



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Vortrag

Das Verbot der rassistischen Diskriminierung nach Art. 3 Abs. 3 GG und die Methode des „Racial Profiling“

gehalten am 7. Juni 2016 zur Eröffnung der
Internationalen Dekade für Menschen Afrikanischer
Abstammung in Deutschland in der
Antidiskriminierungsstelle des Bundes

Dr. Hendrik Cremer

Sehr geehrte Damen und Herren,

zunächst möchte mich dafür bedanken, hier heute¹ zur Eröffnung der Internationalen Dekade für Menschen Afrikanischer Abstammung sprechen zu dürfen.

Beginnen möchte ich zunächst mit ein paar Worten zum Deutschen Institut für Menschenrechte, für das ich hier spreche: Das Institut ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den so genannten Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status); seine Aufgaben bestehen in der Förderung und dem Schutz der Menschenrechte.

In Deutschland liegt die Zuständigkeit für die Polizei bei den Ländern, es gibt daher 16 Landespolizeien. Zudem gibt es die Bundespolizei, die aus dem ehemaligen Bundesgrenzschutz entstanden ist.

Bei der Methode des „Racial Profiling“ geht es unter anderem darum, dass polizeiliche Maßnahmen auf der Grundlage physischer Merkmale wie Hautfarbe und nicht auf der Grundlage eines Verdachts gegen eine konkrete Person vorgenommen werden.

Ich werde mich im Folgenden auf die Praxis der Bundespolizei im Rahmen anlassloser Personenkontrollen gemäß § 22 Abs. 1 a Bundespolizeigesetz beschränken.

1 Diskriminierungen auf der Grundlage von § 22 Abs. 1 a Bundespolizeigesetz

Das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz hat dazu im Oktober 2012 im Rahmen eines Gerichtsverfahrens klargestellt, dass eine von der Bundespolizei durchgeführte Personenkontrolle das Diskriminierungsverbot nach Artikel 3 Absatz 3 Grundgesetz verletzt hat, weil die Bundespolizei Hautfarbe als ein Auswahlkriterium für eine anlasslose Personenkontrolle herangezogen hat.

Die Bundespolizei hat sich in dem Gerichtsverfahren beim Kläger entschuldigt. Daraufhin wurde das Verfahren im gegenseitigen Einverständnis für erledigt erklärt. Die rechtlichen Ausführungen, die das Gericht in dem Fall getroffen hat, ergingen nur mündlich. Darin hat das Gericht ausgeführt, dass die dem Fall zugrunde liegende Praxis unvereinbar ist mit dem grund- und menschenrechtlichen Verbot rassistischer Diskriminierung.

In dem Fall wurde ein Schwarzer Deutscher in einem Regionalzug von Kassel nach Frankfurt/Main kontrolliert: Er studiert in Kassel und möchte über das Wochenende seine Eltern besuchen. Nach dem zweiten Zwischenstopp des Zuges verlässt er das Abteil, um sich einen Tee zu holen. Auf dem Weg zurück zu seinem Platz wird er von zwei Beamten der Bundespolizei wahrgenommen, angesprochen und aufgefordert, sich auszuweisen. Er weigert sich, sich auszuweisen. Die Polizisten durchsuchen daraufhin seinen Rucksack, ohne darin Ausweispapiere finden zu können. Schließlich wird er zur Dienststelle der Bundespolizei nach Kassel verbracht, wo seine Personalien festgestellt werden.

¹ <http://kaneza.org/eroffnung-der-internationalen-dekade-fur-menschen-afrikanischer-abstammung-in-deutschland/>.

Dieser Fall, der in der Öffentlichkeit bundesweit erhebliche Aufmerksamkeit erlangt hat, kann als plastisches Beispiel dafür dienen, welcher staatlichen Kontrollmacht Menschen durch „Racial Profiling“ in Deutschland im Alltag ausgesetzt sind.

Einer der beiden Beamten sagt dazu später vor Gericht aus, dass sie im Rahmen von Personenkontrollen zur Verhinderung unrechtmäßiger Einreise Leute ansprechen, die einem „als Ausländer erschienen“. Dies richte sich „nach der Hautfarbe, aber auch danach, ob der Reisende Gepäck bei sich habe oder irgendwo alleine im Zug stehe“. Der Betroffene sei „aufgrund seiner Hautfarbe ins Raster gefallen“.

Die Bundespolizei hat bereits direkt nach dem Gerichtsverfahren hervorgehoben, dass es sich nur um einen Einzelfall gehandelt habe. Zugleich wurde betont, dass es zu keinem Urteil gekommen sei, an das man gebunden sei. Die Bundesregierung negiert bis heute, dass die Bundespolizei „Racial Profiling“ praktiziert.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte hat im Sommer 2013 eine Untersuchung zum Thema veröffentlicht. Sie befasst sich beispielhaft mit der Polizeipraxis von „Racial Profiling“ im Rahmen von Personenkontrollen nach § 22 Abs. 1 a des Bundespolizeigesetzes.

Nach der Vorschrift darf die Bundespolizei jede Person in Bahnhöfen, Zügen und Flughäfen zum Zweck der Migrationskontrolle anhalten, befragen und Ausweispapiere verlangen, sowie mitgeführte Sachen in Augenschein nehmen.

Die Untersuchung des Instituts verdeutlicht, dass es beim Thema „Racial Profiling“ nicht um Einzelfälle von Diskriminierungen durch die Bundespolizei geht. Dabei ist der Grund für die menschenrechtswidrige Praxis nicht allein im Verantwortungsbereich und Handeln der Polizei zu suchen. Es ist die gesetzliche Ermächtigungsgrundlage der Bundespolizei, die auf diskriminierendes Handeln angelegt ist. Sie sendet an die ausführende Polizei eine dem Verbot rassistischer Diskriminierung widersprechende Botschaft.

Denn die Norm suggeriert, dass sich der Aufenthaltsstatus von Menschen anhand physischer Merkmale erkennen lasse. Das Bundespolizeigesetz ermächtigt die Beamtinnen und Beamten der Bundespolizei 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 Realität im Wesentlichen nur um solche äußerlichen Merkmale gehen, wenn die Auswahl allein durch Inaugenscheinnahme geschehen kann und soll.

Die untersuchte Vorschrift des Bundespolizeigesetzes verstößt damit gegen das menschenrechtliche Verbot rassistischer Diskriminierung. Der Diskriminierungsschutz erfasst nämlich auch faktische Diskriminierungen, also auch solche Diskriminierungen, die sich aus der Anwendung der Norm ergeben, aus ihrer Wirkung. Für die Betroffenen – und auf ihre Perspektive kommt es beim Menschenrechtsschutz an –, ist es unerheblich, ob sich die Diskriminierung bereits aus der Norm ablesen lässt, oder ob ihre Anwendung zur Diskriminierung führt.

Auch nach dem Internationalen Übereinkommen gegen rassistische Diskriminierung (ICERD) kommt es ausdrücklich darauf an, ob Gesetze Diskriminierungen „bewirken“. Ein solcher Fall ist dann anzunehmen, wenn in der Rechtswirklichkeit deutlich wird, dass ein Gesetz nicht nur in einzelnen Ausnahmefällen, sondern gehäuft zu gleich gelagerten direkten (unmittelbaren) rassistischen Diskriminierungen führt. § 22 Abs. 1 a Bundespolizeigesetz ist vor diesem Hintergrund nicht mit Art. 3 Abs. 3 Grundgesetz in Einklang zu bringen.

In welchem Umfang die Praxis diskriminierender Personenkontrollen auf der Grundlage von § 22 Absatz 1 a des Bundespolizeigesetzes 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. Bestätigt wurde dies auch vom Vorsitzenden der Deutschen Polizeigewerkschaft (DPOIG) in einem im Oktober 2013 erschienenen Zeitungs-Interview.

Betroffenenorganisationen in Deutschland üben zunehmend öffentlich Kritik an der Praxis rassistischer Personenkontrollen. Die Initiative Schwarze Menschen in Deutschland (ISD) hat beispielsweise Ende 2012 beim Petitionsausschuss des Bundestages eine Petition eingereicht, die sich gegen die Praxis der Bundespolizei gewandt hat. Die Petition wurde von mehr als 13.000 Menschen gezeichnet. Sie erreichte damit Rang 13 gemessen an der Anzahl der Mitzeichnungen, bei insgesamt 526 öffentlichen Petitionen im Jahr 2012.

Überdies lässt sich beobachten, dass es zunehmend Menschen gibt, die sich gegen die Praxis der Bundespolizei zu Wehr setzen, indem sie vor Gericht ziehen. Mittlerweile gibt es eine Reihe von Gerichtsverfahren, in denen die klagenden Personen den Vorwurf erhoben haben, im Rahmen von Personenkontrollen durch die Bundespolizei aufgrund ihrer Hautfarbe diskriminiert worden zu sein.

Die Rolle von Betroffenen und Betroffenenorganisationen ist von elementarer Bedeutung. Die staatlichen Organe stehen menschenrechtlich zwar in der Pflicht – die erforderliche Bewegung passiert aber nur durch Betroffene, die etwa Gerichtsverfahren vorantreiben.

Besonders hervorzuheben ist hier ein aktuelles Urteil des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz vom April dieses Jahres (Aktenzeichen 7 A 11108/14.OVG), durch das der Schutz vor rassistischen Personenkontrollen durch die Polizei grundsätzlich gestärkt wird. Denn nach dem Urteil des Gerichts kann sich die Bundesregierung nicht mehr auf den Standpunkt zurückziehen, die Bundespolizei nehme keine Personenkontrollen vor, bei denen das äußerliche Erscheinungsbild das alleinige oder ausschließliche Auswahlkriterium sei. Mit dieser Position hat die Bundesregierung zuletzt weiterhin bestritten, dass die Bundespolizei diskriminierende Personenkontrollen vornimmt. Das Oberverwaltungsgericht hat demgegenüber zu Recht klargestellt, dass eine Diskriminierung auch dann vorliegt, wenn die Hautfarbe der Betroffenen – neben anderen Gesichtspunkten – zumindest mitentscheidend für die Durchführung einer anlasslosen Personenkontrolle ist.

In dem zugrundeliegenden Fall ging es um die Kontrolle einer Schwarzen jungen deutschen Familie. Die Eheleute aus Mainz befanden sich für einen Tagesausflug mit ihren fünf und eineinhalb Jahren jungen Kindern in der regionalen Mittelrheinbahn von Mainz in Richtung Bonn. Im Verlauf der Fahrt wurden die Klägerin und der Kläger ohne Anlass und vor den Augen anderer Reisender von Beamten der Bundespolizei kontrolliert und die Daten ihrer Personalausweise wurden zur Datenprüfung an die Leitstelle weiter gegeben. Weitere Personen in dem Zug wurden nicht kontrolliert.

2 Das Verbot rassistischer Personenkontrollen ist absolut

Selektive Personenkontrollen, die auf Kriterien wie Hautfarbe oder anderen physischen Merkmalen wie etwa Gesichtszügen eines Menschen basieren, sind menschenrechtlich absolut verboten. In dieser Bewertung sind sich europäische und internationale Menschenrechtsorgane einig. Das Verbot rassistischer Diskriminierung ist nicht nur im Grundgesetz, sondern auch im internationalen und europäischen Menschenrechtsschutz fest verankert – und es steht im engen Zusammenhang zum Ausgangspunkt der Menschenrechte: dem Schutz der individuellen Menschenwürde.

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

Selektive Kontrollen sind nach alledem auch deswegen nicht zu rechtfertigen, weil sie auch gesamtgesellschaftlich negative Folgen haben: für das friedliche Zusammenleben, für das Vertrauen in die Polizei und für die Zugehörigkeit und Teilhabe betroffener Gruppen in der Gesellschaft. 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.

3 Empfehlungen

Ich komme nun abschließend zu einigen Handlungsempfehlungen, die insbesondere die Bundesregierung, Landesregierungen, die Gesetzgeber wie auch die Polizei adressieren.

Gesetzliche Regelungen wie § 22 Absatz 1 a) Bundespolizeigesetz, die die Polizei zum Zweck der Migrationskontrolle zu anlasslosen Personenkontrollen ermächtigen, sind mit dem Verbot rassistischer Diskriminierung aus Art. 3 Abs. 3 Grundgesetz sowie europäischen und internationalen Menschenrechtsverträgen nicht in Einklang zu bringen. Die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz des Europarats (ECRI) in ihrem jüngsten Bericht über Deutschland aus 2014, der UN-Ausschuss gegen rassistische Diskriminierung (CERD) in seinem aktuellen Bericht

über Deutschland aus 2015 wie auch der Menschenrechtskommissar des Europarats in seinem Bericht über Deutschland aus 2015 haben die Vorschrift entsprechend kritisiert. § 22 Absatz 1 a) Bundespolizeigesetz ist auf Diskriminierung angelegt und daher aufzuheben.

Sämtliche Gesetzesbestimmungen auf Bundes- und Landesebene, die entsprechende oder ähnliche Ermächtigungen enthalten, nach denen die Polizei ohne konkreten Anlass Personenkontrollen zum Zweck der Migrationskontrolle vornehmen kann, sollten einer grund- und menschenrechtlichen Überprüfung unterzogen werden.

Solange der Gesetzgeber nicht tätig wird, sollten Anwältinnen und Anwälte im Falle einer rassistischen Personenkontrolle eine Überprüfung der gesetzlichen Grundlage durch das Bundesverfassungsgericht anstreben. Dies ist allerdings nur möglich, wenn die zuständigen Gerichte dem Bundesverfassungsgericht, etwa § 22 Abs. 1 a Bundespolizeigesetz, zur grund- und menschenrechtlichen Überprüfung vorlegen.

Zudem sollten in die Polizeigesetze auf Bundes- und Landesebene Vorschriften eingefügt werden, die „Racial Profiling“ definieren und ausdrücklich verbieten.

Außerdem muss das Verbot rassistischer Diskriminierung in der Aus- und Fortbildung von Polizistinnen und Polizisten fest verankert werden. Polizeibeamte müssen in die Lage versetzt werden, ihre hoheitlichen Aufgaben stets ohne diskriminierendes Profiling durchzuführen.

In einigen Bundesländern gibt es zumindest erste positive Anknüpfungspunkte: Punktuell beginnt auf Landesebene eine Diskussion über ein explizites gesetzliches Verbot von „Racial Profiling“ und die Auseinandersetzung mit dem Thema in der Aus- und Fortbildung der Landespolizei.

Wesentliche Schritte, um der Praxis ernsthaft entgegenzutreten, stehen in Deutschland aber noch aus.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Kontakt

Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin
Tel.: 030 25 93 59-42
Fax: 030 25 93 59-59
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

AUTOR_IN: Dr. Hendrik Cremer
cremer@institut-fuer-menschenrechte.de
© Deutsches Institut für Menschenrechte, 2016
Alle Rechte vorbehalten

Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status).

Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenkonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.