

Das Verbot rassistischer Diskriminierung nach Art. 3 Abs. 3 GG

Ein Handlungsfeld für die anwaltliche Praxis am Beispiel von „Racial Profiling“

Dr. Hendrik Cremer, Berlin

„Niemand darf wegen ... seiner Rasse, ... benachteiligt oder bevorzugt werden.“ Welche Bedeutung hat Art. 3 Abs. 3 GG, was genau besagt er, indem er rassistische Diskriminierung verbietet? Wenngleich es sich um eine Fundamentalnorm des Grundgesetzes handelt, sind diese Fragestellungen in der Regel kein Bestandteil der juristischen Ausbildung. Gleiches gilt mit Blick auf das Verbot rassistischer Diskriminierung nach europäischen und internationalen Menschenrechtsverträgen. Vor diesem Hintergrund erläutert der Beitrag einige inhaltliche Aspekte des Verbots rassistischer Diskriminierung, die für die anwaltliche Tätigkeit von Bedeutung sein können. Dabei wird verdeutlicht, dass das Verbot rassistischer Diskriminierung nicht nur Ungleichbehandlungen erfasst, die an offensichtlich unzulässigen Unterscheidungskriterien wie das der „Rasse“ anknüpfen. Im Zentrum des Aufsatzes steht das „Racial Profiling“ im Rahmen anlassloser Personenkontrollen zum Zweck der Migrationskontrolle durch die Bundespolizei. Der Beitrag setzt eine 2011 begonnene Serie zur Durchsetzung der Menschenrechte des Deutschen Instituts für Menschenrechte fort.*

I. Einleitung: § 22 Abs. 1 a BPolG

Der Aufsatz hat sich zum Ziel gesetzt, die grund- und menschenrechtliche Unzulässigkeit von Polizeikontrollen aufzuzeigen, welche auf einer Methode basieren, die gewöhnlich als „Racial Profiling“ oder auch „Ethnic Profiling“ bezeichnet wird. Es wird erörtert, warum die Polizei keine unveränderlichen Merkmale, die das äußere Erscheinungsbild eines Menschen prägen, als Auswahlkriterium für anlasslose Personenkontrollen heranziehen darf. In diesem Zusammenhang wird am Beispiel von § 22 Abs. 1 a BPolG erläutert, dass Gesetzesbestimmungen gegen das Diskriminierungsverbot verstoßen, wenn sie – obwohl dem Anschein nach neutral – zu rassistischen Diskriminierungen führen. § 22 Abs. 1 a BPolG ermächtigt die Bundespolizei zum Zweck der Migrationskontrolle, Personen in Bahnhöfen, Zügen und Flughäfen ohne konkreten Anlass und ohne konkreten Verdacht zu kontrollieren. Demnach darf die Bundespolizei jede Person anhalten, befragen und deren Ausweispapiere verlangen, sowie mitgeführte Sachen in Augenschein nehmen.¹ Das Potential, welches das Verbot rassistischer Diskriminierung für die anwaltliche Arbeit bietet, erschöpft sich nicht allein darin, eine Grundrechtsverletzung im Einzelfall geltend zu machen. Im Falle von Bestimmungen wie § 22 Abs. 1 a BPolG ist primär eine Vorlage an das Bundesverfassungsgericht anzustreben.

II. Verbot rassistischer Diskriminierung grund- und menschenrechtlich verbrieft

Das Verbot rassistischer Diskriminierung ist ein elementarer Bestandteil der europäischen und internationalen Menschenrechtsschutzsysteme. Rassistische Diskriminierung verbieten etwa Art. 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)², Art. 2 Abs. 1 und Art. 26 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (IPbPR)³ sowie die Anti-Rassismus-Konvention (ICERD)⁴ als spezielle Konvention zur Bekämpfung von Rassismus. Sämtliche Verträge sind von Deutschland ratifiziert worden und damit gemäß Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG innerstaatlich geltendes Recht, an das Polizei und Gerichte gebunden sind (Art. 20 Abs. 3 GG).⁵

Die Gewährleistungen der von Deutschland ratifizierten Menschenrechtsverträge sind nach ständiger Rechtsprechung des BVerfG auch bei der Auslegung deutschen Rechts zu berücksichtigen. Das deutsche Recht ist demnach völkerrechtskonform auszulegen, um Völkerrechtsverstöße zu vermeiden. Dabei dienen die Gewährleistungen einer Menschenrechtskonvention auf der Ebene des Verfassungsrechts als Auslegungshilfen für die Bestimmung von Inhalt und Reichweite von Grundrechten.⁶ Dies gilt auch für die Entscheidungen von Konventionsorganen, zu denen neben dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte auch der UN-Ausschuss für bürgerliche und politische Rechte und der UN-Anti-Rassismus-Ausschuss gehören, da sich in ihnen der Entwicklungsstand der jeweiligen Konvention widerspiegelt.⁷

1. Schutz vor Ungleichbehandlung nach unveränderlichen äußerlichen Merkmalen

Art. 3 Abs. 3 GG schützt vor spezifischen Ungleichbehandlungen, indem er rassistische Diskriminierungen verbietet. Dazu zählen Ungleichbehandlungen, die an dem phänotypischen Erscheinungsbild eines Menschen anknüpfen. Wählt die Bundespolizei unveränderliche Merkmale, die das äußere Erscheinungsbild eines Menschen prägen, wie Hautfarbe oder Gesichtszüge, als Auswahlkriterium für anlasslose Personenkontrollen, liegt eine solche Ungleichbehandlung vor.

Das Verbot von Ungleichbehandlungen wegen des phänotypischen Erscheinungsbildes als eine Ausprägung rassistischer Diskriminierung ist ein wesentlicher Bestandteil der europäischen und internationalen Menschenrechtsschutzsysteme. Alle genannten Bestimmungen der EMRK und des IPbPR wie auch die Anti-Rassismus-Konvention verbieten

* Cremer, Menschenrechte als Quelle von individuellen Rechten, AnWB 2011, 159; Althoff, Diskriminierungsschutz aus Menschenrechten, AnWB 2011, 482; Aichele, Die UN-Behindertenrechtskonvention in der gerichtlichen Praxis, AnWB 2011, 727; Althoff, Das Individualbeschwerdeverfahren zu den UN-Fachausschüssen, AnWB 2012, 52; Cremer, Kinderrechte und der Vorrang des Kindeswohls, AnWB 2012, 327; Rudolf, Diskriminierung wegen des Geschlechts ist mehr als Ungleichbehandlung, AnWB 2012, 599; Mahler, Wirtschaftliche, kulturelle und soziale Rechts sind einklagbar!, AnWB 2013, 245 und Althoff, Die Bedeutung der EGMR-Rechtsprechung für das deutsche Arbeitsrecht, AnWB 2013, 598.

1 Siehe genauer Cremer, „Racial Profiling“ – Menschenrechtswidrige Personenkontrollen nach § 22 Abs. 1 Bundespolizeigesetz, Deutsches Institut für Menschenrechte 2013, S. 16 ff.

2 BGBl. 2002 II, S. 1054 (Neufassung).

3 BGBl. 1973 II, S. 1534.

4 BGBl. 1969 II, S. 962.

5 Vgl. BVerfG, Beschluss vom 19.09.2006, 2 BvR 2115/01, Ziffer 52; BVerfG, Beschluss vom 23.3.2011, 2 BvR 882/09, Ziffer 52.

6 BVerfG, Beschluss vom 14.10.2004, 2 BvR 1481/04, Ziffer 32; BVerfG, Beschluss vom 23.03.2011, 2 BvR 882/09, Ziffer 52.

7 Vgl. zum Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) BVerfGE 111, 307 (317); vgl. zum UN-Ausschuss für bürgerliche und politische Rechte, BVerfG, Urteil vom 02.09.2009, in: NVWZ 2010, S. 389, S. 391 f.

eine Ungleichbehandlung aufgrund der Merkmale „Rasse“ und „Hautfarbe“.⁸ Dabei ist der Bezug auf diese Merkmale so zu lesen, dass sie sich auf die dahinterstehende rassistische soziale Konstruktion von Menschengruppen beziehen. Insofern ist es unerheblich, dass Art. 3 Abs. 3 GG „Hautfarbe“ nicht explizit als spezielles Diskriminierungsmerkmal nennt: Klassifizierungen von Menschen auf der Grundlage ihrer „Hautfarbe“ sind historisch ein Ausdruck biologistischen Rassismus.⁹ Dem entsprechend wird es durch das Differenzierungsmerkmal der „Rasse“ in Art. 3 Grundgesetz mit-erfasst.¹⁰

Schließlich gehen rassistische Konzepte – Ungleichbehandlungen aufgrund der „Rasse“ – historisch auf die Idee zurück, Menschen anhand biologistischer Kriterien – wie etwa Hautfarbe oder Gesichtszüge – zu klassifizieren.¹¹ Dabei werden aus einer Vielzahl visuell sichtbarer körperlicher Eigenschaften einzelne Merkmale herausgegriffen und Grenzen zwischen den variierenden körperlichen Merkmalen von Menschen gezogen. Auf dieser Grundlage werden Menschen unterschieden und ihnen pauschal bestimmte Eigenschaften oder Verhaltensmuster zugeschrieben.

Es ist irrelevant, aus welchen Motiven heraus – nach dem Gesetz und/oder im Einzelfall – die Ungleichbehandlung erfolgt. Für das Vorliegen einer Ungleichbehandlung im Sinne des Art. 3 Abs. 3 GG und menschenrechtlicher Diskriminierungsverbote ist einzig entscheidend, ob eine benachteiligende Behandlung durch staatlich zurechenbares Handeln gegeben ist.

2. Ungleichbehandlung auch bei weiteren Kriterien

Eine Ungleichbehandlung im Sinne des Art. 3 Abs. 3 GG und menschenrechtlicher Diskriminierungsverbote liegt vor, wenn sie an ein Diskriminierungsmerkmal anknüpft. Es kommt nicht darauf an, ob daneben noch andere Kriterien maßgeblich sind.¹² Ob etwa von der Bundespolizei weitere Kriterien als das phänotypische Erscheinungsbild bei einer anlasslosen Personenkontrolle herangezogen werden, ist für das Vorliegen einer Ungleichbehandlung irrelevant. Eine Ungleichbehandlung liegt auch dann vor, wenn weitere Kriterien – wie etwa das Reisen mit Gepäck – für die Auswahl existieren. Eine gegenteilige Auffassung, etwa der Bundesregierung,¹³ ist grund- und menschenrechtlich nicht haltbar. In diesem Fall werden zwar nicht alle Personen, die nach dem physischen Erscheinungsbild ins Raster fallen, kontrolliert. Es werden aber weiterhin nur Personen kontrolliert, die diese Voraussetzung (auch) erfüllen. Folglich bleibt es bei einer Ungleichbehandlung aufgrund des phänotypischen Erscheinungsbilds.

3. Schutz vor faktischen Diskriminierungen

Art. 3 Abs. 3 GG und die menschenrechtlichen Diskriminierungsverbote schützen nicht nur vor Gesetzesbestimmungen, die schon nach ihrem Gesetzeswortlaut unmittelbar an ein Diskriminierungsmerkmal anknüpfende Ungleichbehandlungen vorsehen. Sie kommen auch dann zum Tragen, wenn Gesetzesbestimmungen nicht unmittelbar ersichtlich zu Diskriminierungen führen.¹⁴ Solche Gesetzesbestimmungen, die offensichtlich diskriminieren, dürften in einem demokratischen Rechtsstaat auch so gut wie nie zu finden sein.

Aus der Perspektive der Betroffenen – auf diese kommt es beim Grund- und Menschenrechtsschutz an – ist es unerheblich, ob Diskriminierungen direkt aus dem Gesetz ablesbar sind, oder ob sie erst in der Ausführung durch die Exe-

kutive ersichtlich werden. Auch solche Bestimmungen sind anerkanntermaßen grund- und menschenrechtswidrig. Nach der Rechtsprechung des EuGH,¹⁵ des BVerfG¹⁶ wie auch des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte¹⁷ trifft den Gesetzgeber eine Ergebnisspflicht zum Schutz vor faktischer Diskriminierung. Auch nach der Anti-Rassismuskonvention kommt es ausdrücklich darauf an, ob Gesetze Diskriminierungen „bewirken“.¹⁸ § 22 Abs. 1 a BPolG ist vor diesem Hintergrund nicht mit Art. 3 Abs. 3 GG in Einklang zu bringen.

III. Diskriminierungen auf der Grundlage von § 22 Absatz 1 a BPolG

Dem Wortlaut von § 22 Abs. 1 a BPolG lässt sich ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 3 GG nicht explizit entnehmen. Er spricht nicht etwa von Personen mit einem bestimmten Aussehen, etwa von Personen mit „dunkler Hautfarbe“, sondern von „jeder Person“, die kontrolliert werden kann. Ob § 22 Abs. 1 a BPolG mit Art. 3 Abs. 3 GG vereinbar ist, richtet sich indes nicht allein nach einer reinen, isolierten Wortlautbetrachtung der Norm. Entscheidender sind hier vielmehr der Zweck der Norm und seine Auswirkungen in der Praxis.

In der Gesetzesbegründung wie auch in der Literatur ist davon die Rede, dass die Personenkontrollen der Bundespolizei gemäß § 22 Abs. 1 a BPolG „stichprobenartig“ erfolgen.¹⁹ Dieser Terminus ist insofern missverständlich, als man damit assoziieren könnte, die Kontrollen würden einem bestimmten, durch die Bundespolizei festgelegten System folgen, von dem grundsätzlich jede Person erfasst werden kann. Dies ist indes nicht der Fall. Die Befugnis, jede Person anhalten und kontrollieren zu können, ermächtigt die kontrollierenden Bundespolizistinnen und Bundespolizisten vielmehr dazu, in einem Zug, in einem Bahnhof oder Flughafen frei auszuwählen, welche Personen sie kontrollieren. Die einzelnen Personen werden von den jeweiligen Beamten der Bundespolizei vor Ort ausgesucht.

§ 22 Abs. 1 a BPolG ermächtigt die Beamtinnen und Beamten der Bundespolizei demnach dazu, selektiv vorzugehen, ohne dabei das Verhalten einer Person zum Anlass ihrer Kontrolle nehmen zu müssen. Es soll vielmehr Ausschau gehalten werden nach Personen, die sich unerlaubt im Land aufhalten. Bei einem solchen Gesetzesauftrag ist es naheliegend, dass die Bundespolizei die Personen in erster Linie nach phänotypischen Merkmalen aussucht. Es kann ja in der

8 Ohne dass es vorliegend für das Ergebnis darauf ankäme, sei erwähnt, dass die Diskriminierungsverbote in ihrer Konstruktion Unterschiede aufweisen. Bei Art. 14 EMRK wie auch Art. 2 Abs. 1 IPbPR handelt es sich um unselbständige akzessorische Diskriminierungsverbote im Schutzbereich einschlägiger Konventionsrechte; bei Art. 26 IPbPR und Art. 3 Abs. 3 GG handelt es sich hingegen um selbständige Diskriminierungsverbote, die für die Eröffnung ihrer Schutzbereiche rechtliche oder faktische Ungleichbehandlungen ausreichen lassen.

9 Ebenso EGMR, Urteil vom 13.12.2005, Antragsnummer 55762/00 u. 55974/00 (Timishev gegen Russland), Ziffer 55.

10 Jarass/Pieroth 2011, Art. 3, Rn. 123 m. w. N.

11 Ebenso EGMR (Fn. 9), Ziffer 55.

12 Siehe etwa BVerfG, Beschluss vom 18.06.2008, 2 BvL 6/07, Ziffer 48; BVerfGE 89, 276 (288 f.); BVerfGE 85, 191 (206).

13 BT-Drs. 17/11971 vom 20.12.2012, S. 2 ff. und S. 7.

14 BVerfG, Beschluss vom 18.06.2008, 2 BvL 6/07, Ziffer 49; Jarass (2011), Art. 3, Rn. 119; EGMR, Große Kammer, Urteil vom 13.11.2007, Antragsnummer 57325/00 (D. H. und andere gegen Tschechien); König/Peters, Kapitel 21, 2006, Rn. 65 f.

15 Siehe etwa EuGH, Urteil vom 15.09.2005, C-258/04, Ioannidis, Rn. 26; EuGH, Urteil vom 12.02.1974, C-152/73, Sotgiu, Rn. 11.

16 Siehe etwa BVerfG, Beschluss vom 18.06.2008, 2 BvL 6/07, Ziffer 48 f., m. w. N.

17 EGMR (Fn. 14), insbesondere Ziffer 175, 185, 193, m. w. N.

18 Art. 2 Abs. 1 c) ICERD.

19 BT-Drucksache 13/10790, S. 4; Müller-Terpitz, DÖV 1999, S. 335.

Realität im Wesentlichen nur um (solche) äußerliche Merkmale gehen, wenn die Auswahl allein durch Inaugenscheinnahme geschehen kann und soll.²⁰ Das Gesetz suggeriert folglich, dass sich der Aufenthaltsstatus von Menschen auf der Grundlage von phänotypischen Merkmalen festmachen ließe. Vor diesem Hintergrund ergibt sich bereits aus der Norm selbst, aus ihrem Zweck, dass sie auf Diskriminierungen angelegt ist.

Anzunehmen, dass die Bundespolizei in Anwendung der Regelung nicht nach einer Profilbildung vorgeht, bei denen unveränderliche äußerliche Merkmale eine zentrale Rolle spielen, erschiene überdies lebensfremd. In welchem Umfang die Praxis diskriminierender Personenkontrollen auf der Grundlage von § 22 Absatz 1 a BPolG geschieht, lässt sich statistisch zwar nicht erfassen. Für die Beamtinnen und Beamten der Bundespolizei bilden unveränderliche äußerliche Merkmale aber regelmäßig einen Verdacht auslösendes Kriterium, welche sie bei den Kontrollen als Auswahlkriterium heranziehen. So wird die Vorgehensweise der Bundespolizei in der Literatur auch als „Alltäglichkeit“²¹ oder „Klassiker“²² eingeordnet.

Diese Einschätzung findet ebenso durch den Vorsitzenden der Deutschen Polizeigewerkschaft (DPolG) Bestätigung. Dieser kommentierte die Klarstellung des OVG Rheinland-Pfalz,²³ demzufolge Kontrollen nach der „Hautfarbe“ von Personen untersagt sind, unter anderem wie folgt: „Man sieht wieder einmal, die Gerichte machen schöngeistige Rechtspflege, aber richten sich nicht an der Praxis aus.“²⁴ Dass es regelmäßig zu Diskriminierungen durch die Bundespolizei kommt, untermauern auch zahlreiche Erfahrungsberichte und Beschwerden von Einzelpersonen, die angeben, Ziel von diskriminierenden Personenkontrollen durch die Bundespolizei in Zügen, an Bahnhöfen und Flughäfen geworden zu sein. Zunehmend zeigen Medienberichte auf, dass selektive Personenkontrollen für die Bundespolizistinnen und Bundespolizisten wesentlicher Bestandteil ihrer Arbeit ist. Sie lassen keinen Zweifel, dass es sich um eine gewöhnliche, eine alltägliche Praxis der Bundespolizei handelt. Dementsprechend gibt es auch etliche Menschen in Deutschland, die darüber berichten, immer wieder Ziel solcher Kontrollen zu sein.²⁵

IV. Keine Rechtfertigung

Die Diskriminierungen, die § 22 Abs. 1 a BPolG auslöst, führen zu einer grund- und menschenrechtlichen Eingriffsintensität der Regelung, die einer Rechtfertigung grundsätzlich nicht zugänglich ist. Selektive Personenkontrollen, die auf Kriterien wie der Hautfarbe oder anderen physischen Merkmalen eines Menschen basieren, sind grund- und menschenrechtlich absolut verboten. Es geht im Falle selektiver Personenkontrollen um den Kern des grund- und menschenrechtlich verbrieften Diskriminierungsschutzes, der im engen Zusammenhang zum Ausgangspunkt der Menschenrechte steht: dem Schutz der individuellen Menschenwürde²⁶.

Der selektiven Personenkontrolle liegt ein Pauschalverdacht zugrunde. Ein solcher Verdacht wiegt schwer, so dass es auch nicht darauf ankommt, ob sich die betroffene Person dieses Verdachts durch Vorlage von Ausweispapieren wieder schnell entledigen kann. Ohne dass sie durch ihr Verhalten einen Anlass gegeben hat, wird die betroffene Person in ei-

nen kriminellen Zusammenhang gestellt. Grund ist die Zuordnung zu einer Gruppe, die über nicht veränderliche Merkmale wie Hautfarbe oder andere äußerliche Merkmale definiert wird. Mit dem Anknüpfen einer belastenden hoheitlichen Maßnahme an ein unveränderliches Merkmal wird der persönliche Achtungsanspruch Betroffener negiert. Daher ist ein solches Anknüpfen im Grundgesetz (Art. 3 Abs. 3) und in internationalen Menschenrechtsabkommen besonders verpönt.

Abgesehen davon, dass das Handeln von Polizisten in solchen Fällen auf Stereotypen basiert, hat ihr Handeln – als Staatsgewalt – eine Außenwirkung, die bestehende Stereotype in der Gesellschaft in besonderem Maße bekräftigen kann. Die Betroffenen werden dadurch öffentlich für die ganze Umgebung sichtbar in einen kriminellen Kontext gestellt. Bestehende Stereotype bei Außenstehenden können so in besonderem Maße bekräftigt werden.²⁷ Dies gilt umso mehr, als die Polizei in der Regel nur dann Personen kontrollieren darf, wenn ein konkreter Anlass besteht. In der Regel dürfen Aussenstehende also davon ausgehen, dass sich eine Person verdächtig gemacht hat, wenn sie kontrolliert wird.

Nach der Rechtsprechung des BVerfG dürfen die in Art. 3 Abs. 3 GG genannten Merkmale „nicht als Anknüpfungspunkt für eine rechtliche Ungleichbehandlung herangezogen werden. Das gilt auch dann, wenn eine Regelung nicht auf eine nach Artikel 3 Absatz 3 GG verbotene Ungleichbehandlung angelegt ist, sondern in erster Linie andere Ziele verfolgt.“²⁸ Selektive Kontrollen, die auf rassistischen Kriterien wie der Hautfarbe oder anderen physischen Merkmalen wie die Gesichtszüge eines Menschen basieren, knüpfen an dem in Art. 3 Abs. 3 GG genannten Merkmal der „Rasse“ an. Sie sind demnach absolut verboten.

Auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) wertet rassistische Diskriminierung als besonders schwerwiegende und verletzend Form der Diskriminierung mit tiefgreifenden Gefahren für die Gesellschaft. Das Verbot rassistischer Diskriminierung ist demnach von herausragender Bedeutung; die Bekämpfung von Rassismus ein wichtiges öffentliches Interesse.²⁹ Dementsprechend hat der EGMR wiederholt darauf hingewiesen, dass eine unmittelbare rassistische Differenzierung in einer modernen, demokratischen und pluralistischen Gesellschaft nicht sachlich gerechtfertigt werden kann.³⁰

20 Siehe auch Seebode, Deutscher Bundestag, Sitzung des Innenausschusses am 15. Juni 1998, Öffentliche Anhörung von Sachverständigen zu dem Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundesgrenzschutzgesetzes, Drucksache 13/10790, S. 111.

21 Tischbirek/Wihl, JZ 2013, S. 219.

22 Drohla, ZAR 2012, S. 411, S. 412.

23 OVG Rheinland-Pfalz, 29.10.2012, 7 A 10532/12, Pressemitteilung Nr. 30/2012, Ausweiskontrolle eines dunkelhäutigen Deutschen durch die Bundespolizei: Verfahren nach Entschuldigung beendet.

24 Die Welt (30.10.2012); siehe außerdem Deutsches Institut für Menschenrechte, 29.10.2013, Pressemitteilung: Institut fordert Verankerung der Abschaffung rassistischer Personenkontrollen durch die Bundespolizei im Koalitionsvertrag.

25 Siehe zu alledem genauer mit zahlreichen Hinweisen, Cremer (Fn. 1), S. 27 ff.

26 Vgl. ebenso Jarass/Pieroth 2011, Art. 3, Rn. 114; Human Rights Committee, Entscheidung vom 27.07.2009, UN-Dokument CCPR/C/96/D/1493/2006, Communication No. 493/2006 (Williams Lecraft gegen Spanien), Ziffer 7.2; Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA), Für eine effektivere Polizeiarbeit, Diskriminierendes „Ethnic Profiling“ erkennen und vermeiden, Luxemburg 2010, S. 19.

27 Siehe ebenso Court of Quebec (Criminal Division), Urteil vom 27.01.2005, No. 500-01-004657-042-001 (The Queen v. Campbell, Alexer), Ziffer 30 f.; FRA (Fn. 26), S. 19 f.

28 BVerfGE 85, 191 (206).

29 EGMR (Fn. 14), Ziffer 204, m. w. N.

30 EGMR (Fn. 14), Ziffer 176; EGMR, Urteil vom 05.06.2008, Antragsnummer 32526/05 (Sampanis gegen Griechenland), Ziffer 69.

Zum gleichen Ergebnis kommt der UN-Ausschuss für bürgerliche und politische Rechte. In seiner Entscheidung, in der es um die selektive Kontrolle der Aufenthaltsberechtigung einer Spanierin im Bahnhof der spanischen Stadt Valladolid ging, hat er ausgeführt, dass selektive Personenkontrollen, die sich an spezifischen körperlichen Merkmalen orientieren, nicht nur die Würde der Betroffenen beeinträchtigen, sondern auch zur Verbreitung xenophober Einstellungen in der allgemeinen Öffentlichkeit beitragen und einer wirksamen Politik zur Bekämpfung von Rassismus zuwiderlaufen.³¹ Dementsprechend fordert der UN-Anti-Rassismus-Ausschuss unter Bezugnahme auf die Verpflichtungen aus der Anti-Rassismus-Konvention, dass die Vertragsstaaten präventiv tätig werden und Maßnahmen ergreifen, um „Racial/Ethnic Profiling“ grundsätzlich zu verhindern.³²

Selective Kontrollen sind nach alledem auch deswegen nicht zu rechtfertigen,³³ weil sie auch gesamtgesellschaftlich negative Folgen haben: für das friedliche Zusammenleben³⁴, für das Vertrauen in die Polizei³⁵ und für die Zugehörigkeit und Teilhabe betroffener Gruppen³⁶ in Deutschland. Eine auf Menschenrechten gründende Staats- und Gesellschaftsordnung wird untergraben, wenn Staatsorgane den auf der Menschenwürde beruhenden persönlichen Achtungsanspruch von Menschen missachten und sie aufgrund unveränderlicher Merkmale pauschal verdächtigen.

V. Fazit

Das Verbot rassistischer Diskriminierung bietet ein weitgehend noch ungenutztes Handlungsfeld für die Rechtspraxis.³⁷ Es kann grundsätzlich für alle Lebensbereiche und Rechtsgebiete von Relevanz sein. Der Beitrag hat am Beispiel von § 22 Abs. 1 a BPolG aufgezeigt, dass auch scheinbar neutrale Gesetzesbestimmungen gegen Art. 3 Abs. 3 GG verstoßen können. § 22 Abs. 1 a BPolG ist darauf angelegt, dass die Beamtinnen und Beamten der Bundespolizei unveränderliche äußerliche Merkmale bei der Auswahl von Personen heranziehen und demzufolge regelmäßig diskriminierende Personenkontrollen vornehmen.

Im Falle einer rassistischen Personenkontrolle auf der Grundlage von § 22 Abs. 1 a BPolG empfiehlt es sich für die anwaltliche Praxis, eine Vorlage an das Bundesverfassungsgericht gemäß Art. 100 Abs. 1 GG anzustreben. Hier wäre darzustellen, dass § 22 Abs. 1 a BPolG gegen Art. 3 Abs. 3 GG verstößt. Außerdem wird für diesen Fall empfohlen, in den anwaltlichen Schriftsätzen auch eine Verletzung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung gemäß Art. 2

Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG und des verfassungsrechtlichen Gebots der Normenklarheit und -bestimmtheit durch § 22 Abs. 1 a BPolG darzulegen.³⁸

Sofern das jeweilige Gericht keine Vorlage an das Bundesverfassungsgericht vornehmen wird, bleibt für den Einzelfall das Klagebegehren, eine Verletzung von Art. 3 Abs. 3 GG durch das Gericht feststellen zu lassen. Hier wäre darzulegen, dass § 22 Abs. 1 a BPolG unter Verletzung von Art. 3 Abs. 3 GG ermessensfehlerhaft angewendet worden ist. Die Erläuterungen zu § 22 Abs. 1 a BPolG in diesem Beitrag sind beispielhaft zu verstehen, da es weitere Gesetzesbestimmungen auf Bundes- und Landesebene gibt, die vergleichbar weitreichende polizeiliche Ermächtigungen zu anlasslosen Personenkontrollen beinhalten. Die Praxis des „Racial Profiling“ ist in der Polizeiarbeit in Deutschland weit verbreitet. Sie aufzubrechen, muss ein Kernanliegen des freiheitlichen und auf Menschenrechten basierenden Rechtsstaates sein. Dazu können Anwältinnen und Anwälte einen wichtigen Beitrag leisten.

31 Human Rights Committee (Fn. 26), Ziffer 7.2.

32 CERD, General Comment (Recommendation) No 31 on the prevention of racial discrimination in the administration and functioning of the criminal justice system, 2005, Ziffer 20; siehe außerdem CERD, General Comment (Recommendation) No. 30, Discrimination Against Non Citizens, 2004, Ziffer 7 und 9 f.

33 Siehe ebenso Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI), Allgemeine Empfehlung Nr. 11 vom 29.06.2007, Bekämpfung von Rassismus und rassistischer Diskriminierung in der Polizeiarbeit.

34 FRA (Fn. 26), S. 19.

35 United States Department of Justice, Racial Profiling Fact Sheet, TDD (202) 514-1888, 17.06.2003, S. 1; FRA (Fn. 26), S. 19 f.

36 Court of Quebec (Fn. 27), Ziffer 30 f.; FRA (Fn. 26), S. 19 f.

37 Ein spezifisches Fortbildungs- und Informationsangebot für Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte zu Menschenrechten und Diskriminierungsschutz bietet das Projekt „Anwaltschaft für Menschenrechte und Vielfalt“ beim Deutschen Institut für Menschenrechte, <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/projekt-anwaltschaft-fuer-menschenrechte-und-vielfalt.html>.

38 Siehe dazu genauer Cremer (Fn. 1), S. 16 ff.



Dr. Hendrik Cremer, Berlin

Der Autor ist wissenschaftlicher Referent am Deutschen Institut für Menschenrechte.

Leserreaktionen an anwaltsblatt@anwaltverein.de.