Ergebnisse zeigen: Vertrauen und Legitimität der Polizei unterscheiden sich nicht aufgrund eines tatsächlichen Migrationshintergrunds, sondern aufgrund der Sichtbarkeit von Personen, die als migrantisch gelesen werden,¹² und damit auch häufiger von Rassismus betroffen sind.

3 Rassistische Praktiken im Spannungsfeld von Legalität und Legitimität

Rassismus tritt in verschiedenen Formen auf.¹³ Expliziter Rassismus, der z. B. durch rassistische Beleidigungen nach außen tritt, ist sichtbar und klar als rechtswidrig zu erkennen, auch wenn allgemeine Beweisschwierigkeiten (z. B. fehlende Zeug:innen) weder auszuschließen noch selten sind. Impliziter und auch struktureller Rassismus ist dagegen nicht ohne weiteres sichtbar, denn es fehlt zumeist an äußeren Tatsachen, die eine zweifelsfreie Bewertung ermöglichen. Erschwert wird eine solche Beurteilung auch dadurch, dass den Polizeibeamt:innen die rassistische Dimension ihres Handelns nicht zwangsläufig bewusst sein muss, sondern auf unbewusste Stereotype zurückzuführen sein kann (sog. Implicit Bias).¹⁴ Aufgrund dessen scheidet häufig die juristische Feststellung eigentlich verbotener und rechtswidriger polizeilicher Praxen, wie Racial Profiling. Nach wie vor dominiert dabei ein Rassismusverständnis, welches implizite sowie strukturelle Rassismen vernachlässigt. Infolgedessen werden solche Praktiken häufig nicht als rassistisch benannt und geahndet; teilweise wird ihnen durch legale Grundlagen auch Vorschub geleistet.¹⁵

Wessen Perspektive bei der Bewertung solcher Vorfälle gesellschaftliche Anerkennung findet – die polizeiliche oder die der Betroffenen – ist insbesondere davon abhängig, wer Definitions- und Beschwerdemacht im öffentlichen Diskurs besitzt, was in Zusammenhang mit Fragen von sozialer Identität steht.

¹²Farren und Hough (2018).

¹³Vgl. den Beitrag von Bosch und Thurn in diesem Band.

¹⁴Staats et al. (2017).

¹⁵Cremer (2013). Zum unzureichenden Rassismusverständnis in den Institutionen siehe Deutsches Institut für Menschenrechte (2020).

3.1 Rassismus und Legitimität in der öffentlichen Wahrnehmung

Nach Hall ist Rassismus als ideologischer Diskurs zu verstehen, der das hegemoniale System durch Ausschließung sichert.¹⁶ Was in der öffentlichen Wahrnehmung als rassistische, illegitime polizeiliche Praxis verstanden wird, ist beeinflusst von der Diskursmacht der Akteur:innen. Harkin weist darauf hin, dass die meisten Personen der (Mehrheits-)Bevölkerung kaum auf tatsächliche Erfahrungen mit der Polizei zurückgreifen können, und deshalb Imaginationen darüber, wie Polizei ist und agiert, für deren Bewertung eine wichtige Rolle spielen.¹⁷ Mit Lukes Social Theory of Power¹⁸ argumentiert er, dass diese Vorstellungen stark beeinflusst sind von den herrschenden Machtverhältnissen, und durch hegemoniale Ideologien bedingt und manipuliert werden. Wissen über die Polizei wird deshalb maßgeblich von herrschenden Autoritäten geprägt und medial vermittelt.¹⁹

Für die Bewertung polizeilichen Verhaltens sind demnach auch Prozesse des sog. *Otherings*²⁰ von Bedeutung: Ungleichbehandlung kann dadurch legitimiert werden, dass Adressat:innen polizeilichen Handelns als fremd und die Polizeibeamt:innen als Angehörige der eigenen Gruppe imaginiert werden.²¹ In diesem Sinne wird die rassistische Dimension des polizeilichen Handelns im öffentlichen Diskurs unsichtbar. Legitimität bedeutet damit immer Legitimität der (*weißen*) Mehrheitsgesellschaft; Legitimitätsverluste in kleineren (von Rassismus betroffenen) Teilen der Bevölkerung müssen den Herrschaftsanspruch nicht infrage stellen. Bereits nach Weber reicht es aus, wenn der „Legitimitätsanspruch der Art nach in einem relevanten Maß“ gilt, maßgeblich ist dagegen nicht, ob jede Art der Fügsamkeit tatsächlich auf Legitimitätsglauben beruht, mangels Alternative können Staat und Polizei dennoch akzeptiert werden: „aus

¹⁶ Hall (1989).

¹⁷ Harkin (2015).

¹⁸ Lukes (2005).

¹⁹ Harkin (2015). Zum Einfluss von Medien auf die Legitimitätswahrnehmung vgl. Chermak et al. (2006); Graziano et al. (2010).

²⁰ Spivak (1985).

²¹ Vgl. Blumer (1958); Bobo (1999).

individueller Schwäche und Hilflosigkeit [wird Herrschaft] als unvermeidlich hingenommen“.²²

Die Daten des ESS 5 zeigten, dass gesellschaftliche Diskriminierungserfahrungen mit einem geringeren Gefühl von normativer Übereinstimmung mit der Polizei zusammenhängen, aber keinen Einfluss auf die wahrgenommene Verpflichtung zeigten, den polizeilichen Anweisungen Folge zu leisten.²³ Für Deutschland zeigte der ESS 5 außerdem, dass Personen, die sich einer ethnischen Minderheit zuordneten, sich sogar häufiger verpflichtet fühlten, polizeilichen Anweisungen Folge zu leisten.²⁴ Der Zusammenhang zwischen Legitimitätswahrnehmung und Gruppenzugehörigkeit bzw. sozialer Identität soll deshalb näher betrachtet werden.

3.2 Soziale Identität und Wahrnehmung von Legitimität

Die Wahrnehmung polizeilicher Legitimität wird davon beeinflusst, ob sich Personen mit der Polizei identifizieren können oder nicht.²⁵ Radburn und andere konnten nachweisen, dass die Bewertung polizeilicher Maßnahmen davon abhing, ob diese gegen eine Gruppe gerichtet war, die den Befragten sozial nah oder fern war, bzw. in welcher sozialen Beziehung die Befragten sich zur Polizei verorteten.²⁶ Wer sich der sozialen Gruppe zugehörig fühlt, die er oder sie durch die Polizei repräsentiert sieht, wird diese eher als legitim wahrnehmen.²⁷ Bradford, Milani und Jackson heben hervor, dass insbesondere, wenn die Faktenlage unklar ist, auf identitäre Zuschreibungen zurückgegriffen wird: Je stärker sich Personen mit der Polizei identifizieren, desto eher gehen sie davon aus, dass diese entsprechend der eigenen Normen und Werte handeln.²⁸ Nationale Identität, d. h.

²² Weber (1964), S. 158.

²³ Bradford et al. (2018).

²⁴ Bradford et al. (2018).

²⁵ Sunshine und Tyler (2003); Huo (2003); Bradford et al. (2014); Radburn et al. (2018); Sargeant et al. (2016).

²⁶ Radburn et al. (2018).

²⁷ Tajfel und Turner (1986); Turner und Reynolds (2010).

²⁸ Bradford et al. (2016), S. 11 f.

sich selbst als Mitglied der Mehrheitsgesellschaft zu sehen, sowie die eigene Wahrnehmung als „gesetzestreu:r Bürger:in“ führen zu mehr Vertrauen und höherer Legitimität der Polizei, sowie zu einer höheren Akzeptanz von polizeilicher Gewalt.²⁹ Letztere wird außerdem durch rassistische Ressentiments erhöht.³⁰

Eine australische Studie konnte nachweisen, dass soziale Identität einen größeren Einfluss auf Einstellungen zur Polizei hat als tatsächliche Abstammung (*Race*).³¹ Ausschlusserfahrungen und Erfahrungen der Nichtanerkennung haben wiederum Auswirkungen sowohl auf das Vertrauen der Betroffenen als auch auf deren Identitätswahrnehmung innerhalb der Gesellschaft. Jede Erfahrung mit der Polizei enthält Informationen über den eigenen sozialen Status und Wert.³² Interaktionen mit der Polizei als Vertreterin von Staat und Mehrheitsgesellschaft haben somit symbolischen Charakter und weisen Betroffenen ihren Platz in der Gesellschaft zu: Wer wird als Bürger:in respektiert, wessen Stimme wird gehört, wer wird als kontrollbedürftig angesehen?³³ Daran anknüpfend stellt sich die Frage, wie solche Kontakte gestaltet werden sollten, um Vertrauen herzustellen und dem staatlichen Legitimitätsanspruch gerecht zu werden.

4 Vertrauen(-sverlust) durch (Un-)Gerechtigkeit

Neben dem Vertrauen, dass sich die Polizei an Gesetze hält, ist für die Legitimitätswahrnehmung maßgeblich, ob darauf vertraut werden kann, dass die Polizei gerecht und fair agiert.³⁴ Unterschieden werden kann dabei zwischen Verfahrensgerechtigkeit (prozedural) und Verteilungsgerechtigkeit (distributiv).

²⁹ Huo (2003); Oliveira und Murphy (2015); Bradford et al. (2016); Roché et al. (2018).

³⁰ Carter und Corra (2016); Simon et al. (2021).

³¹ Oliveira und Murphy (2015).

³² Tyler et al. (1996); Bradford (2014); Bradford et al. (2014); Murphy und Cherney (2018).

³³ Vgl. Loader (2006); Justice und Meares (2014); Thompson (2018).

³⁴ Hough (2021), S. 20 ff. Liegt ein Mindestmaß an Kompetenz und Effektivität der Polizei vor, ist die Beurteilung der Fairness von größerer Bedeutung für die Legitimitätswahrnehmung, vgl. z. B. Sunshine und Tyler (2003). Studien in Ländern mit geringer Polizeikompetenz oder fehlender Effektivität zeigen jedoch ein umgekehrtes Verhältnis, z. B. Tankebe (2009).

4.1 Prozedurale Gerechtigkeit und Diskriminierung

Eine zentrale Rolle spielt die Theorie der prozeduralen Gerechtigkeit, die besagt, dass ein faires Verfahren für die Legitimitätsbeurteilung größeren Einfluss hat als das Entscheidungsergebnis.³⁵ Auch nachteilige Entscheidungen werden von Betroffenen akzeptiert, wenn das Verfahren als partizipativ, neutral bzw. transparent, respektvoll und auf vertrauenswürdigen, ehrlichen Motiven basierend wahrgenommen wird.³⁶ Für die Theorie gibt es zahlreiche empirische Belege.³⁷ Polizeiliche Legitimität hängt maßgeblich von persönlichen Kontakten ab; je häufiger negative Erfahrungen gemacht werden, desto geringer wird diese eingeschätzt.³⁸ Es konnte auch gezeigt werden, dass Personen eine Maßnahme seltener als Racial Profiling wahrnahmen, wenn sie sich höflich und respektvoll behandelt, sowie in ihren Rechten anerkannt fühlten, und die Polizist:innen als neutral sowie vertrauenswürdig angesehen wurden.³⁹

Kritisiert wird jedoch, dass die Theorie einen zu großen Fokus auf die Form des Verfahrens legt und zu wenig auf den zugrundeliegenden Inhalt und insbesondere im Zusammenhang mit (rassistischer) Diskriminierung auf die tatsächliche Wirkung für Betroffene. Dies könnte Diskriminierung erst ermöglichen, wenn Polizist:innen, indem sie nach außen hin respektvoll agierten, die Betroffenen so manipulierten, dass diese an für sie nachteiligen Maßnahmen mitwirkten.⁴⁰ Schon Feest und Blankenburg thematisierten den Versuch der Polizei, durch freiwillige Kooperation ihre Befugnisse zu erweitern.⁴¹ Es zeigt sich jedoch, dass ein solches Vorgehen sich langfristig negativ auf die Wahrnehmung der Polizei auswirkt: Insbesondere Stop-and-Search Maßnahmen, bzw. in Deutschland verdachtsunabhängige oder anlasslose Kontrollen, senken sowohl das Vertrauen in die Polizei als auch deren Legitimitätswahrnehmung – und zwar unabhängig davon, ob die Polizist:innen selbst höflich vorgehen oder

³⁵Tyler (2004, 1990).

³⁶Tyler (2004).

³⁷Sunshine und Tyler (2003); Tyler und Huo (2002); Hough et al. (2013). Für einen Überblick siehe auch Hecker (2019); Hough (2021).

³⁸Tyler et al. (2014); Bradford et al. (2018).

³⁹Tyler und Waksalk (2004).

⁴⁰MacCoun (2005).

⁴¹Feest und Blankenburg (1972), S. 46.

vorher die Einwilligung der betroffenen Person einholen (sog. Consent Searches).⁴² Dennoch zeigen Studien, dass die Art des persönlichen Kontakts nicht unwichtig ist, sondern im Gegenteil eine Chance ist, Wertschätzung der betroffenen Person zu vermitteln und damit inklusive Wirkung zu entfalten.⁴³ Murphy und Cherney verweisen darauf, dass ein respektvoll und fair gestalteter Kontakt sogar wichtiger sein kann für Menschen, die sich ihres sozialen Status in der Gesellschaft unsicher sind.⁴⁴

4.2 Distributive Gerechtigkeit (Under-/Overpolicing)

Distributive Gerechtigkeit, d. h. Verteilungsgerechtigkeit, betrifft die Frage, ob die Polizei alle Personen gleichermaßen behandelt. Daran fehlt es, wenn gesellschaftliche Gruppen entweder zu wenig geschützt werden, sog. Underpolicing⁴⁵, oder häufiger von polizeilichen Maßnahmen betroffen sind, sog. Overpolicing, was mit Kriminalisierungseffekten einhergehen kann.⁴⁶ Beide Phänomene können auch insofern in Zusammenhang stehen, dass gerade diejenigen, die sich von Overpolicing betroffen sehen, einerseits von Stigmatisierung betroffen sind und dadurch weniger Unterstützung erhalten, und andererseits ihr Vertrauen verlieren, und somit gar nicht mehr polizeiliche Hilfe in Anspruch nehmen wollen – erst recht, wenn sie bereits eigene Erfahrungen mit rassistischem Handeln oder Gewalt durch die Polizei gemacht haben.⁴⁷

Eine solche Ungleichverteilung polizeilichen Schutzes bzw. Kontrolle aufgrund rassifizierter Differenz wurde für Deutschland wiederholt beschrieben.⁴⁸ Häufig steht sie in Zusammenhang mit orts- bzw. raumabhängigen Arten des Polizierens, z. B. einer höheren Kontrolldichte oder repressiverem Vorgehen in sozial benachteiligten Vierteln.⁴⁹ Auf diese Weise kann polizeiliches Handeln

⁴²Tyler et al. (2014); Murray et al. (2021); Oberwittler und Roché (2018); Saarikkomäki et al. (2021); Epp et al. (2014); Thurn (2021); Gau (2013).

⁴³Bradford (2014); Tyler et al. (1996); Murphy und Cherney (2018).

⁴⁴Murphy und Cherney (2018).

⁴⁵Natapoff (2006).

⁴⁶Thompson (2018); Mohrfeldt (2016).

⁴⁷Abdul-Rahman et al. (2020), S. 40; Louw et al. (2016).

⁴⁸European Union Agency For Fundamental Rights (FRA) (2017); Belina (2016); Thompson (2018); Bruce-Jones (2015).

⁴⁹Hunold (2015); Keitzel (2020); Belina und Wehrheim (2011).

soziale Ungleichheit reproduzieren.⁵⁰ So kann auch erklärt werden, dass in einigen Studien Personen, die von sozialer Ungleichheit betroffen sind und/oder zu einer diskriminierten Gruppe gehören, die Polizei als weniger legitim bewerten und ihr weniger vertrauen.⁵¹ Dabei spielen nicht nur die persönlichen Erfahrungen mit der Polizei eine Rolle, sondern auch Erfahrungen anderer, von denen man hört.⁵² Auch hier ist soziale Identifikation von Bedeutung: Nach einem medial viel besprochenen rassistischen polizeilichen Übergriff in Frankreich stellten Nägel und Lutter fest, dass Vertrauensverluste für Personen, die einer ethnischen Minderheit angehörten, deutlich größer waren als für Angehörige der *weißen* Mehrheitsgesellschaft.⁵³

In mehreren Untersuchungen wurde festgestellt, dass der Effekt distributiver Gerechtigkeit auf die Legitimitätswahrnehmung geringer ist als der prozeduraler Gerechtigkeit.⁵⁴ Letztlich kann dies dadurch zu erklären sein, dass Verteilungsgerechtigkeit als Teil von Verfahrensgerechtigkeit gesehen werden kann,⁵⁵ denn die grundsätzliche Gleichbehandlung aller Personen ist schließlich die Grundvoraussetzung für ein faires Verfahren. Overpolicing stellt einen Mangel an Neutralität dar, die eine Bedingung prozeduraler Gerechtigkeit ist. Konsequenterweise steht eine solche Erfahrung im klaren Widerspruch zu einer respektvollen Behandlung – selbst wenn die handelnden Polizist:innen freundlich und rücksichtsvoll sind. Ein Mangel an distributiver Gerechtigkeit führt also zu einem Mangel an prozeduraler Gerechtigkeit, der sich schließlich auf die Legitimitätsbewertung auswirkt. Auch Hough und andere weisen darauf hin, dass soziale Ungleichheit perpetuiert werden kann, wenn sich nur auf die Art der Behandlung konzentriert wird: Faire und gerechte Behandlung darf nicht nur so scheinen, sondern muss auch ernst gemeint und ehrlich sein.⁵⁶

⁵⁰ Belina und Wehrheim (2011); Basu (2016).

⁵¹ Bradford und Jackson (2018); Röder und Muhlau (2012); Piatkowska (2015).

⁵² Rosenbaum et al. (2005); Abdul-Rahman et al. (2020), S. 39.

⁵³ Nägel und Lutter (2021).

⁵⁴ Sunshine und Tyler (2003); Tyler und Huo (2002); Hough et al. (2013).

⁵⁵ So auch Hough (2021), S. 21.

⁵⁶ Hough et al. (2016), S. 12.

5 **Fazit: Bedeutung für die Gesellschaft und für die Arbeit der Polizei**

Seit dem Sommer 2020 und dem Mord an George Floyd in den USA wird auch in Deutschland vermehrt über Rassismus durch die Polizei debattiert. Bewegungen wie Black Lives Matter, die rassistische Polizeigewalt und Praktiken wie Racial Profiling öffentlich problematisieren, leiteten eine gesellschaftliche Diskursverschiebung ein – weg von der polizeilichen hin zur Perspektive von migrantisch gelesenen bzw. Personen of Color. Empirische Hinweise auf Vertrauens- und Legitimitätsverluste waren bisher zu wenig im Fokus der gesellschaftlichen, wissenschaftlichen und polizeilichen Debatte. Lange wurde mit Blick auf das Ausland darauf verwiesen, dass die deutsche Polizei positiver wahrgenommen wird und auch weniger repressiv vorgeht als z. B. in den USA oder in Frankreich, sowie darauf, dass gesellschaftliche Unruhen, wie z. B. Ausschreitungen in den Banlieus, die als Marker für massive Legitimitätsbrüche angesehen werden, in Deutschland in dieser Form nicht existierten.⁵⁷ Unter dem Brennglas der Covid 19-Pandemie, die soziale Ungleichheit weiter verschärft hat, kam es aber auch in Deutschland zu Zusammenstößen zwischen Polizei und Jugendlichen, z. B. in Stuttgart oder Frankfurt am Main, ausgelöst durch Personenkontrollen, die Anwesende als Racial Profiling wahrnahmen.⁵⁸ Wie die öffentliche Debatte um die (vermeintliche) Herkunft und den Migrationshintergrund der Jugendlichen, welchen die Polizei in Stuttgart sogar durch Abfragen bei den Standesämtern zu ermitteln suchte, geführt wurde, offenbart die hier beschriebenen Zusammenhänge zwischen gesellschaftlichem Rassismus, öffentlicher Wahrnehmung der Polizei und sozialer Identität.⁵⁹

Einem sich abzeichnenden Vertrauensverlust, der mit dem Verlust von Kooperationsbereitschaft einhergehen kann, sollte jedoch nicht mit immer repressiveren, konfrontativeren polizeilichen Strategien begegnet werden, die Hough als „Hard Power Trap“ bezeichnet.⁶⁰ Durch „hartes Durchgreifen“ kann zwar kurzfristig Gehorsam erzwungen werden, langfristig wird dies jedoch zu weiteren Vertrauens- und Legitimitätsverlusten führen und gesellschaftliche Spaltung vorantreiben. Eigene Ungerechtigkeits Erfahrungen mit der Polizei oder

⁵⁷ Z. B. Oberwittler und Roché (2018).

⁵⁸ Khan (2020).

⁵⁹ Beyer (2020).

⁶⁰ Hough (2021), S. 26 ff.

solche der Gruppe, der man sich zugehörig fühlt, begünstigen eine fortschreitende Entfremdung von Staat und Gesellschaft, insbesondere dann, wenn mangels Anerkennung Gefühle von Schutz- und Machtlosigkeit verstärkt werden.⁶¹

Soll Vertrauen gestärkt bzw. zurückgewonnen werden, sollte Kommunikation mit Betroffenen nicht als „Mittel zum Zweck“ verstanden werden. Echte Fairness und Respekt können nicht rein technisch vermittelt werden, sondern werden erst durch Selbstreflexion und Offenheit für die Perspektive des Gegenübers sowie Sensibilisierung für individuelle als auch strukturelle Rassismen möglich. Solche inneren Prozesse können bspw. durch Antirassismustrainings oder institutionalisierte Reflexionsangebote, wie Supervisionen oder Einsatznachbesprechungen, angeregt werden.

Werden die Konzepte prozeduraler und distributiver Gerechtigkeit zusammen gedacht, lassen sich darüber hinaus weitere konkrete Verbesserungspotentiale identifizieren. Aden, Fährmann und Bosch schlagen Kontrollquittungen vor, um die Transparenz von Personenkontrollen zu verbessern.⁶² In Verbindung mit Beweiserleichterungen, wie sie das Berliner Landesantidiskriminierungsgesetz (LADG) seit 2020 vorsieht, könnte dies eine Chance sein, mithilfe prozeduraler auch distributive Gerechtigkeit zu erreichen. Nach § 7 LADG wird das Vorliegen einer Diskriminierung vermutet, wenn sie glaubhaft gemacht wird, und es obliegt der Behörde, den Verstoß zu widerlegen.⁶³ Kontrollquittungen könnten auf diese Weise die Beschwerdemacht von rassistischer Diskriminierung Betroffener verbessern, welche häufig und ohne konkreten Verdacht kontrolliert werden. Polizeibeamt:innen wären außerdem stärker in der Begründungspflicht, da es letztlich in der Verantwortung der Institution liegt, zu beweisen, dass sie diskriminierungsfrei arbeitet. Da keine individuelle, sondern behördliche Haftung vorgesehen ist, liegt der Fokus nicht auf der Frage, ob handelnde Polizist:innen rassistisch motiviert waren, sondern ob die Maßnahme rassistische Wirkung für die Betroffenen entfalte. Insgesamt können Gesetzesänderungen jedoch nur einen Teil der Lösung darstellen, da sich ihre Wirksamkeit erst in ihrer Anwendung zeigt. Ohne ein grundlegendes gesellschaftliches Verständnis von Rassismus in all seinen Dimensionen und damit verbundenes Hinterfragen, wer gesellschaftliche Anerkennung erfährt und wer durch Machtstrukturen exkludiert wird, werden Verfahrensregelungen wenig tatsächliche Veränderung bringen.

⁶¹ Vgl. Khan (2020); Belina (2016), S. 143.

⁶² Aden et al. (2020).

⁶³ Vgl. den Beitrag von Ruch in diesem Band.

Literatur

- Abdul-Rahman, L., Espín Grau, H., Klaus, L., & Singelstein, T. (2020). *Rassismus und Diskriminierungserfahrungen im Kontext polizeilicher Gewaltausübung*. Ruhr-Universität Bochum. doi: <https://doi.org/10.13154/294-7738>.
- Aden, H., Fähmann, J., & Bosch, A. (2020). Intransparente Polizeikontrollen – rechtliche Pflichten und technische Möglichkeiten für mehr Transparenz. In D. Hunold & A. Ruch (Hrsg.), *Polizeiarbeit zwischen Praxishandeln und Rechtsordnung* (S. 3–22). Wiesbaden: Springer.
- Basu, B. (2016). Die Lüge von der Neutralität. Überlegungen zu Rassismus in Polizei, Justiz und Politik. In Kampagne für Opfer rassistischer Polizeigewalt (Hrsg.), *Alltäglicher Ausnahmezustand: Institutioneller Rassismus in deutschen Strafverfolgungsbehörden* (S. 47–84). Münster: Edition Assemblage.
- Belina, B. (2016). Der Alltag der Anderen: Racial Profiling in Deutschland? In B. Dollinger & H. Schmidt-Semisch (Hrsg.), *Sicherer Alltag?* Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Belina, B., & Wehrheim, J. (2011). „Gefahrengebiete“ – Durch die Abstraktion vom Sozialen zur Reproduktion gesellschaftlicher Strukturen. *Soziale Probleme*, 23(2), S. 207.
- Beyer, J. (2020). „Deutsch“ in Gänsefüßchen. *taz*. <https://taz.de/Krawalle-in-Stuttgart-und-Frankfurt/15695517/>. Zugegriffen: 18. Juli 2022.
- Birkel, C., Church, D., Hummelsheim-Doss, D., Leitgöb-Guzy, N., & Oberwittler, D. (2019). *Der Deutsche Viktimisierungssurvey 2017*. Wiesbaden: Bundeskriminalamt.
- Blumer, H. (1958). Race prejudice as a sense of group position. *Pacific Sociological Review*, 1(1), S. 3.
- Bobo, L. D. (1999). Prejudice as Group Position: Microfoundations of a Sociological Approach to Racism and Race Relations. *Journal of Social Issues*, 55(3), S. 445.
- Bottoms, A., & Tankebe, J. (2012). Beyond Procedural Justice: A Dialogic Approach to Legitimacy in Criminal Justice. *The Journal of Criminal Law & Criminology*, 102(1), S. 119.
- Bradford, B. (2014). Policing and social identity: Procedural justice, inclusion and cooperation between police and public. *Policing and Society*, 24(1), S. 22.
- Bradford, B., & Jackson, J. (2018). Police legitimacy among immigrants in Europe: Institutional frames and group position. *European Journal of Criminology*, 15(5), S. 567.
- Bradford, B., Murphy, K., & Jackson, J. (2014). Officers as Mirrors. *British Journal of Criminology*, 54(4), S. 527.
- Bradford, B., Milani, J., & Jackson, J. (2016). Identity, Legitimacy and Making Sense of Police Violence. *Oxford Legal Studies Research Paper No. 41/2016*. doi: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2793818>.
- Bradford, B., Jackson, J., & Hough, M. (2018). Ethnicity, group position and police legitimacy. In D. Oberwittler & S. Roché (Hrsg.), *Police-citizen relations across the world: Comparing sources and contexts of trust and legitimacy*. London, New York: Routledge.

- Brown, B., & Benedict, W. R. (2002). Perceptions of the police: Past findings, methodological issues, conceptual issues and policy implication. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 25(3), S. 543.
- Bruce-Jones, E. (2015). German policing at the intersection: Race, gender, migrant status and mental health. *Race & Class*, 56(3), S. 36.
- Carter, J. S., & Corra, M. (2016). Racial Resentment and Attitudes Toward the Use of Force by Police: An Over-Time Trend Analysis. *Sociological Inquiry*, 86(4), S. 492.
- Chermak, S., McGarrell, E., & Gruenewald, J. (2006). Media coverage of police misconduct and attitudes toward police. *Policing*, 29(2), S. 261.
- Cremer, H. (2013). „Racial Profiling“ – Menschenrechtswidrige Personenkontrollen nach § 22 Abs. 1a Bundespolizeigesetz. Empfehlungen an den Gesetzgeber, Gerichte und Polizei. Deutsches Institut für Menschenrechte. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Studie/Racial_Profiling_Menschenrechtswidrige_Personenkontrollen_nach_Bundespolizeigesetz.pdf. Zugegriffen: 18. Juli 2022.
- Deutsches Institut für Menschenrechte (2020). Racial Profiling: Bund und Länder müssen polizeiliche Praxis überprüfen: Stellungnahme zum Verbot rassistischer Diskriminierung. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Stellungnahmen/Stellungnahme_Racial_Profiling_Bund_Laender_muessen_polizeil_Praxis_ueberpruefen.pdf. Zugegriffen: 18. Juli 2022.
- Epp, C. R., Maynard-Moody, S., & Haider-Markel, D. P. (2014). *Pulled over: How police stops define race and citizenship*. Chicago: The University of Chicago Press.
- European Union Agency For Fundamental Rights (2017). EU-MIDIS II. Second European Union Minorities and Discrimination Survey. Main Results. https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2017-eu-midis-ii-main-results_en.pdf. Zugegriffen: 18. Juli 2022.
- Farren, D., & Hough, M. (2018). Teenagers' Perceptions of Legitimacy and Preparedness to Break the Law: The Impact of Migrant and Ethnic Minority Status. In S. Roché & M. Hough (Hrsg.), *Minority Youth and Social Integration: The ISRD-3 Study in Europe and the US* (S. 219–243). Cham: Springer.
- Feest, J., & Blankenburg, E. (1972). *Die Definitionsmacht der Polizei. Strategien der Strafverfolgung und soziale Selektion*. Düsseldorf: Bertelsmann Universitätsverlag.
- Gau, J. M. (2013). Consent Searches as a Threat to Procedural Justice and Police Legitimacy. *Criminal Justice Policy Review*, 24(6), S. 759.
- Graziano, L., Schuck, A., & Martin, C. (2010). Police Misconduct, Media Coverage, and Public Perceptions of Racial Profiling: An Experiment. *Justice Quarterly*, 27(1), S. 52.
- Hall, S. (1989). Rassismus als ideologischer Diskurs. *Das Argument – Zeitschrift für Philosophie und Sozialwissenschaften*, 31(6), S. 913.
- Harkin, D. M. (2015). Police legitimacy, ideology and qualitative methods: A critique of procedural justice theory. *Criminology & Criminal Justice*, 15(5), S. 594.
- Hecker, M. (2019). *Vertrauen in der Stadt – Vertrauen in die Stadt: Die Wahrnehmung polizeilicher Legitimität im städtischen Raum*. Berlin, Münster: LIT.
- Hough, M. (2021). *Good Policing: Trust, legitimacy and authority*. Bristol: Policy Press.
- Hough, M., Bradford, B., Jackson, J., & Quinton, P. (2016). Does Legitimacy Necessarily Tame Power? Some Ethical Issues in Translating Procedural Justice Principles

- into Justice Policy. *LSE Legal Studies Working Paper No. 13/2016*. doi: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2783799>.
- Hough, M., Jackson, J., & Bradford, B. (2013). The drivers of police legitimacy: Some European research. *Journal of Policing, Intelligence and Counter Terrorism*, 8(2), S. 144.
- Hunold, D. (2015). *Polizei im Revier: Polizeiliche Handlungspraxis gegenüber Jugendlichen in der multiethnischen Stadt*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Huo, Y. J. (2003). Procedural justice and social regulation across group boundaries: Does subgroup identity undermine relationship-based governance? *Personality and Social Psychology Bulletin*, 29(3), S. 336.
- Jackson, J., & Gau, J. M. (2016). Carving Up Concepts? Differentiating Between Trust and Legitimacy in Public Attitudes Towards Legal Authority. In E. Shockley, T. M. Neal, L. M. PytlikZillig, & B. H. Bornstein (Hrsg.), *Interdisciplinary Perspectives on Trust* (S. 49–69). Cham: Springer.
- Justice, B., & Meares, T. L. (2014). How the criminal justice system educates its citizens. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 651(1), S. 159.
- Keitzel, S. (2020). Varianzen der Verselbstständigung der Polizei per Gesetz. „Gefährliche Orte“ im bundesweiten Vergleich. *Kriminologisches Journal*, 52(3), S. 191.
- Khan, A. (2020). Kontrolliert wurde nach dem Motto „Mohammed sieht aus wie Ali“ – Junge Frankfurter*innen berichten über Racial Profiling und ihre Erfahrungen mit den Polizeikontrollen am Wochenende. *Analyse & Kritik, Sonderheft Polizeiproblem*. <https://www.akweb.de/politik/polizeikontrollen-und-racial-profiling-junge-frankfurter-berichten/>. Zugegriffen: 18. Juli 2022.
- Leitgöb-Guzy, N. (2019). *Vertrauen in die Polizei unter Zuzugewanderten/Migrantinnen und Migranten: Ergebnisse des Deutschen Viktimisierungssurvey 2012 und 2017*. Vortrag auf der 16. Wissenschaftlichen Tagung der Kriminologischen Gesellschaft, Wien, 6. September 2019.
- Loader, I. (2006). Policing, Recognition, and Belonging. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 605(1), S. 201.
- Louw, E., Trabold, L., & Mohrfeldt, J. (2016). Wenn alles anders bleibt – Psychosoziale Folgen rassistischer Polizeigewalt. In Kampagne für Opfer rassistischer Polizeigewalt (Hrsg.), *Alltäglicher Ausnahmezustand: Institutioneller Rassismus in deutschen Strafverfolgungsbehörden* (S. 29–46). Münster: Edition Assemblage.
- Lukes, S. (2005). *Power. A Radical View*. London: Palgrave Macmillan.
- MacCoun, R. J. (2005). VOICE, CONTROL, AND BELONGING: The Double-Edged Sword of Procedural Fairness. *Annual Review of Law and Social Science*, 1(1), S. 171.
- Mohrfeldt, J. (2016). Die Farbe der (Un-)Schuld: Rassistische Kriminalisierung in der deutschen Migrationsgesellschaft. In Kampagne für Opfer rassistischer Polizeigewalt (Hrsg.), *Alltäglicher Ausnahmezustand: Institutioneller Rassismus in deutschen Strafverfolgungsbehörden* (S. 47–84). Münster: Edition Assemblage.
- Murphy, K., & Cherney, A. (2018). Policing marginalized groups in a diverse society. In D. Oberwittler & S. Roché (Hrsg.), *Police-citizen relations across the world: Comparing sources and contexts of trust and legitimacy* (S. 153–174). London, New York: Routledge.

- Murray, K., McVie, S., Farren, D., Herlitz, L., Hough, M., & Norris, P. (2021). Procedural justice, compliance with the law and police stop-and-search: A study of young people in England and Scotland. *Policing and Society* 31(3), S. 263.
- Nägel, C., & Lutter, M. (2021). The 2017 French riots and trust in the police: A quasi-experimental approach. *European Journal of Criminology*. doi: <https://doi.org/10.1177/147737082199897>.
- Natapoff, A. (2006). Underenforcement. *Fordham Law Review*, 75(3), S. 1715.
- Oberwittler, D., & Roché, S. (2018). Ethnic disparities in police-initiated contacts of adolescents and attitudes towards the police in France and Germany. In D. Oberwittler & S. Roché (Hrsg.), *Police-citizen relations across the world: Comparing sources and contexts of trust and legitimacy* (S. 73–107). London, New York: Routledge.
- Oliveira, A., & Murphy, K. (2015). Race, Social Identity, and Perceptions of Police Bias. *Race and Justice*, 5(3), S. 259.
- Piatkowska, S. J. (2015). Immigrants' confidence in police: Do country-level characteristics matter? *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice*, 39(1), S. 1.
- Radburn, M., Stott, C., Bradford, B., & Robinson, M. (2018). When is policing fair? Groups, identity and judgements of the procedural justice of coercive crowd policing. *Policing and Society*, 28(6), S. 647.
- Roché, S., Schwarzenbach, A., Oberwittler, D., & Maillard, J. de (2018). Adolescents' divergent ethnic and religious identities and trust in the police: Combining micro- and macro-level determinants in a comparative analysis of France and Germany. In D. Oberwittler & S. Roché (Hrsg.), *Police-citizen relations across the world: Comparing sources and contexts of trust and legitimacy* (S. 175–195). London, New York: Routledge.
- Röder, A., & Muhlau, P. (2012). What Determines the Trust of Immigrants in Criminal Justice Institutions in Europe. *European Journal of Criminology*, 9(4), S. 370.
- Rosenbaum, D. P., Schuck, A. M., Costello, S. K., Hawkins, D. F., & Ring, M. K. (2005). Attitudes Toward the Police: The Effects of Direct and Vicarious Experience. *Police Quarterly*, 8(3), S. 343.
- Roux, G. (2018). Perception of Police Unfairness Amongst Stigmatized Groups: The Impact of Ethnicity, Islamic Affiliation and Neighbourhood. In S. Roché & M. Hough (Hrsg.), *Minority Youth and Social Integration: The ISRD-3 Study in Europe and the US* (S. 193–217). Cham: Springer.
- Saarikkomäki, E., Birk Haller, M., Solhjell, R., Alvesalo-Kuusi, A., Kolind, T., Hunt, G., et al. (2021). Suspected or protected? Perceptions of procedural justice in ethnic minority youth's descriptions of police relations. *Policing and Society*, 31(4), S. 386.
- Sargeant, E., Antrobus, E., Murphy, K., Bennett, S., & Mazerolle, L. (2016). Social identity and procedural justice in police encounters with the public: Results from a randomised controlled trial. *Policing and Society*, 26(7), S. 789.
- Simon, C. A., Moltz, M. C., & Lovrich, N. P. (2021). Police use of force and nativity: Revisiting standing evidence of public opinion on police use of force. *Police Practice and Research*, 22(1), S. 1077.
- Spivak, G. C. (1985). The Rani of Sirmur: An Essay in Reading the Archives. *History and Theory*, 24(3), S. 247.

- Staats, C., Capatosto, K., Tenney, L., & Mamo, S. (2017). State of the Science: Implicit Bias Review 2017 Edition. Ohio State University. <http://kirwaninstitute.osu.edu/wp-content/uploads/2017/11/2017-SOTS-final-draft-02.pdf>. Zugegriffen: 18. Juli 2022.
- Sunshine, J., & Tyler, T. R. (2003). The role of procedural justice and legitimacy in shaping public support for policing. *Law and Society Review*, 37(3), S. 513.
- Tajfel, H., & Turner, J. C. (1986). The social identity theory of intergroup behavior. In W. G. Austin & S. Worchel (Hrsg.), *Psychology of intergroup relations*. Chicago: Nelson-Hall Publishers.
- Tankebe, J. (2009). Public cooperation with the police in Ghana: Does procedural fairness matter? *Criminology*, 47(4), S. 701.
- Thompson, V. E. (2018). „There is no justice, there is just us!“: Ansätze zu einer postkolonialen Kritik der Polizei am Beispiel von Racial Profiling. In D. Loick (Hrsg.), *Kritik der Polizei* (S. 197–219). Frankfurt, New York: Campus Verlag.
- Thurn, R. (2021). *Procedural Injustice? Anlassunabhängige Identitätsfeststellungen und die Perspektiven Betroffener*: Vortrag auf der Nachwuchsforscher:innentagung des Arbeitskreises Empirische Polizeiforschung, 4. März 2021.
- Turner, J. C., & Reynolds, K. J. (2010). The story of social identity. In T. Postmers & N. R. Branscombe (Hrsg.), *Rediscovering social identity* (S. 13–32). New York: Psychology Press, Taylor & Francis.
- Tyler, T. R. (1990). *Why people obey the law*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Tyler, T. R. (2004). Enhancing Police Legitimacy. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 593(1), S. 84.
- Tyler, T. R., & Huo, Y. J. (2002). *Trust in the law*. New York: Russel Sage.
- Tyler, T. R., & Waksalk, C. J. (2004). Profiling and Police Legitimacy: Procedural Justice, Attributions of Motive, and Acceptance of Police Authority. *Criminology*, 42(2), S. 253.
- Tyler, T. R., Degoey, P., & Smith, H. (1996). Understanding Why the Justice of Group Procedures Matters. A Test of the Psychological Dynamics of the Group-Value Model. *Journal of Personality and Social Psychology*, 70(5), S. 913.
- Tyler, T. R., Fagan, J., & Geller, A. (2014). Street Stops and Police Legitimacy: Teachable Moments in Young Urban Men's Legal Socialization. *Journal of Empirical Legal Studies*, 11(4), S. 751.
- Weber, M. (1964). *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie*. In J. Winckelmann (Hrsg.), *Studienausgabe*. Köln, Berlin: Kiepenheuer & Witsch.
- Weitzer, R., & Tuch, S. A. (2006). *Race and Policing in America: Conflict and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press.

Laila Abdul-Rahman ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Kriminologie der Ruhr-Universität Bochum. Ihre Forschungsschwerpunkte sind Kriminologie und empirische Polizeiforschung, insbesondere polizeiliche Gewaltanwendungen und Legitimität.

Open Access Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

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

