

# POSITIONSPAPIER ZUR MENSCHENRECHTLICHEN NOTWENDIGKEIT VON ANTIRASSISMUS-TRAININGS FÜR DIE POLIZEI

Dr. Maria Scharlau

Berlin, 19. Oktober 2021

Amnesty International arbeitet seit vielen Jahren kontinuierlich zu rechtswidrigem Polizeiverhalten in Deutschland und steht im kritischen Dialog mit der Institution Polizei. Zu den Kernforderungen von Amnesty gehören **unabhängige Untersuchungsmechanismen** zur Aufklärung von Vorwürfen über rechtswidriges Polizeiverhalten<sup>1</sup>, die Einführung einer flächendeckenden **Kennzeichnungspflicht**<sup>2</sup> sowie **Maßnahmen gegen Racial Profiling**<sup>3</sup>.

In den letzten Monaten häufen sich Meldungen über rechtsextreme Chatgruppen und rassistische Übergriffe durch Polizeibeamt\_innen. Die Bundesregierung und die Landesregierungen tun sich aber weiterhin schwer damit, Rassismus als strukturelles Problem anzuerkennen, das auch und gerade in Behörden existiert. Institutioneller Rassismus kann und muss dabei losgelöst von persönlichen Einstellungen individueller Beamt\_innen betrachtet und als solcher erkannt werden. Das Ermittlungsversagen bei den NSU-Morden, die weitreichenden Fehlschläge der Behörden rund um den Anschlag in Hanau, die Drohbriefe des NSU 2.0 und die Berichte über rechtsextreme Netzwerke und Chatgruppen innerhalb verschiedener Polizeibehörden zeigen deutlich: Die politisch Verantwortlichen müssen bei den eigenen Sicherheitsbehörden ansetzen. Dabei ist aus Sicht von Amnesty International eine vertiefte Auseinandersetzung mit institutionellem Rassismus dringend notwendig.<sup>4</sup> Deshalb fordert Amnesty als eine von vielen wichtigen Maßnahmen die Einführung verpflichtender Antirassismus-Trainings für alle Mitarbeiter\_innen der Sicherheitsbehörden. Um institutionellem Rassismus effektiv entgegenzuwirken, bedarf es zunächst der Schaffung eines besonderen Bewusstseins für Diskriminierung und diskriminierendes Verhalten. Dies gilt nicht zuletzt, weil angelernte Handlungs- und Denkmuster auch ohne entsprechende Absicht diskriminierende Auswirkungen haben können.

Dieses Papier leitet her, warum Antirassismus-Trainings menschenrechtlich geboten sind und welche Kriterien für effektive Schulungen gelten müssen.

---

<sup>1</sup> Amnesty International, Positionspapier „Unabhängige Untersuchungsmechanismen in Fällen von rechtswidriger Polizeigewalt in Deutschland“, September 2018, <https://www.amnesty.de/sites/default/files/2019-03/Amnesty-Positionspapier-unabhaengige%20Untersuchungsmechanismen-21.11.2018.pdf>.

<sup>2</sup> Amnesty International, Positionspapier „Kennzeichnungspflicht für Polizist\_innen“, September 2018, [https://www.amnesty.de/sites/default/files/2019-03/Amnesty-Positionspapier-Kennzeichnungspflicht-fuer-Polizist\\_innen-November-2018.pdf](https://www.amnesty.de/sites/default/files/2019-03/Amnesty-Positionspapier-Kennzeichnungspflicht-fuer-Polizist_innen-November-2018.pdf).

<sup>3</sup> Amnesty International, Positionspapier „RacialProfiling: Positionspapier zu menschenrechtswidrigen Personenkontrollen“, Oktober 2021, <https://www.amnesty.de/informieren/positionspapiere/amnesty-positionspapier-zu-racial-profiling-oktober-2021>.

<sup>4</sup> Siehe dazu auch Amnesty International, Pressestatement vom 02. Dezember 2020, <https://www.amnesty.de/allgemein/pressemitteilung/deutschland-massnahmenpaket-gegen-rassismus-nicht-ausreichend>.



# I. MENSCHENRECHTLICHE GRUNDLAGEN

## 1. WAS SAGT DAS VÖLKER- UND EUROPARECHT?

Rassistische Diskriminierung im rechtlichen Sinne umfasst jede Unterscheidung, Ausschließung, Beschränkung oder Bevorzugung aufgrund von rassistischen Zuschreibungen, wie beispielsweise der Hautfarbe, der Abstammung oder dem nationalen Ursprung. Dabei ist irrelevant, ob diese Behandlung bewusst oder unbewusst erfolgt, Art.1 der Antirassismus Konvention (ICERD).<sup>5</sup>

**Verschiedene UN-Verträge verbieten Diskriminierung.** Art.2 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) verbietet jegliche Form der Diskriminierung. Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UN-Zivilpakt) und die UN-Antirassismus-Konvention (ICERD) setzen die geltenden Maßstäbe. Sie verbieten, dass Personen aus rassistischen Gründen ungleich behandelt werden (Art. 2 und 26 UN-Zivilpakt; Art. 1 und 2 ICERD), und **verpflichten die Vertragsstaaten, jeder Form von Rassismus aktiv entgegenzuwirken**, indem konkrete politische und gesetzliche Maßnahmen ergriffen werden.<sup>6</sup>

**Auch die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) verbietet jegliche Form der Diskriminierung (Art. 14 EMRK). Auf EU-Ebene ist das Diskriminierungsverbot in Art. 21 der Europäischen Grundrechte-Charta verankert.**

## 2. WAS EMPFEHLEN INTERNATIONALE GREMIEN ?

Verschiedene völkerrechtliche Gremien haben das Diskriminierungsverbot weiter konkretisiert, indem sie die jeweiligen Verträge näher ausgelegt haben.

### a. Empfehlungen auf UN-Ebene

Einige völkerrechtliche Verträge, darunter die UN-Antirassismus-Konvention (ICERD) und der UN-Zivilpakt, sehen vor, dass die Vertragsstaaten regelmäßige Staatenberichte vorlegen, zu denen die internationalen Gremien anschließend Empfehlungen aussprechen. Mehrere dieser internationalen Gremien haben Deutschland gezielt die Empfehlung ausgesprochen, das Schulungsangebot zum Thema Antirassismus deutlich auszuweiten. Andere den Anhörungsverfahren und internationalen Verträgen entnommenen Empfehlungen und Verpflichtungen sind an alle Vertragsstaaten gerichtet, nehmen damit aber auch Deutschland in die Pflicht. Durch die Zuständigkeit der Bundesländer für die jeweilige Polizei sind auch die Behörden auf Landesebene Adressatinnen der ausgesprochenen Empfehlungen.

<sup>5</sup> Daneben gibt es weitere Definitionen von Rassismus, die unterschiedliche Aspekte (bspw. Machtverhältnisse) betonen.

<sup>6</sup> Insbesondere Art. 2 Abs. 1 ICERD normiert eine positive Schutzpflicht der Vertragsstaaten, mit der sich selbige verpflichten, mit allen geeigneten Mitteln und unverzüglich eine Politik der Beseitigung rassistischer Diskriminierung in jeder Form zu verfolgen.



Die **UN-Generalversammlung** hat 2011 in der **Allgemeinen Erklärung zur Menschenrechtsbildung** Schulungen für Polizeikräfte gefordert. Dabei sollen Schulungen explizit auch für Diskriminierung und Rassismus sensibilisieren.<sup>7</sup>

Der **UN-Antirassismus Ausschuss (CERD)** fordert in seinen allgemeinen Empfehlungen an alle Vertragsstaaten die Einführung von Antirassismus-Trainings für Mitarbeiter\_innen von Sicherheitsbehörden.<sup>8</sup> Auch in seinen allgemeinen Empfehlungen zur Prävention und Bekämpfung von Racial Profiling werden verpflichtende Trainings für Beamt\_innen zur Aufklärung über (unbewusste) Diskriminierung genannt.<sup>9</sup> In seinen Abschlussempfehlungen an Deutschland hat CERD schon im Juni 2015 explizit bessere Schulungen für deutsche Polizeibehörden gefordert. Deutschland solle ein umfassendes Konzept gegen strukturellen Rassismus erstellen, das auch verpflichtende Antirassismus-Trainings umfassen müsse. Die Schulungen sollen nicht nur zu Beginn der Ausbildung, sondern in Form von regelmäßigen Trainings auch als Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen stattfinden.<sup>10</sup>

## **b. Empfehlungen auf Ebene des Europarats und der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)**

Auch Gremien des Europarates haben Empfehlungen zu Schulungen für die Polizei gegeben.

Die **Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI)** legte schon 2007 Empfehlungen zur Bekämpfung rassistischer Diskriminierung bei der Polizeiarbeit vor und unterstrich dabei die Bedeutung von Antirassismus-Trainings in Sicherheitsbehörden.<sup>11</sup> Auch in dem im Jahr 2020 veröffentlichten Staatenbericht über Deutschland legt die ECRI das anhaltende Problem von Racial Profiling durch die Polizei dar.<sup>12</sup> Hasskriminalität werde nicht genügend angezeigt, unter anderem aufgrund eines fehlenden Vertrauens in die Polizei.<sup>13</sup> Die Polizei müsse ein intensiviertes Training zur Erkennung und Ermittlung von Hasskriminalität erhalten.<sup>14</sup>

<sup>7</sup> United Nations, General Assembly, United Nations Declaration on Human Rights Education and Training, Art. 4 lit. e, 7 Abs. 4, [https://www.ohchr.org/EN/Issues/Education/Training/Compilation/Pages/UnitedNationsDeclarationonHumanRightsEducationandTraining\(2011\).aspx](https://www.ohchr.org/EN/Issues/Education/Training/Compilation/Pages/UnitedNationsDeclarationonHumanRightsEducationandTraining(2011).aspx).

<sup>8</sup> Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD), General Recommendation No. 31 on the Prevention of Racial Discrimination in the Administration and Functioning of the Criminal Justice System, <https://www.refworld.org/docid/48abd56dd.html>; Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD), General Recommendation No. 30 on Discrimination Against Non Citizens, <https://www.refworld.org/docid/45139e084.html>; Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD) General recommendation No. 13 on the training of law enforcement officials in the protection of human rights, [https://www.ohchr.org/EN/Issues/Education/Training/Compilation/Pages/b\)GeneralRecommendationXIIonthetrainingoflawenforcementofficialsintheprotectionofhumanrights\(1993\).aspx](https://www.ohchr.org/EN/Issues/Education/Training/Compilation/Pages/b)GeneralRecommendationXIIonthetrainingoflawenforcementofficialsintheprotectionofhumanrights(1993).aspx).

<sup>9</sup> Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD), General recommendation No. 36 (2020) on preventing and combating racial profiling by law enforcement officials, paragraph 42, [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD/C/GC/36&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD/C/GC/36&Lang=en).

<sup>10</sup> Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD), Concluding observations on the combined nineteenth to twenty-second periodic reports of Germany, CERD/C/DEU/CO/19-22, paragraphs 9, 11, <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPrICAqhKb7yhsv4qujPA8qSE303exJU3P3wgutKMsq%2B7wnmDaLQQG%2BCrqz3WvutmtVfB6yOGzXGYzlb14Z8mkSN66F26sFOGGKy4FLsqrYqhqFFqEI2aUrdXdImIBMqnWzLzyypNzGqRUw%3D%3D>

<sup>11</sup> European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), General Policy Recommendation No. 11 on Combatting Racism and Racial Discrimination in Policing, paragraph 16, <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-11-on-combating-racism-and-racia/16808b5adf>.

<sup>12</sup> ECRI Report on Germany, adopted 10 December 2019, Findings and Recommendations, No. 105.

<sup>13</sup> ECRI Report on Germany, adopted 10 December 2019, Findings and Recommendations, No. 61.

<sup>14</sup> ECRI Report on Germany, adopted 10 December 2019, List of Recommendations, No. 10.



Der damalige **Menschenrechtskommissar des Europarats Nils Muižnieks** forderte 2015, das Schulungsangebot der deutschen Polizeibehörden auszubauen.<sup>15</sup> In seinem Bericht anlässlich eines Staatsbesuchs forderte Muižnieks formale Richtlinien für Schulungen zum professionellen Umgang mit rassistischen Straftaten in Deutschland. Er kritisierte, dass sich die meisten Schulungen auf „interkulturelle Fähigkeiten“<sup>16</sup> und nicht konkret auf den Umgang mit rassistischen Hassverbrechen oder allgemein auf Rassismus und Diskriminierung konzentrierten. Dies berge die Gefahr, Vorurteile zu verstärken anstatt zu bekämpfen. Stattdessen solle eine spezifische Anleitung und Schulung zum Thema Rassismus innerhalb der Polizei erfolgen, sowohl in der Ausbildung als auch später durch systematische Fortbildung.

Das **Europäische Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT)** betonte in seinem Jahresbericht 2018 ebenfalls die überragende Bedeutung von Antirassismus-Trainings für eine menschenrechtskonforme Polizeiarbeit. Die Entwicklung solcher Trainings und deren anhaltende Durchführung nehme eine Schlüsselrolle in der Verbesserung von Polizeiarbeit ein.<sup>17</sup>

Außerdem enthält der Europäische Kodex für Polizeiethik des Europarats, der vom **Ministerkomitee des Europarats** am 19. September 2001 angenommen wurde und deswegen für die dem Rat angehörenden Staaten verbindlich ist, die Forderung nach Menschenrechts-Trainings bei der Polizei.<sup>18</sup>

### c. Empfehlungen auf Ebene der Europäischen Union

Im **EU-Aktionsplan gegen Rassismus für die Jahre 2020-2025 der Europäischen Kommission** vom 18. September 2020 fordert die Kommission die Mitgliedstaaten explizit auf, ihre Bemühungen hinsichtlich der Bekämpfung von Diskriminierung durch Polizeibehörden zu intensivieren. Dafür soll die **Europäische Polizeiakademie (CEPOL)** gemeinsam mit der **Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA)** effektive Trainingsprogramme und Schulungsmaterialien entwickeln, die von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden sollen.<sup>19</sup> Dabei kann sie sich auf ihr eigens entwickeltes Handbuch zu menschenrechtsbasierten Polizeitrainings von 2019 stützen, in dem sie bereits die Polizeibehörden

<sup>15</sup> Menschenrechtskommissar des Europarates, Bericht des Menschenrechtskommissars des Europarates nach seinem Besuch in Deutschland vom 24. April und vom 4.-8. Mai 2015, CommDH(2015)20, Rn. 185, 194, [https://www.bmjv.de/SharedDocs/Archiv/Downloads/Bericht\\_des\\_Menschenrechtskommissars\\_ueber\\_seinen\\_Besuch\\_in\\_Deutschland\\_im\\_Jahre\\_2015.pdf;jsessionid=EE7236D5340F87559FF079F33DA93282.2\\_cid324?\\_\\_blob=publicationFile&v=5](https://www.bmjv.de/SharedDocs/Archiv/Downloads/Bericht_des_Menschenrechtskommissars_ueber_seinen_Besuch_in_Deutschland_im_Jahre_2015.pdf;jsessionid=EE7236D5340F87559FF079F33DA93282.2_cid324?__blob=publicationFile&v=5).

<sup>16</sup> Einzelne Begriffe werden in diesem Text – außer in Zitaten – in Anführungszeichen gesetzt, weil sie soziale Konstruktionen von Gruppen und von außen vorgenommene Zuschreibungen bezeichnen, so aber im Deutschen oft nicht verwendet oder verstanden werden. Einzelnen, die einer solchen Gruppe zugerechnet werden, werden zugleich bestimmte unveränderliche Eigenschaften oder Verhaltensweisen zugeschrieben. Dazu gehört beispielsweise auch die von außen vorgenommene Zuschreibung einer fremden „Kultur“.

<sup>17</sup> Committee for the Prevention of Torture (CPT), 28th General Report, CPT/Inf(2019)9, paragraph 71, <https://rm.coe.int/16809420e3>.

<sup>18</sup> Council of Europe, Committee of Ministers, The European Code of Police Ethics, Rec(2001)10, paragraphs 26-30, <https://rm.coe.int/16805e297e>.

<sup>19</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Eine Union der Gleichheit: EU-Aktionsplan gegen Rassismus 2020-2025, COM(2020) 565 final, S. 16f., [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/a\\_union\\_of\\_equality\\_eu\\_action\\_plan\\_against\\_racism\\_2020\\_-2025\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/a_union_of_equality_eu_action_plan_against_racism_2020_-2025_de.pdf).



in den Mitgliedstaaten dazu aufforderte, ein spezifisches Schulungsmodul „Vielfalt, Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung“ in die Aus- und Fortbildung zu integrieren.<sup>20</sup>

## II. SITUATION IN DEUTSCHLAND

### 1. RECHTSLAGE UND REALITÄT

In Deutschland ist das Diskriminierungsverbot in Art. 3 Grundgesetz sowie in den jeweiligen Landesverfassungen niedergelegt, sodass die Polizei als vollziehende Gewalt des Staates bei all ihren Tätigkeiten daran gebunden ist. Ein Verbot führt jedoch noch lange nicht zu einer diskriminierungsfreien Polizeiarbeit.<sup>21</sup>

Polizeiliches Handeln kann in sehr unterschiedlichen Aspekten und unterschiedlich stark von Rassismus geprägt sein. Die Spitze des Eisbergs bilden seltene offen rassistische Anfeindungen und Gewaltanwendungen. Weitaus häufiger sind unbewusst rassistische Denkmuster und Handlungen, die in ihrer Gesamtsumme über die Einstellungen individueller Beamt\_innen hinausgehen und als rassistische Behördenpraxis (institutioneller Rassismus) wirken.

**Rassistische Ermittlungsmuster** sind eine große Gefahr für die effektive Strafverfolgung und den Schutz von Betroffenen, wie das Versagen der Polizeibehörden bei den Ermittlungen in der Mordserie des „NSU“ zeigen. Jahrelang suchten die Sicherheits- und Strafverfolgungsbehörden die Täter nur im „migrantischen Milieu“, während Opfer und deren Familienangehörige selbst wie Täter behandelt wurden. Die Ausschussmitglieder der SPD-Bundestagsfraktion im zweiten NSU-Untersuchungsausschuss führten dazu aus: „Die vorurteilsbeladene falsche Schwerpunktsetzung der Ermittlungen in der Mordserie zeigt sich beispielhaft darin, dass in Nürnberg und München in den Jahren 2005 und 2006 durch die Polizei rund 900 türkische Kleingewerbetreibende aufgesucht wurden, um Hinweise zum Ermittlungsansatz ‚organisierte Kriminalität‘ zu gewinnen, während zur Ermittlungsrichtung ‚rechtsextremistische Tatmotivation‘ [...] lediglich neun (!) bekannte ‚rechte Szeneangehörige‘ [...] aufgesucht wurden.“<sup>22</sup>

Zu **rassistischen Personenkontrollen** kommt es häufig auch ohne dass die handelnden Polizist\_innen den Willen haben, zu diskriminieren. Das Verhalten beruht dann z.B. auf der Annahme, man könne anhand äußerer Erscheinungsmerkmale feststellen, wer deutsch ist. Dort, wo den Beamt\_innen ein Auswahlermessen zugestanden wird, werden Kontrollen anhand unbestimmter Kriterien wie einem „Bauchgefühl“ oder nicht näher bestimmten „Erfahrungswerten“ erklärt - ein Einfallstor für

<sup>20</sup> European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), Fundamental rights-based police training, a manual for police trainers, Re-edition 2019, Modul 5, p. 133 et. seq., [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2019-fundamental-rights-based-police-training-re-edition\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2019-fundamental-rights-based-police-training-re-edition_en.pdf).

<sup>22</sup> Eva Högl, Bewertungen und Schlussfolgerungen der Mitglieder der SPD-Bundestagsfraktion im zweiten NSU-Untersuchungsausschuss, 21. August 2013, S. 19, <https://www.spdfraktion.de/system/files/documents/spd-einzelvotum-nsu-ua-endfassung-2013-08-21.pdf>.



rassistische Vorannahmen.<sup>23</sup> Auch unterschätzen Polizist\_innen häufig die Wirkung von Personenkontrollen: Für die einzelnen Betroffenen sind rassistische Kontrollen sehr demütigend und beschämend. Aufgrund der Durchführung in der Öffentlichkeit ist die Praxis außerdem weithin sichtbar und trägt dazu bei, gesellschaftliche Vorurteile und Stereotype gegenüber den kontrollierten Personengruppen zu verstärken. Die Anwendung rassistischer Fahndungskriterien birgt außerdem die Gefahr einer sich selbst erfüllenden Prophezeiung: Wenn die Polizei bestimmte Gruppen häufiger kontrolliert, dann ist es wahrscheinlich, dass diese Gruppen auch häufiger in entsprechenden Kriminalitätsstatistiken aufgeführt werden. Berichte zivilgesellschaftlicher Organisationen, Gerichtsurteile und verschiedene Studien der letzten Jahre haben gezeigt: Rassistische Fahndungsmuster existieren. Von der Polizei und von den politischen Verantwortlichen wird diese Praxis allerdings häufig heruntergespielt oder nicht als Problem gesehen.<sup>24</sup>

**Rassistische Bemerkungen**, bspw. in **Chatgruppen**, sind Ausdruck einer rassistischen Grundeinstellung, unabhängig davon, ob die Äußerung in direktem Bezug zur polizeilichen Arbeit steht oder nicht. Entscheidend ist, wie Kolleg\_innen auf derartige Äußerungen reagieren. Um sicher zu wissen, wo rote Linien verlaufen und wie man sich derartigen Äußerungen entgegenstellen kann, ist eine Sensibilisierung in Form von Schulungen dringend notwendig.

Schließlich gibt es auch immer wieder Vorfälle **rassistischer Polizeigewalt**.<sup>25</sup> Die Initiative „Kampagne für Opfer rassistischer Polizeigewalt“ (KOP) dokumentiert seit 2000 Erfahrungsberichte rassistischer Polizeigewalt im Raum Berlin in einer Chronik.<sup>26</sup>

Polizeibehörden müssen – auch wegen ihrer besonderen Verantwortung als Anlaufstellen für Opfer von Rassismus – alles dafür tun, damit Polizist\_innen ihren Job frei von Diskriminierung und Rassismus ausüben. Das liegt im Interesse der überwältigenden Mehrheit von Polizist\_innen, die ihre Aufgaben ernst nehmen und sie im Einklang mit der Verfassung und den Menschenrechten erfüllen wollen. In ihrem Interesse liegt es auch, dass jene Kolleg\_innen identifiziert und sanktioniert werden, die sich rassistisch verhalten und somit ihren gesetzlichen Auftrag sowie das rechtsstaatliche Selbstverständnis der Polizei missachten. Verpflichtende Antirassismus-Trainings erleichtern es auch Kolleg\_innen, solchen Übergriffen entschieden entgegenzutreten.

## 2. AKTUELLER STAND DER AUS- UND FORTBILDUNG

Weder auf Bundes- noch auf Landesebene enthalten die Lehrpläne der Polizeiausbildungsstätten oder auch der Fort- und Weiterbildungsprogramme verpflichtende, regelmäßige Antirassismus-Trainings. Diskriminierungsschutz bzw. Diversität wird in den Ausbildungsplänen regelmäßig als Modul in dem Themenblock Menschenrechte behandelt. Auch wurden in den letzten Jahren die Angebote für

<sup>23</sup> Siehe dazu Amnesty International Positionspapier „Racial Profiling: Positionspapier zu menschenrechtswidrigen Personenkontrollen“, Oktober 2021, <https://www.amnesty.de/informieren/positionspapiere/amnesty-positionspapier-zu-racial-profiling-oktober-2021>.

<sup>24</sup> Ebd.

<sup>25</sup> Siehe dazu auch Zwischenbericht zum Forschungsprojekt „Körperverletzung im Amt durch Polizeibeamt\*innen“ (KviAPol), Lehrstuhl für Kriminologie (Prof. Dr. Singelstein) Ruhr-Universität Bochum, 26. Oktober 2020, [https://kviapol.rub.de/images/pdf/KviAPol\\_Zwischenbericht\\_2\\_Auflage.pdf](https://kviapol.rub.de/images/pdf/KviAPol_Zwischenbericht_2_Auflage.pdf).

<sup>26</sup> Kampagne für Opfer rassistischer Polizeigewalt (KOP), Chronik zu rassistischen Polizeiübergriffen im Raum Berlin seit dem Jahr 2000, <https://kop-berlin.de/files/documents/chronik.pdf>.



„interkulturelles Training“ ausgebaut,<sup>27</sup> was zum Teil auf die Empfehlung Nr. 12 des NSU-Untersuchungsausschusses des Bundestages zurückging.

Auf Landes- und Bundesebene existieren verschiedene Initiativen, um das Schulungsangebot auszubauen. Beispielsweise gibt es seit 2016 das **Kooperationsprojekt "Politische Bildung und Polizei"**.<sup>28</sup> Die Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) evaluiert gemeinsam mit der Deutschen Hochschule der Polizei (DHPol) sowie der Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung (HSPV) NRW bestehende Ausbildungskonzepte, erhebt Daten zur bestehenden politischen Bildung von Polizist\_innen, identifiziert Ausbildungslücken und erarbeitet entsprechende Materialien.<sup>29</sup>

Das Schulungsangebot wurde in den letzten Jahren deutlich verbessert. Die Empfehlungen der **NSU-Untersuchungsausschüsse des Bundestages** 2013 und 2015 haben dabei zur Einführung „interkultureller Schulungen“ geführt.<sup>30</sup>

Im **Nationalen Aktionsplan gegen Rassismus von 2017** hat die Bundesregierung weitere Bemühungen hinsichtlich der Bekämpfung und Prävention von Rassismus in den Sicherheitsbehörden angekündigt. Außerdem werden im Aktionsplan bestehende Ansätze aufgeführt und einzelne Seminare und Projekte hervorgehoben.<sup>31</sup> Vom Bundesinnenministerium wird außerdem zweimal jährlich das „Forum gegen Rassismus“<sup>32</sup> einberufen, ein Austauschtreffen zwischen Bundesregierung und zivilgesellschaftlichen Organisationen. Dabei wird unter anderem diskutiert, wo die Bundesregierung mit der Umsetzung nationaler Initiativen und Programme gegen Rassismus steht, z.B. dem Nationalen Aktionsplan gegen Rassismus von 2017<sup>33</sup>, dem Maßnahmenpaket gegen Rassismus von 2020 etc.

Amnesty International begrüßt den Umstand, dass die Innenbehörden auf Landes- und auf Bundesebene Schulungsangebote für die Polizei verstärken möchten. Aus Sicht von Amnesty International weisen die derzeitigen Schulungsangebote jedoch erhebliche Mängel auf. Zunächst können **Antirassismus-Trainings nicht mit „interkulturellen“ Trainings gleichgesetzt werden**. Rassismus ist keine Frage von „Kultur“ oder „Herkunft“ des jeweiligen Gegenübers, sondern beschreibt eine innere Einstellung sowie bewusste und unbewusste Verhaltensmuster der handelnden Person. Betroffen von Rassismus sind zu einem erheblichen Teil auch deutsche BIPOC, die weder eine andere „Kultur“ noch eine andere „Herkunft“ haben. In diesem Sinne können „interkulturelle“ Schulungen

<sup>27</sup> So beispielsweise in Berlin, <https://www.berlin.de/sen/lads/sensibilisierung/lads-akademie/polizeischulungen/>.

<sup>28</sup> Rechenschaftsbericht HSPV NRW 2019, [https://www.hspv.nrw.de/dateien\\_forschung/forschungszentren/ipk/IPK\\_Rechenschaftsbericht\\_2018\\_19.pdf](https://www.hspv.nrw.de/dateien_forschung/forschungszentren/ipk/IPK_Rechenschaftsbericht_2018_19.pdf).

<sup>29</sup> Ebd., S. 26ff.

<sup>30</sup> Deutscher Bundestag, Abschlussempfehlung des ersten NSU-Untersuchungsausschusses, BT Drs. 17/14600, Empfehlung Nr. 12, S. 862, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/146/1714600.pdf>.

<sup>31</sup> Nationaler Aktionsplan gegen Rassismus, S. 32f., <https://www.bmfsfj.de/blob/116798/5fc38044a1dd8edec34de568ad59e2b9/nationaler-aktionsplan-rassismus-data.pdf>; neben Schulungen der Polizeibehörden hat das Bundesjustizministerium mit dem Deutschen Institut für Menschenrechte und den Bundesländern im Rahmen eines Pilotprojekts ein Fortbildungsmodul für Richter\_innen und Staatsanwält\_innen zum Thema Rassismus/rassistische Taten durchgeführt: Deutsches Institut für Menschenrechte, „Rassismus und Menschenrechte – Stärkung der Strafjustiz“, <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/das-institut/geoerderte-projekte/rassismus-und-menschenrechte-staerkung-der-strafjustiz>.

<sup>32</sup> Bundesministerium für Inneres, Forum gegen Rassismus, <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/heimat-integration/gesellschaftlicher-zusammenhalt/forum-gegen-rassismus/forum-gegen-rassismus-node.html>.

<sup>33</sup> Nationaler Aktionsplan gegen Rassismus, S. 40, <https://www.bmfsfj.de/blob/116798/5fc38044a1dd8edec34de568ad59e2b9/nationaler-aktionsplan-rassismus-data.pdf>.





nicht zu einer Bekämpfung von rassistischen Denkmustern innerhalb der Polizei beitragen. Im Gegenteil bergen derartige Schulungen die Gefahr, rassistische Denkmuster von „Deutschen“ und „andersartigen Fremden“, zwischen denen eine Art Brücke gebaut werden muss, zu verfestigen oder eine ablehnende Haltung hervorzurufen, wenn nicht zugleich für das zugrundeliegende strukturelle Problem sensibilisiert wird.<sup>34</sup> Das Problem heißt Rassismus und sollte auch als solches benannt werden.

Weiterhin kritisiert Amnesty International, dass die Ausbildungsprogramme für Bundes- und Landespolizeibehörden kein Training beinhalten, das sich **spezifisch** mit eigenen (bewussten oder unbewussten) **rassistischen Denkmustern** auseinandersetzt.

Auch die Existenz von **institutionellem Rassismus**, also der Umstand, dass die Struktur einer Institution selbst (ihre internen Entscheidungsabläufe und Routinen) unabhängig von den Einstellungen individueller Personen Rassismus begünstigen kann, wird im Ausbildungsprogramm nicht bearbeitet. Die Bundes- und Landesregierungen müssen daher das Aus- und Fortbildungsangebot deutlich verbessern. Erste Pilotprojekte für Antirassismus-Trainings in der Justiz und bei der Bundespolizei waren ein wichtiger Anfang, aus dem dringend flächendeckende und verpflichtende Schulungen entwickelt werden müssen.

### III. WIE MÜSSEN VERPFLICHTENDE ANTIRASSISMUS-TRAININGS AUSGESTALTET SEIN?

Antirassismus-Trainings sollten auf Bundesebene für die Bundespolizei sowie in allen Bundesländern für die Länderpolizei im Bereich der Aus- und Fortbildung eingeführt werden und einer Reihe an Kriterien genügen. Die Schulungen müssen:

- **verpflichtend** sein. Um tatsächlich alle Polizeibeamt\_innen zu erreichen, ist eine verpflichtende Teilnahme unerlässlich.<sup>35</sup> Bei freiwilligen Angeboten besteht die Gefahr, dass nur bereits interessierte Beamt\_innen mit Vorkenntnissen teilnehmen.
- **regelmäßig** stattfinden. Antirassismus muss als fortlaufender Prozess der Auseinandersetzung verstanden werden. Schulungen müssen daher nicht nur Teil der Aus-, sondern auch der

<sup>34</sup> Shoshana Davidson, Hannah Burd, "Unconscious bias and diversity training – the evidence", 15. Dezember 2020, <https://www.bi.team/blogs/unconscious-bias-and-diversity-training-the-evidence/>; Rhea Mahbubani, „Officers already get training to deal with biases they may not know they have, but there’s no evidence it actually works“, 16. Juni 2020, <https://www.insider.com/police-defensive-deescalation-techniques-implicit-bias-training-2020-6>.

<sup>35</sup> So auch der UN-Antirassismus Ausschuss (CERD) in seinen Abschlussempfehlungen an Deutschland im Juni 2015, CERD/C/DEU/CO/19-22, Nr. 11, <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPrICAqhKb7yhsv4qujPA8qSE303exJU3P3wgutKMsq%2B7wnmDalOQG%2BCrZ3WvutmtVfB6yOGzXGYzib14Z8mkSN66F26sFOGGKy4FLsqrYqhqFFqEI2aUrdXdImIBMqnWzLzyypNzGqRUw%3D%3D>, und der UN-Menschenrechtsrat in seinen Empfehlungen im Rahmen der allgemeinen regelmäßigen Überprüfung von Vertragsstaaten (sog. "Universal Periodic Review") Human Rights Council, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review Germany, A/HRC/39/9, Recommendation 155.96 and 155.97, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/210/76/PDF/G1821076.pdf?OpenElement>.





kontinuierlichen Fortbildung sein.<sup>36</sup> Befragungen zeigen, dass rassistische Vorurteile bei Polizist\_innen gerade auch durch die langjährige Arbeit z.B. in einem bestimmten Stadtgebiet entstehen. Die regelmäßige Reflektion der eigenen Rolle ist hier besonders wichtig.

- **auf allen Ebenen** stattfinden. Ausbilder\_innen, Vorgesetzte und erfahrene Kolleg\_innen haben eine besondere Vorbildfunktion. Trainings müssen daher auf allen Ebenen stattfinden.<sup>37</sup>
- **spezifisch** auf den jeweiligen Arbeitskontext angepasst sein. Die Schulungen sollten sich an der jeweiligen Polizeibehörde, dem spezifischen Aufgabenkreis und den entsprechenden Bedürfnissen der Polizeibeamt\_innen orientieren.<sup>38</sup>
- **evaluiert werden**. Wie alle Schulungen sollten auch Antirassismus-Trainings ausgewertet werden, um Lernerfolge messbar zu machen und Trainings fortlaufend verbessern und anpassen zu können.<sup>39</sup>
- **in Zusammenarbeit mit externen Expert\_innen und Betroffenen** erfolgen. Eine nachhaltige Sensibilisierung für Rassismus erfordert die **Einbeziehung der Betroffenenperspektive**. Um spezifische Expertise und Erfahrungen von Betroffenen mit dem Arbeitsalltag der Polizei zusammenzubringen, sollten Trainings stets in Kooperation mit BIPOC-Antirassismus-Expert\_innen stattfinden.<sup>40</sup>
- von entsprechenden **Lehrmaterialien** begleitet werden. Für ein effektives Lernen ist es wichtig, Schulungen durch geeignetes Lehrmaterial zu begleiten. Weiterhin ist es unerlässlich, dass existierendes Lehrmaterial nicht im Widerspruch zu möglichen Inhalten eines Antirassismus-Trainings steht. In diesem Sinne sollten bestehende Lehrmaterialien dringend kritisch auf etwaige rassistische Elemente überprüft werden.<sup>41</sup>
- rassistische Einstellungen **losgelöst von etwaigen (zugeschriebenen) „kulturellen“ Besonderheiten** behandeln. Interkulturelle Trainings sind nicht ausreichend und gehen am Ziel vorbei.

<sup>36</sup> Siehe auch Art. 3 Abs. 1 UN Declaration on Human Rights Education and Training, ebenso der Ministerrat des Europarats in dem Europäischen Kodex für Polizeiethik, The European Code of Police Ethics, Council of Europe, Rec(2001)10, Rn. 28, <https://rm.coe.int/16805e297e>.

<sup>37</sup> Ebd., Rn. 21.

<sup>38</sup> So auch der UN-Ausschuss zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung (CERD), Draft General Recommendation No. 36, Preventing and Combating Racial Profiling, CERD/C/GC/36, paragraph 28, <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CERD/Pages/GC36.aspx>.

<sup>39</sup> Ebd.; siehe auch das Handbuch des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), Human Rights and Law Enforcement, A Trainer's Guide on Human Rights for the Police, p. 4, <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/training5Add2en.pdf>.

<sup>40</sup> So auch der UN-Ausschuss zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung (CERD), Draft General Recommendation No. 36, Preventing and Combating Racial Profiling, CERD/C/GC/36, 14 May 2019, paragraph 28, <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CERD/Pages/GC36.aspx>.

<sup>41</sup> Berechtigte Kritik wurde beispielsweise an einem NRW Polizeihandbuch "Türken und Araber verstehen und vernehmen", <https://antira.org/2020/10/19/brandanschlaege-in-niedersachsen-rassismus-in-polizeilehrbuechern-wellen-maschinen-im-aermelkanal/>, und an einem aktuellen Kriminologie-Lehrbuch für Polizeianwärter\_innen des gehobenen Dienstes geübt, in welchem von möglichen „genetisch bedingtem Defekten“ gesprochen wird, die für die Strafbarkeit junger erwachsener Männer ursächlich sein könnten, <https://www.stern.de/panorama/polizei---sippenforschung---ns-sprech-im-kriminologie-lehrbuch-8882528.html>.



Inhaltlich sollte das Training unter anderem folgende Aspekte umfassen:

- eine Verdeutlichung **der besonderen menschenrechtlichen Verantwortung der Polizei**: Der Staat hat eine Schutzpflicht und muss Menschen vor Rassismus schützen. Im Fall von rassistischen Übergriffen ist die Polizei die erste Anlaufstelle für Betroffene. Polizeibeamt\_innen sind daher unmittelbar mit dem Schutz vor Diskriminierung betraut, sie müssen die Anzeigen der Betroffenen von rassistischer Gewalt professionell und sensibel aufnehmen und das Erlebte dokumentieren.
- **eine Vermittlung der verschiedenen Erscheinungsformen und Ausprägungen von Rassismus**, u.a. die **Rassismus Definition nach Art.1 Abs.1 ICERD**: Schulungen sollten das Wissen vermitteln, dass Rassismus nach der internationalen UN-Definition nicht nur vorsätzliches, bewusstes rassistisches Handeln umfasst, sondern auch Handeln mit einem – womöglich ungewollten – rassistischen Effekt.
- die Bedeutung von **strukturellem Rassismus** innerhalb von Institutionen: Rassismus umfasst nicht nur individuelles Fehlverhalten. Vielmehr existieren innerhalb der Institution Polizei auch Routinen und Arbeitsabläufe, deren Ausgestaltung zu einer rassistischen Diskriminierung von BIPOC innerhalb und außerhalb der Polizei führt. Die Existenz von strukturellem Rassismus muss dringend anerkannt und entsprechende Strukturen müssen kritisch reflektiert werden.
- **eine Anleitung zur Reflektion des eigenen Verhaltens und der eigenen Vorurteile**. In unserer Gesellschaft werden seit Jahrhunderten rassistische Wertungen und Stereotype weitergegeben und gelebt, die uns zum größten Teil nicht bewusst sind. Daraus erwächst keine Schuld des bzw. der Einzelnen, aber eine Verantwortung, die bei der Polizei die genannte besondere Prägung hat. Insofern kann ein Verständnis von Rassismus nur erworben werden, wenn die eigene Position und die Privilegien von *weißen* Menschen<sup>42</sup> reflektiert werden. Dies ist ein sehr persönlicher Prozess, zu dem kein Mensch gezwungen werden kann und sollte. Eine Schulung auf Augenhöhe kann hier jedoch einen wichtigen Anstoß geben und zeigen, dass es sich lohnt, in diesem Bereich den eigenen Blickwinkel und damit die Kompetenzen zu erweitern.
- der **Bezug zur praktischen Arbeit** von Polizist\_innen: Das Diskriminierungsverbot sollte nicht als abstraktes Konzept, sondern als praktische Verhaltensregel verstanden werden. Dafür ist es unerlässlich, dass während des Trainings typische Situationen, in denen es zu rassistischem Polizeiverhalten kommt, besprochen und reflektiert werden. Auch der Austausch mit Betroffenen kann hilfreich sein, um einen praktischen Bezug herzustellen.<sup>43</sup>
- die Förderung einer konstruktiven **Fehlerkultur** innerhalb der Polizei: Entsprechend der Empfehlungen des NSU Untersuchungsausschusses<sup>44</sup> müssen die Behörden für eine neue

<sup>42</sup> *Weißsein* beschreibt keine biologische Kategorie, sondern eine politische und soziale Konstruktion, die innerhalb des Machtverhältnisses Rassismus dominant und privilegiert ist. Um auszudrücken, dass es sich nicht um eine biologische Eigenschaft, sondern eine soziale Konstruktion handelt, wird *weiß* kursiv geschrieben. Zur weiteren Begrifflichkeit siehe auch Amnesty International, Glossar für diskriminierungssensible Sprache, <https://www.amnesty.de/2017/3/1/glossar-fuer-diskriminierungssensible-sprache>.

<sup>43</sup> So auch die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz, European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), General Policy Recommendation No. 11, CRI(2007)39, paragraph 78, <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-11-on-combating-racism-and-racia/16808b5adf>.

<sup>44</sup> Deutscher Bundestag, Abschlussempfehlung des ersten NSU-Untersuchungsausschusses, Drs17/14600, S. 661ff., 1038ff., <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/146/1714600.pdf>.



Arbeitskultur sorgen, die anerkennt, dass z.B. selbstkritisches Denken kein Zeugnis von Schwäche ist, sondern dass nur die Person bessere Arbeitsergebnisse erbringt, die aus Fehlern lernt und lernen will.

## SECHS GUTE GRÜNDE FÜR DIE EINRICHTUNG VERPFLICHTENDER ANTIRASSISMUS-TRAININGS

1. Die Polizei sollte eine **schützende Instanz** gegen rassistische Übergriffe und Rechtsextremismus sein. Durch Antirassismus-Trainings kann die Polizei diese Aufgabe als erste Anlaufstelle im Schutz gegen Diskriminierung effektiver wahrnehmen.
2. Rassistische Angriffe – gerade, wenn sie von den zum Schutz verpflichteten Behörden selbst ausgehen – haben eine starke Signalwirkung auf ganze Bevölkerungsgruppen. Ganze Communities verlieren dadurch ihr **Vertrauen in die Polizei**. Bei ihrer Arbeit ist die Polizei aber auf die Mitwirkung von Bürger\_innen angewiesen. Schulungen führen dazu, dass das Vertrauen der Bevölkerung in die Polizei gestärkt wird. Ist dieses Vertrauen vorhanden, steigt die Melderate von Straftaten, es werden mehr Straftaten untersucht und die Opfer erfahren mehr Gerechtigkeit. Das garantiert insgesamt eine **effektivere Strafverfolgung**.<sup>45</sup>
3. Antirassismus-Trainings stärken das **Selbstverständnis und die Außenwahrnehmung** der Polizeibeamt\_innen als „Beschützer\_innen von Menschenrechten“. Sie erhöhen die öffentliche Legitimation der Polizei, die unter den rechtsextremen und rassistischen Vorfällen in den letzten Jahren und Monaten stark gelitten hat, und helfen, Vorwürfen und Argwohn entgegenzuwirken.
4. Rassismus und Rechtsextremismus in den Polizeibehörden ist eine **Gefahr für die öffentliche Sicherheit**. Die Polizei als ausführende Kraft des staatlichen Gewaltmonopols muss auf der Seite der Verfassung stehen und damit auch das Diskriminierungsverbot aus Art. 3 Grundgesetz schützen, anstatt verfassungsfeindlichen Bewegungen Rückendeckung zu geben oder sogar selbst Teil von ihnen zu sein. Antirassismus-Trainings helfen, solche Tendenzen zu erkennen, und haben eine präventive Wirkung, indem sie der Entstehung derartiger Tendenzen entgegenwirken.
5. Die Polizei hat als „Hüterin des Rechts“ eine **Vorbildfunktion** hinsichtlich Antidiskriminierung und Antirassismus. Durch die Einführung von verpflichtenden Antirassismus-Trainings wären die Polizeibehörden ein progressives Vorbild für eine antirassistische Gesellschaft.
6. Durch Antirassismus-Trainings kann ein Reflexionsprozess angestoßen werden, der zu einer **Enttabuisierung des Themas institutioneller Rassismus** und damit zu einer effektiveren Bekämpfung von Rassismus insgesamt führt.

---

<sup>45</sup> So verweist die European Agency for Fundamental Rights (FRA) in ihrem Handbuch für Trainerinnen und Trainer im Polizeidienst (S. 9) auf eine EU-weite Erhebung (EU-MIDIS), bei der 23.500 Angehörige ethnischer Minderheiten und Zuwanderergruppen in 27 Mitgliedstaaten befragt wurden. Von den Befragten, die Erfahrungen mit rassistischen Übergriffen oder Drohungen gemacht hatten, meldeten 65 % diese Vorfälle nicht der Polizei und mehr als die Hälfte dieser Personen (55 %) gab an, aufgrund von „mangelndem Vertrauen“ in die Polizei von einer Meldung abgesehen zu haben., [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2013-fundamental-rights-based-police-training\\_de.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2013-fundamental-rights-based-police-training_de.pdf).

