

Vera Egenberger

Gegenwärtige Entwicklungen bei der gerichtlichen Bearbeitung von ‚racial profiling‘

Diskriminierende Ausweiskontrollen als Teil der Polizeiarbeit werden immer häufiger vor Gericht angefochten. Das Büro zur Umsetzung von Gleichbehandlung e.V. begleitet einige Beschwerdeführer_innen und spricht Empfehlungen für eine zukünftige Behandlung von ‚racial profiling‘-Methoden aus.

Zwischen Mainz und Bonn wird am 25. Januar 2014 eine Akademikerfamilie mit westafrikanischen Wurzeln, die sich mit den beiden Kindern auf einer sonntäglichen Ausflugsreise befindet, von der Bundespolizei einer verdachtsunabhängigen Personenkontrolle unterzogen. Obwohl alle Familienmitglieder einen deutschen Pass besitzen, führen die Beamten bei der Leitstelle einen Abgleich durch, um die Richtigkeit der Dokumente zu prüfen. In diesem Zug werden von den Bundespolizeibeamten keine weiteren Personenkontrollen durchgeführt. Die Bundespolizei begründete die Zulässigkeit der Kontrollen damit, dass es sich bei dieser Strecke um einen bekannten „Schleuserweg“ handle und eine Personalien-Feststellung notwendig für die Gewinnung von polizeilichen Informationen im Zusammenhang mit der unerlaubten Einreise von Personen sei. Was hat die Bundespolizei dazu bewogen, diese Familie zu kontrollieren?

‘Racial profiling’

Als ‚ethnic‘ oder ‚racial profiling‘ wird eine Praxis bezeichnet, bei der Personen allein aufgrund ihrer äußeren Erscheinung sowie der vermuteten Zugehörigkeit zu einer ethnischen oder religiösen Gruppe bzw. ihrer Herkunft aus einem anderen Kulturraum für polizeiliche Maßnahmen ausgewählt werden. Dabei kann es sich beispielsweise um Personenkontrollen, Überwachungen oder beginnende Ermittlungshandlungen handeln. Für dieses Vorgehen gibt es in der deutschen Sprache noch keine angemessene Terminologie, daher werden die Begriffe ‚ethnic‘ bzw. ‚racial profiling‘ alternativ oder in Kombination verwendet.

Die Erstellung von Profilen ist grundsätzlich ein legitimes Mittel der polizeilichen Präventions- und Ermittlungsarbeit. Hier spielen das Erscheinungsbild, bzw. unveränderliche Eigenschaften wie Herkunft, Sprache oder Hautfarbe eines (möglichen) Täters, aber auch veränderliche Eigenschaften, wie das Verhalten, eine zentrale Rolle.

‚Profiling‘ muss allerdings von Grundsätzen der Unschuldsvermutung und der Unparteilichkeit geleitet sein, um rechtsstaatlichen Ansprüchen zu genügen. Die Indikatoren für solche Verdächtigen- oder Täterprofile müssen daher auf fundierten Hinweisen bezüglich einer bestimmten Tat beruhen.

Basiert das ‚Profiling‘ dagegen nicht auf fundierten Hinweisen, sondern nur auf unveränderlichen Eigenschaften einer Person wie der Hautfarbe oder dem vermeintlichen Migrationshintergrund, stellt dies eine Form von Diskriminierung dar.

‚Ethnic/Racial Profiling‘ in der Polizeiarbeit

Die Bundes- beziehungsweise Landespolizeien sind aufgrund spezifischer Gesetzgebung befugt, Personalien festzustellen, Fahrzeuge anzuhalten und zu durchsuchen, Massenkontrollen durchzuführen, Verhaftungen und Inhaftierungen vorzunehmen, gezielt Daten abzufragen und andere Überwachungsmaßnahmen vorzunehmen. Hierbei werden immer wieder Profiling-Methoden eingesetzt, die mitunter weitgehend auf ethnischen und/oder religiösen Zuschreibungen basieren. Dies widerspricht dem allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz des Grundgesetzes.

Diese Form von Zuschreibung schließt von vorhandenen unveränderlichen Eigenschaften einer Person auf ein konkretes Täter_innenprofil und führt zu illegitimen Stereotypisierungen und Verallgemeinerungen, die Menschen mit diesen unveränderlichen Merkmalen eine prinzipielle Affinität zu bestimmten Straftaten unterstellt. Eine mangelnde oder unangemessene Kommunikation der Polizeibeamt_innen mit den kontrollierten Personen kann das Gefühl, ungerechtfertigt und diskriminierend kontrolliert worden zu sein, noch verstärken. Betroffene fühlen sich bloßgestellt, schutzlos und als Kriminelle stigmatisiert. Das Gefühl der Ausgrenzung betrifft jene besonders stark, die hier, in ihrem Heimatland, als ‚Fremde‘ kategorisiert werden. Dies stört und beeinträchtigt eine kooperative Zusammenarbeit von Angehörigen ethnischer Minderheiten und der Polizei im Rahmen der Kriminalitätsbekämpfung.

Neben verdeckten oder mitunter offenen rassistischen Wissensbeständen und Einstellungen einzelner Beamt_innen gegen ethnische Minderheiten, ‚Ausländer‘ oder Muslime verstärkt eine institutionalisierte Form von Rassismus die Situation. Das Bundespolizeigesetz in den §§ 22 Abs. 1a und 23 leistet einer willkürlichen Personenkontrolle Vorschub. Spezifische Vorgaben, wann eine Befragung oder eine Kontrolle der Ausweispapiere vorgenommen werden soll, gibt es nicht und sind den einzelnen Beamt_innen überlassen. Bei derart weit in die Privatsphäre eingreifenden Polizeimaßnahmen wäre eine klare und einheitliche Vorgabe sinnvoll und geboten.

Hätte der kontrollierende Beamte im Regionalzug zwischen Mainz und Bonn akzeptiert, dass eine deutsche Familie durchaus dunkler Hautfarbe sein kann, hätte er einen Datenabgleich vermutlich nicht vorgenommen. Hätte das Bundespolizeigesetz dezidiert ausgeführt, unter welcher Maßgabe ein Datenabgleich durchzuführen ist, hätten klare Handlungsvorgaben für den Beamten vorgelegen.

Über polizeiinterne Problemlagen hinaus ist zu befürchten, dass ‚racial‘ und ‚ethnic profiling‘ rassistische Tendenzen innerhalb der Mehrheitsbevölkerung verstärken.

Die Kontrollen von vermeintlichen ‚Ausländern‘ suggeriert der weißen Mehrheitsbevölkerung, dass Angehörige der kontrollierten Minderheiten irgendwie krimineller seien.

Die gesetzliche Grundlage für verdachtsunabhängige Personenkontrollen

Verdachtsunabhängige Personenkontrollen, die verfassungsrechtlich als bedenklich einzustufen sind, basieren für die Bundespolizei auf den beiden folgenden Rechtsgrundlagen:

§ 22 Abs. 1a Bundespolizeigesetz (BPolG):

„Zur Verhinderung oder Unterbindung unerlaubter Einreise in das Bundesgebiet kann die Bundespolizei in Zügen und auf dem Gebiet der Bahnanlagen der Eisenbahnen des Bundes (§ 3), soweit auf Grund von Lageerkennissen oder grenzpolizeilicher Erfahrung anzunehmen ist, daß diese zur unerlaubten Einreise genutzt werden, sowie in einer dem Luftverkehr dienenden Anlage oder Einrichtung eines Verkehrsflughafens (§4) mit grenzüberschreitendem Verkehr jede Person kurzzeitig anhalten, befragen und verlangen, daß mitgeführte Ausweispapiere oder Grenzübertrittspapiere zur Prüfung ausgehändigt werden, sowie mitgeführte Sachen in Augenschein nehmen.“

§ 23 Abs. 1 Nr. 3 und Abs. 3 Bundespolizeigesetz:

„(...) im Grenzgebiet bis zu einer Tiefe von dreißig Kilometern zur Verhinderung oder Unterbindung unerlaubter Einreise in das Bundesgebiet oder zur Verhütung von Straftaten im Sinne des § 12 Abs. 1 Nr. 1 bis 4“ (...) (3) (...) Sie kann den Betroffenen insbesondere anhalten, ihn nach seinen Personalien befragen und verlangen, daß er Ausweispapiere zur Prüfung aushändigt.

Beide Paragraphen geben konkrete Maßnahmen und Schritte vor, die die Polizeibeamt_innen bei der Durchführung einer Kontrolle berücksichtigen müssen. Im Fall des § 22 Abs. 1a handelt es sich um (i) ein kurzzeitiges Anhalten, (ii) ein Befragen und erst dann (iii) eine mögliche Prüfung der Ausweispapiere. Hingegen sieht § 23 vor, dass eine Person (i) angehalten werden kann, (ii) Ausweisdokumente direkt (ohne eine Befragung) verlangt werden und (iii) eine Prüfung des Ausweisdokumentes vorgenommen werden kann.

Da § 23 des BPolG eine EU-binnengrenzrelevante Aussage trifft, greift der sogenannte EU Schengen Grenzkodex, der in § 6 (2) klarstellt, dass „bei der Durchführung

der Grenzübertrittskontrollen [...] die Grenzschutzbeamten Personen nicht aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung diskriminieren [dürfen].“

Die Praxis der Bundespolizei zeigt, dass der Einsatz der jeweils vorgegebenen Schritte bei Personenkontrollen eine Trennschärfe der beiden Rechtsgrundlagen vermissen lassen. Konkret vorgegebene Handlungsschritte werden bei Kontrollen mitunter beliebig und oder gar willkürlich eingesetzt.

Aktuelle Rechtsprechung zu ‚Racial Profiling‘

Seit Beginn des Jahres 2010 kommen nun einzelne Klagen von Betroffenen von ‚racial profiling‘ vor Gericht. Eine Weiterentwicklung der Rechtsprechung zeichnet sich ab.

Im Jahr 2011 wurde ein deutscher Student mit dunkler Hautfarbe in einem Regionalzug zwischen Kassel und Frankfurt durch die Bundespolizei kontrolliert. Der Kläger war der Einzige im Zug, der gebeten wurde, seine Papiere vorzulegen. Da dies für ihn nicht das erste Mal war, weigerte er sich, seine Papiere auszuhändigen. Er war darüber so verärgert und äußerte, dass ihn die Kontrollen an Methoden der SS erinnerten. Der Beamte fühlte sich beleidigt und nahm den jungen Mann mit zur nächsten Polizeiwache. Der Betroffene legte daraufhin Klage beim Verwaltungsgericht in Koblenz ein. Bei der dortigen Verhandlung hatte der kontrollierende Beamte freimütig dargelegt, dass er den jungen Mann wegen seiner Hautfarbe kontrolliert habe. Jedoch erst beim Oberverwaltungsgericht Rheinland Pfalz (Az. 7 A 10532/12), Ende 2012, konnte ein Anerkenntnis durch die Bundespolizei erzielt werden. Die Richterin hatte im Verhandlungsprotokoll sehr deutlich gemacht, dass eine Ausweiskontrolle, die lediglich aufgrund der Hautfarbe durchgeführt wird, dem Gleichbehandlungsgrundsatz des Grundgesetzes zuwider läuft.

In einem anderen Fall hatte eine Person, die selbst Rechtsanwalt ist, Klage beim Verwaltungsgericht Köln erhoben. Sie wurde in einem Nahverkehrszug in einem Vorort von Dortmund von Bundespolizeibeamten kontrolliert. Der verantwortliche Beamte führte nach eigenen Angaben die Kontrolle auf der Grundlage des § 22 Abs. 1a BPolG durch. Die Beamten hatten jedoch sofort ein Ausweisdokument gefordert, ohne zunächst eine Befragung durchzuführen, wie dies vom Gesetz vorgesehen ist. Die Richter stuften in ihrem Urteil (Az. 20 K 4683/12) aus Juni 2013 die Kontrolle als illegitim ein. Sie entschieden, dass die Kontrolle nicht von § 22 Abs. 1a BPolG gedeckt ist, sondern auf der Grundlage des § 23 BPolG hätte vorgenommen werden müssen, denn nur dieser Paragraph ermächtigt die Polizei zur direkten Kontrolle der Ausweispapiere, ohne eine vorherige Befragung durchzuführen. Da jedoch § 23 nur innerhalb einer 30 km-Zone im Grenzgebiet anwendbar ist, lag die Voraussetzung einer Kontrolle ohnehin nicht vor.

Der bereits in der Einleitung erwähnte Fall einer Familie war Ende Oktober 2014 beim Verwaltungsgericht Koblenz mit einem weiteren überraschenden Ergebnis verhandelt worden. Die Kammer hinterfragte den Einsatz von verdachtsunabhängigen

Kontrollen auf der Grundlage des § 22 Abs. 1a. Diese Norm – so das Gericht – ziele darauf ab, die illegale Einreise zu verhindern oder zu unterbinden. In einem Zug jedoch, der weder die Grenzen überschreitet, noch einen internationalen Flug- oder Seehafen passiert, über den eine illegale Einreise möglich sei, darf keine verdachtsunabhängige Kontrolle durchgeführt werden, da auf solch einer Strecke eine illegale Einreise schlichtweg nicht möglich ist. Die bahnbrechende Analyse, die jedoch die rassistische Komponente der Kontrolle gänzlich außer Acht lässt, wird in absehbarer Zeit beim Oberverwaltungsgericht weiter verhandelt. Die Bundespolizei hat zu Beginn des Jahres Berufung gegen das Urteil eingelegt.

Weitere anhängige ‚racial profiling‘ Klagen

Gegenwärtig sind drei weitere Fälle bei Gerichten anhängig, die das Büro zur Umsetzung von Gleichbehandlung als Beistand unterstützt. Die Fälle in München und Stuttgart betreffen zwei dunkelhäutige deutsche Akademiker, die durch ihre Arbeit regelmäßig mit dem Zug reisen müssen. Beide waren zum Zeitpunkt der Personenkontrolle durch die Bundespolizei in einem Zug, der sich in der 30 km-Zone befand. Hier kann, wie erläutert, die Bundespolizei auf der Grundlage des § 23 BPolG verdachtsunabhängige Personenkontrollen durchführen, wenn eine illegale Einreise vermutet wird. Bei beiden Personen wurde eine Datenabfrage durchgeführt, obwohl beide einen gültigen deutschen Pass vorlegten.

Der Fall in Bochum wiederum betrifft einen Schwarzen Deutschen, der nach dem Sport am Bahnhof auf seine Freundin wartete. Bundespolizeibeamte forderten ihn auf, seinen Pass vorzuzeigen, wozu sie durch § 23 Abs. 4 BPolG berechtigt sind. Da der Betroffene solche Situationen bereits häufig erlebt hatte und seine Freundin als Juristin wusste, dass eine Personenkontrolle ausschließlich aufgrund der Hautfarbe illegitim ist, verweigerte er die Herausgabe eines Identifikationsdokumentes. Dies führte dazu, dass er zur Wache mitgenommen wurde. Bei Klageeinreichung erläuterte die Polizei, der Kontrollierte hätte ja ein Drogendealer, Dieb, irregulär Aufhältiger, ein Islamist oder ein Obdachloser sein können. Daher sei die Kontrolle berechtigt gewesen. Bei den drei genannten Klagen finden in absehbarer Zeit Verhandlungen statt.

Empfehlungen

Obwohl die erwähnten Urteile die Illegitimität der Personenkontrollen anerkennen, wurden die rassistischen Beweggründe für die durchgeführten Personenkontrollen nicht weiter analysiert. Dies versuchen die Unterstützer_innen der von ‚racial profiling‘ Betroffenen nun stärker einzubringen. Über die gerichtlichen Schritte hinaus sind jedoch weitere Maßnahmen unabdingbar, um das Phänomen des ‚racial profiling‘ nachhaltig zu bearbeiten. Hierfür schlägt das Büro zur Umsetzung von Gleichbehandlung e.V. (BUG) die folgenden Maßnahmen vor:

1. **Statistische Erfassung der durch die Bundespolizei durchgeführten Personenkontrollen**

Für jede durchgeführte verdachtsunabhängige Personenkontrolle sollte ein standardisiertes Formular Einsatz finden, um die Kontrolle zu dokumentieren und als Grundlage für eine systematische Datenerhebung bezüglich verdachtsunabhängiger Personenkontrollen zu dienen. Dieses Formular sollte neben der genutzten Rechtsgrundlage, aufgrund derer die Person angehalten wurde, den Namen/die Nummer des/der Beamt_in, die ethnische Zugehörigkeit der kontrollierten Person – sofern die Person bereit ist diese anzugeben und die Person selbst ihre Zugehörigkeit definiert – sowie Datum und Ort der Kontrolle enthalten.

Statistiken zu diesen Personenkontrollen sollten regelmäßig erstellt und veröffentlicht werden. Sofern Personen ihre ethnische Zugehörigkeit angegeben haben, könnte dies Aufschluss geben über die Häufigkeit der Kontrollen dieser Gruppe. Sollte festgestellt werden, dass eine überproportional hohe Anzahl von Personen mit dunkler Hautfarbe dieser Form von Kontrollen unterzogen werden, sollte dies Auslöser sein für Gegenmaßnahmen.

2. **Novellierung des Bundespolizeigesetzes**

Da grundsätzliche Bedenken bestehen, dass die in den §§ 22 Abs. 1a und 23 BPolG vorgegebenen Regelungen verfassungskonform umsetzbar sind, sollten Konsequenzen gezogen und beide Vorschriften gestrichen werden. Sollte ersatzweise eine neue Rechtsnorm eingeführt werden, müssten dort in jedem Fall der Ort der Kontrollmaßnahme und der Zeitrahmen, wann und zu welchen Anlässen Kontrollen durchgeführt werden dürfen, spezifiziert werden. Unabdingbar wäre es, klare Bedingungen zu benennen, unter welchen Maßgaben, die an die zu kontrollierende Person gebunden sind, Kontrollen durchgeführt werden können, denn nur durch Normenklarheit lässt sich ‚racial profiling‘ unterbinden.

3. **Aus- und Fortbildung der Beamt_innen gewährleisten**

Wie sich in den Gerichtsverhandlungen immer wieder zeigt, verfügen die Beamt_innen nicht über ausreichende Kenntnisse, wie die bestehenden Rechtsgrundlagen grundrechtskonform umzusetzen sind. Daher sollten Aus- und Fortbildungen zur angemessenen Kommunikation mit Bürger_innen, zum Thema Antirassismus und ‚racial profiling‘ und zu den geltenden Menschenrechtsstandards durchgeführt werden. Bisherige Angebote scheinen hier nicht ausreichend.

4. **Kennzeichnung der Beamt_innen**

Eine weitreichend geforderte Notwendigkeit wäre es, alle Beamt_innen auf der Uniform gut sichtbar zu kennzeichnen. Ein Auskunftsanspruch nach der Dienstnummer hat sich in der Praxis nicht bewährt und sollte daher in eine Kennzeichnungspflicht umgewandelt werden.

5. Eine unabhängige Beschwerdestelle schaffen

Nicht nur für Betroffene von ‚racial profiling‘, sondern für alle Formen von Beschwerden gegen die Polizei sollten unabhängige Stellen eingerichtet werden. Die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) fordert seit einigen Jahren den Aufbau einer solchen Stelle in der Bundesrepublik. Die in Großbritannien existierende *Independent Police Complaints Commission* (IPCC) könnte als Modell hierfür dienen.

6. Ein verbindliches Antidiskriminierungsgesetz für staatliche Akteure

Das Phänomen ‚racial profiling‘ kann mit dem zivilrechtlichen Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) nicht bearbeitet werden. Dies deckt nur Diskriminierungsvorfälle zwischen Bürger_innen ab. Staatliche Akteure sind weitestgehend aus seinem Anwendungsbereich ausgeklammert. Daher ist ein Rechtsrahmen erforderlich, der diskriminierende Handlungen staatlicher Akteure wie der Polizei, Lehrer_innen in Schulen oder Verwaltungsangestellten sanktioniert. Das BUG hat hierfür in 2014 einen Gesetzentwurf erarbeitet und auf seiner Webseite¹ veröffentlicht.

Für die hier angeführten Maßnahmen ist ein entsprechender politischer Wille notwendig. Bislang scheinen politische Entscheidungsträger_innen die Problemlage ‚racial profiling‘ jedoch nur bedingt wahrzunehmen und anzuerkennen. Die Zivilgesellschaft wird sich dieses Themas weiterhin annehmen müssen.

VERA EGENBERGER ist Geschäftsführerin des Büros zur Umsetzung von Gleichbehandlung e.V. (BUG) in Berlin.

Anmerkungen:

1 S. http://www.bug-ev.org/fileadmin/user_upload/Entwurf_eines_Bundesantidiskriminierungsgesetzes.pdf