

# RACIAL PROFILING: POSITIONSPAPIER ZU MENSCHENRECHTSWIDRIGEN PERSONENKONTROLLEN

Dr. Maria Scharlau, Stand 30. September 2021

|   |    |
|---|----|
| 1. EINFÜHRUNG.....  | 2  |
| 2. WAS IST RACIAL PROFILING?.....                                       | 2  |
| 3. VÖLKERRECHTLICHE EINORDNUNG VON RACIAL PROFILING.....                | 4  |
| 4. MENSCHENRECHTLICHE UND GESELLSCHAFTSPOLITISCHE RELEVANZ.....         | 5  |
| 5. RACIAL PROFILING IN DEUTSCHLAND – AUSMAß UND STAND DER DEBATTE ..... | 6  |
| 6. DIE RECHTSLAGE IM BUND UND LÄNDERN.....                              | 11 |
| 7. RECHTSPRECHUNG IN DEUTSCHLAND .....                                  | 13 |
| 8. FORDERUNGEN VON AMNESTY INTERNATIONAL.....                           | 15 |
| 9. LITERATURVERZEICHNIS.....  | 17 |

AMNESTY INTERNATIONAL Deutschland e. V.

Politik und Activism . Zinnowitzer Straße 8 . 10115 Berlin

T: +49 30 420248-0 . F: +49 30 420248-444

E: [themen@amnesty.de](mailto:themen@amnesty.de) . W: [www.amnesty.de](http://www.amnesty.de)

SPENDENKONTO . Bank für Sozialwirtschaft

IBAN: DE23 3702 0500 0008 0901 00 . BIC: BFS WDE 33XXX

**AMNESTY  
INTERNATIONAL**



# 1. EINFÜHRUNG

Seit vielen Jahren arbeitet Amnesty International zu rechtswidrigem Polizeiverhalten in Deutschland und steht im kritischen Dialog mit der Institution Polizei.<sup>1</sup> Zu den zentralen Forderungen von Amnesty gehören die **deutschlandweite Einführung einer individuellen Kennzeichnungspflicht für Polizist\_innen, unabhängige Untersuchungsmechanismen zur Aufklärung von Vorwürfen über rechtswidriges Polizeiverhalten** und **mehr Menschenrechtsbildung im Rahmen der Aus- und Fortbildung der Polizei**. Insbesondere fordert Amnesty International die Einführung verpflichtender Antirassismus-Trainings in der polizeilichen Aus- und Fortbildung.

Racial Profiling ist eine Diskriminierungserfahrung, die viele People of Color (PoC) und Schwarze Menschen in Deutschland nahezu täglich machen. Amnesty International versteht darunter im Einklang mit internationalen Definitionen **Polizeikontrollen, die (jedenfalls auch) auf der Hautfarbe oder der angenommenen Herkunft der kontrollierten Person basieren**. In den letzten Jahren verhandelten Verwaltungsgerichte immer mehr Fälle, bei denen der Vorwurf des Racial Profiling im Raum stand. Diese Gerichtsverfahren, die Berichte von Selbstorganisationen und Betroffenen sowie verschiedene Studien zeigen: Racial Profiling ist Realität in Deutschland. Allerdings weisen die Polizei selbst und die politisch Verantwortlichen den Vorwurf rassistischer Fahndungsmuster regelmäßig zurück.

Amnesty International ordnet mit diesem Papier das Problem rassistisch diskriminierender Fahndungsmuster in einen menschenrechtlichen Kontext ein und stellt Lösungsansätze vor.<sup>2</sup>

## 2. WAS IST RACIAL PROFILING?

Der englische Begriff „Racial Profiling“ kann im Deutschen mit „Rassistische Fahndungsmuster“ übersetzt werden. Die **Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI)** spricht von „Racial Profiling“, **wenn sich die Polizei im Zuge ihrer Kontroll-, Überwachungs- und Ermittlungsaktivitäten auf Zuschreibungen wie die der vermeintlichen „Rasse“, „Hautfarbe“, Sprache, Religion, Nationalität oder „ethnischen Herkunft“ bezieht, ohne dass es hierfür eine Rechtfertigung in Form eines objektiven Grundes gibt.**<sup>3</sup> ECRI weist darauf hin, dass die Verfolgung eines abstrakten legitimen Ziels wie die Aufrechterhaltung der Ordnung grundsätzlich nicht als Rechtfertigung

<sup>1</sup> Siehe z.B. Amnesty-Bericht „Täter unbekannt“ aus dem Jahr 2010, <http://amnesty-polizei.de/wp-content/uploads/2010/07/Polizeibericht-Deutschland-2010.pdf>.

<sup>2</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 und verstanden werden. Dazu gehören die Begriffe „Rasse“, „Ethnie“ und „Hautfarbe“. Sie werden im Deutschen häufig und fälschlich so gebraucht und verstanden, als handele es sich um eine biologisch oder kulturell begründete, einheitliche Gruppe. Den Individuen, die einer solchen Gruppe zugerechnet werden, werden zugleich bestimmte unveränderliche Eigenschaften oder Verhaltensweisen zugeschrieben. Solche Zuschreibungen und Gruppenkonstruktionen sind häufig mit Abwertung verbunden sowie mit Versuchen, Menschen ihre Rechte abzuspochen oder sie in ihren Rechten einzuschränken. Der Begriff Schwarz wird im Folgenden dort großgeschrieben, wo er als selbst gewählte Bezeichnung verwendet wird.

<sup>3</sup> Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI), General Policy Recommendation No. 11 on combatting racism and racial discrimination in policing, CRI(2007)39, Rn. 28, <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-11-on-combating-racism-and-racia/16808b5adf>. Die Definition gibt ECRI in Rn. 1 dieser Empfehlung: “For the purposes of this Recommendation, racial profiling shall mean: ‘The use by the police, with no objective and reasonable justification, of grounds such as race, colour, language, religion, nationality or national or ethnic origin in control, surveillance or investigation activities’”.



ausreicht.<sup>4</sup> Die Berücksichtigung der genannten Kriterien lässt sich nach ECRI **nur dann rechtfertigen, wenn die Polizei aufgrund der konkreten Beschreibung eines Verdächtigen einschreitet** und eine bestimmte Spur verfolgt.<sup>5</sup>

Der **UN-Ausschuss zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung (CERD)** nennt in seinem 31. General Comment als Kriterium für eine verbotene Diskriminierung, dass die Maßnahme „in Wirklichkeit“ auf dem Erscheinungsbild, der „Hautfarbe“, etc. beruht.<sup>6</sup> Die Definition soll verhindern, dass weitere Kriterien vorgeschoben und den äußerlichen Merkmalen zur Seite gestellt werden können, die aber letztlich nicht ausschlaggebend waren.

**Die Europäische Grundrechteagentur (FRA)** spricht von „Discriminatory Ethnic Profiling“, wenn „eine Person weniger wohlwollend behandelt wird als andere Personen, die sich in einer ähnlichen Situation befinden [...], z.B. bei der Feststellung von Personalien oder Durchsuchungen durch die Polizei [...]“.<sup>7</sup>

In den letzten Jahren haben **mehrere deutsche Gerichte** festgestellt, dass eine diskriminierende und daher mit Art. 3 Abs. 3 GG unvereinbare Kontrolle auch schon dann vorliegt, wenn die Hautfarbe oder ein anderes geschütztes Kriterium **nur eines von mehreren tragenden Motiven für die Maßnahme war**.<sup>8</sup> Zuletzt traf hier das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen in einem Urteil 2018 eine klare Aussage: Eine nach Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG grundsätzlich verbotene Differenzierung liegt auch dann vor, wenn eine Maßnahme an ein dort genanntes Merkmal kausal, als (mit-)tragendes Kriterium („wegen“) neben anderen Gründen in einem Motivbündel, anknüpft.<sup>9</sup>

Die Bundesregierung definierte im nationalen Bericht für das Dritte Allgemeine Periodische Überprüfungsverfahren der Vereinten Nationen (UPR) 2018 Racial Profiling als „**Polizeimaßnahmen, die sich allein oder ganz überwiegend auf das äußere Erscheinungsbild einer Person oder ihre ethnische Herkunft stützen, ohne dass weiterhin spezifische Lagekenntnisse oder Verdachtsmomente vorliegen**“.<sup>10</sup> Diese Definition der Bundesregierung ist bereits weiter gefasst als noch im Bericht 2013<sup>11</sup>, dennoch ist sie zu eng, wenn sie das Abstellen auf die Hautfarbe als „alleiniges“ oder „überwiegendes“ Kriterium fordert. Kennzeichnend für Racial Profiling sind zwei Punkte:

- Das Kriterium der Hautfarbe, des Erscheinungsbilds oder der angenommenen Herkunft **war kausal für die Kontrolle**. Dabei **ist irrelevant, ob die „Hautfarbe“, das Erscheinungsbild o.Ä. alleiniges Kriterium oder eines von vielen Kriterien war**. Entscheidend ist, dass die Maßnahme gegenüber einer *weißen* Person bei gleichem Verhalten nicht stattgefunden hätte.

<sup>4</sup> Zu diesem Punkt siehe ECRI, General Policy Recommendation No. 11 on combatting racism and racial discrimination in policing, CRI(2007)39, Rn. 29, sowie CERD, General Recommendation No. 34 on racial discrimination against people of African descent, 03.10.2011, CERD/C/GC/34, Rn. 38.

<sup>5</sup> ECRI, General Policy Recommendation No. 11 on combatting racism and racial discrimination in policing, CRI(2007)39, Rn. 29.

<sup>6</sup> UN-Antirassismusausschuss (CERD), General Recommendation No. 31 on the prevention of racial discrimination in the administration and functioning of the criminal justice system, Rn. 20: “State parties should take the necessary steps to prevent questioning, arrests and searches which are **in reality** based solely on the physical appearance of a person, that person’s colour or features or membership of a racial or ethnic group, or any profiling which exposes him or her to greater suspicion”.

<sup>7</sup> Fundamental Rights Agency (FRA) 2010, S. 15.

<sup>8</sup> OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 21.04.2016, Az 7 A 11108/14.OVG, Leitsatz 8 und Verweis (Rn. 106) auf BVerfG, Beschluss vom 16.11.1993, Az 1 BvR 258/86, Rn. 49; ebenso VG Dresden, Urteil vom 02.11.2016, Az 6 K 3364/14.

<sup>9</sup> OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 07.08.2018, Az 5 A 294/16, Leitsatz 3 und Rn. 52-55.

<sup>10</sup> Staatenbericht, vorgelegt nach Nummer 5 der Anlage zu Resolution 16/21 des Menschenrechtsrats, Rn. 2.2.3.

<sup>11</sup> So führte die Bundesregierung 2013 in ihrem nationalen Bericht im Rahmen des Zweiten UPR-Verfahren vor dem Menschenrechtsrat aus, „Racial Profiling“ sei die „Einleitung von hoheitlichen Maßnahmen allein aufgrund von äußeren Erscheinungsmerkmalen von Personen unabhängig von konkreten Verdachtsmomenten, UN-Menschenrechtsrat, National Report Germany, 07.02.2013, A/HRC/WG.6/16/DEU/1, Rn. 58.



- **Es gibt keinen objektiven Grund für das Anknüpfen an das Kriterium „Hautfarbe“.** Bestehen beispielsweise verlässliche und detaillierte Hinweise darauf, dass eine bestimmte Straftat einer Person mit bestimmten äußerlichen Merkmalen zugeordnet werden kann, so kann eine Fahndung nach dem mutmaßlichen Täter auf Basis dieser äußerlichen Merkmale zulässig sein. Wichtig ist, dass ein legitimes Ziel verfolgt wird, und die Orientierung an äußerlichen Merkmalen hierfür geeignet und verhältnismäßig ist.

Racial Profiling kann in einer Vielzahl von Situationen zur Anwendung kommen, u. a. bei Personen- und Fahrzeugkontrollen, Durchsuchungen, Razzien, Ermittlungs- und Überwachungsmaßnahmen oder im Zuge der Auswertung elektronischer Daten.<sup>12</sup> Dieses Positionspapier beschränkt sich auf Racial Profiling in Zusammenhang mit polizeilichen Personenkontrollen.

### 3. VÖLKERRECHTLICHE EINORDNUNG VON RACIAL PROFILING

**Racial Profiling verstößt gegen das in einer Vielzahl von völker- und europarechtlichen Verträgen verankerte Diskriminierungsverbot.** Verschiedene UN-Vertragsorgane sowie der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte haben das Verbot in der Vergangenheit bestätigt und konkretisiert: Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UN-Zivilpakt) und die UN-Antirassismuskonvention (ICERD) setzen die geltenden Maßstäbe. Beide verbieten, dass Personen aus rassistischen Gründen ungleich behandelt werden (Art. 2 und 26 UN-Zivilpakt; Art. 2 ICERD), und verpflichten die Vertragsstaaten, jeder Form von Rassismus aktiv entgegenzuwirken.<sup>13</sup>

**Der Schutz vor Diskriminierung und Rassismus ist ein zentrales Menschenrecht:** Staatliche Stellen haben eine umfassende Schutzpflicht, die sie verletzen, wenn sie selbst diskriminieren.

Der **UN-Antirassismusausschuss** stellt klar, dass Racial Profiling gegen das internationale Diskriminierungsverbot verstößt, und fordert die Mitgliedstaaten auf, Racial Profiling generell entgegenzuwirken und entsprechende Maßnahmen zu ergreifen.<sup>14</sup> So mahnte der Ausschuss in seinen abschließenden Bemerkungen zur Staatenberichtsprüfung 2015 die Bundesregierung an, ihre Bemühungen zur Abschaffung von Racial Profiling zu verstärken. Unter anderem forderte der Ausschuss eine Änderung oder Aufhebung aller Gesetzesvorschriften, die Racial Profiling begünstigen, und ein eindeutiges gesetzliches Verbot dieser Praxis, die Einrichtung einer unabhängigen Beschwerdestelle sowie die Einführung von Antirassismus-Trainings für Polizeibeamt\_innen.<sup>15</sup>

<sup>12</sup> ECRI General Policy Recommendation No. 11 on combatting racism and racial discrimination in policing, CRI(2007)39, Rn. 36; FRA 2010, S. 11.

<sup>13</sup> Insbesondere Artikel 1 ICERD, in dem die Vertragsstaaten rassistische Diskriminierung verurteilen und sich verpflichten, mit allen geeigneten Mitteln und unverzüglich eine Politik der Beseitigung rassistischer Diskriminierung in jeder Form zu verfolgen und das gegenseitige Verständnis zu fördern.

<sup>14</sup> CERD, General Recommendation No. 31 on the prevention of racial discrimination in the administration and functioning of the criminal justice system, Rn. 20; CERD General Recommendation No. 30 on discrimination against non-citizens, 2005, Rn. 9f.: "9. Ensure that immigration policies do not have the effect of discriminating against persons on the basis of race, colour, descent, or national or ethnic origin; 10. Ensure that any measures taken in the fight against terrorism do not discriminate, in purpose or effect, on the grounds of race, colour, descent, or national or ethnic origin and that non-citizens are not subjected to racial or ethnic profiling or stereotyping".

<sup>15</sup> CERD, Concluding observations on the combined nineteenth to twenty-second periodic reports of Germany, 30.06.2015, CERD/C/DEU/CO/19-22, Rn. 11.



Bezüglich staatlicher Rechtfertigungen für Polizeimaßnahmen betont der Ausschuss, **dass weder das Ziel der Migrationskontrolle noch der Terrorismusbekämpfung direkte oder indirekte diskriminierende Auswirkungen rechtfertigen** und Menschen in diesem Kontext keinesfalls Racial Profiling oder Stereotypisierung ausgesetzt werden dürfen.<sup>16</sup> Auch ECRI hat dies in einer Empfehlung zu Rassismus und Terrorismusbekämpfung zweifelsfrei klargestellt.<sup>17</sup>

Der UN-Menschenrechtsausschuss entschied anlässlich der Beschwerde einer Spanierin im Jahr 2009, dass Racial Profiling auch im Zusammenhang mit Einwanderungskontrollen gegen das internationale Diskriminierungsverbot verstößt.<sup>18</sup> Auf diese Entscheidung wurde seitdem mehrfach, u.a. 2015 vom damaligen UN-Sonderberichterstatter über moderne Formen von Rassismus Mutuma Ruteere, verwiesen.<sup>19</sup>

Auf europäischer Ebene verbieten außerdem die Europäische Menschenrechtskonvention (Art. 14 EMRK, 12. Zusatzprotokoll) sowie die Grundrechtscharta der Europäischen Union (Art. 21) diskriminierende Kontrollen.

Die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz legte 2007 ihrerseits Empfehlungen zur Bekämpfung von rassistischer Diskriminierung bei der Polizeiarbeit vor.<sup>20</sup> Unter anderem wird den Mitgliedstaaten empfohlen, objektive Anhaltspunkte und konkretes Verhalten als Voraussetzung für staatliche Maßnahmen wie Polizeikontrollen festzulegen. Zum richtigen Umgang mit diesem Standard und dem Thema Racial Profiling empfiehlt die Kommission die Durchführung von Trainings für die Polizei.<sup>21</sup> Auch die **UN-Arbeitsgruppe von Expert\_innen für Menschen Afrikanischer Abstammung** fordert in ihrem Bericht anlässlich eines Besuchs in Deutschland 2017, dass die Bundesregierung dafür Sorge tragen solle, alle Fälle von Racial Profiling zügig, gründlich und unabhängig zu untersuchen. Zudem seien wirksame Rechtsmittel, welche Kompensationen vorsehen, sowie eine Garantie, dass sich ereignete Vorfälle nicht wiederholen, anzubieten. Des Weiteren sollten polizeiliche Maßnahmen regelmäßig durch externe, unabhängige Prüfstellen kontrolliert werden. Die Arbeitsgruppe empfiehlt außerdem die Einschränkung etwaiger polizeilicher Ermessensspielräume, um so das Risiko für Racial Profiling zu senken.<sup>22</sup>

## 4. MENSCHENRECHTLICHE UND GESELLSCHAFTSPOLITISCHE RELEVANZ

Racial Profiling stellt aus einer Vielzahl von Gründen ein menschenrechtliches und gesellschaftspolitisches Problem dar. Ausgangspunkt ist, dass die Praxis das Recht jeder einzelnen

<sup>16</sup> CERD, General Recommendation No. 34 on racial discrimination against people of African descent, 03.10.2011, CERD/C/GC/34, Rn. 38.

<sup>17</sup> ECRI, General Policy Recommendation No. 8 on combatting racism while fighting terrorism, CRI(2004)26.

<sup>18</sup> UN-Menschenrechtsausschuss, Williams gegen Spanien, Entscheidung vom 30.07.2009, CCPR/C/96/D/1493/2006, Rn. 8.

<sup>19</sup> Ruteere, 2015.

<sup>20</sup> ECRI General Policy Recommendation No. 11 on combating racism and Racial Discrimination in Policing, CRI(2007)39, Rn. 29.

<sup>21</sup> ECRI General Policy Recommendation No. 11 on combating racism and Racial Discrimination in Policing, CRI(2007)39, Rn. 3, 4.

<sup>22</sup> CERD, Concluding observations on the combined nineteenth to twenty-second periodic reports of Germany, 30.06.2015, CERD/C/DEU/CO/19-22, Rn. 11.



Person verletzt, nicht aufgrund ihrer Herkunft oder Hautfarbe diskriminiert zu werden.<sup>23</sup> Weil eine derartige Diskriminierung besonders geschützte und vulnerable Aspekte der eigenen Identität betrifft, berührt sie die Menschenwürde und bedeutet eine besonders intensive menschenrechtliche Belastung.

Im Jahr 2011 führte Amnesty International eine Befragung von Personen in Spanien durch, die häufig von Racial Profiling betroffen sind. Die Mehrheit der Befragten sah sich in ihrer Freiheit beschränkt, öffentliche Orte aufzusuchen. Sie fühlten sich nicht willkommen in Spanien, da sie sich regelmäßig für ihren Aufenthalt im Land rechtfertigen müssten, unabhängig davon, wie lange sie dort schon lebten. Es sei zudem frustrierend, aufgrund der Kontrollen regelmäßig zu spät zur Arbeit zu kommen und bei anderen alltäglichen Aktivitäten unterbrochen zu werden.<sup>24</sup>

Auch andere Befragungen ergaben, dass diskriminierende Polizeikontrollen zu einem Vertrauensverlust betroffener Personen in staatliche Stellen führen.<sup>25</sup> Jenseits der individuellen Belastung für die kontrollierten Personen und ihrer Communities hat **Racial Profiling auch einen gesamtgesellschaftlichen negativen Effekt**. Aufgrund der Durchführung in der Öffentlichkeit ist die Praxis weithin sichtbar. **Sie trägt** – auch wegen des im Übrigen hohen Vertrauens in polizeiliches Handeln – **dazu bei, gesellschaftliche Vorurteile und Stereotype gegenüber diesen Personengruppen zu verstärken und rassistische Einstellungen und Diskriminierungen zu verfestigen** – was einschlägige internationale Menschenrechtsnormen gerade verbieten.<sup>26</sup> Durch ihre Vorgehensweise reproduziert die Polizei bei der Anwendung von Racial Profiling regelmäßig das Bild von den „fremden, gefährlichen ‘Anderen‘“.<sup>27</sup>

Hinsichtlich der Ziele polizeilicher Arbeit bleibt festzuhalten, dass **Kontrollen dieser Art auch nicht effektiv sind**. Wie aus einer kleinen Anfrage an die Bundesregierung hervorgeht, ist die Effektivität der Bundespolizei in diesem Zusammenhang äußerst gering. Um unerlaubte Einreisen in das Bundesgebiet zu verhindern, kontrollierten ihre Beamt\_innen zum Beispiel im Jahr 2017 insgesamt ca. 2,3 Mio. Personen. Bei 2 Prozent dieser Fälle stellte sie einen Anfangsverdacht auf Verstöße gegen das Aufenthalts- bzw. Asylgesetz fest.<sup>28</sup> Während tatsächliche Fahndungsergebnisse, die auf Racial Profiling beruhen, von begrenztem Nutzen zu sein scheinen, trägt die Praxis langfristig dazu bei, das Vertrauen der betroffenen Communities in die Polizei zu schmälern. Um wirklich erfolgreich zu arbeiten, ist die Polizei jedoch auf die Kooperation der gesamten Bevölkerung angewiesen.<sup>29</sup>

## 5. RACIAL PROFILING IN DEUTSCHLAND – AUSMAß UND STAND DER DEBATTE

### 5.1. AUSMAß VON RACIAL PROFILING UND AKTUELLE DEBATTE

<sup>23</sup> Siehe dazu ausführlich das entsprechende Positionspapier „Unabhängige Untersuchungsmechanismen“, 2018.

<sup>24</sup> Amnesty-Bericht „Stop Racism, Not People: Racial Profiling and Immigration Control in Spain“, 2011.

<sup>25</sup> Kambhampati, Racial Profiling: In neun Monaten hat mich die Berliner Polizei 23 Mal kontrolliert, 2017.

<sup>26</sup> FRA 2010, S. 40; Schicht 2007, S. 17ff.

<sup>27</sup> Schwarzer, 2014, S. 18.

<sup>28</sup> Kleine Anfrage, Drucksache 19/2151, 16.05.2018, <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/19/021/1902151.pdf> (zuletzt aufgerufen am 28.06.2021).

<sup>29</sup> FRA 2010, S. 37, 41ff.



In den letzten Jahren wurden immer wieder Debatten um das Ausmaß von Racial Profiling in Deutschland geführt. Ein Auslöser waren die Ereignisse der Silvesternacht in Köln zum Jahreswechsel 2016/2017. Nachdem an Silvester 2015/2016 auf der Kölner Domplatte hunderte Frauen von sexualisierten Übergriffen betroffen waren, die zum großen Teil Männern mit Migrationsgeschichte zugeschrieben wurden, war der Polizeieinsatz ein Jahr später darauf ausgerichtet, eine Wiederholung dieser Vorfälle zu verhindern.

Dabei kontrollierte die eingesetzte Bundespolizei und die Kölner Polizei verstärkt Personen (angenommener) nordafrikanischer Herkunft. Hunderte Menschen wurden lediglich aufgrund ihres äußeren Erscheinungsbildes kontrolliert und eingekesselt.<sup>30</sup> Per Twitter verkündete die Polizei während des Einsatzes, verstärkt gegen sogenannte „Nafri“ vorzugehen.<sup>31</sup> Nach einer umfangreichen medialen Debatte über den Polizeieinsatz und der Kritik vieler zivilgesellschaftlicher Organisationen<sup>32</sup> setzte die Kölner Polizei ein Untersuchungsgremium ein, das den Silvestereinsatz aufarbeitete.<sup>33</sup> Es kam zu dem Schluss, dass die Einsatzmethoden und das Profiling unangemessen und wenig zielführend waren. Insgesamt waren die öffentliche Kommunikation der Polizei und die mediale Debatte bezeichnend für das Ausmaß an bestehenden Stereotypen und das fehlende Problembewusstsein darüber.

Bereits im Jahr 2006 hatte ein von der **Europäischen Kommission und dem Europäischen Parlament beauftragtes Expertengremium** Zweifel geäußert, dass die Bundesrepublik die geeigneten Vorkehrungen getroffen habe, um Racial Profiling vorzubeugen.<sup>34</sup> Zwar existiere ein Diskriminierungsverbot, jedoch gebe es kein explizit an die Sicherheitsbehörden gerichtetes Verbot von Diskriminierung und Racial Profiling. Letzteres sei aus Klarstellungsgründen wünschenswert.<sup>35</sup> Nur im Land Berlin trat im Juni 2020 das Landes-Antidiskriminierungsgesetz (LADG) in Kraft, das öffentlichen Stellen – also auch der Polizei – diskriminierendes Handeln ausdrücklich verbietet und den Rechtsschutz Betroffener durch eine Beweislastumkehr verbessert.<sup>36</sup> Vergleichbare Regelungen fehlen auf Bundesebene und in den übrigen Bundesländern.

Zuletzt war die Thematik **im Frühsommer 2020 durch die globale „Black Lives Matter“ - Bewegung** in den Fokus der Öffentlichkeit gerückt. In Deutschland demonstrierten Anfang Juli mehr als hunderttausend Menschen an verschiedenen Orten gegen Polizeigewalt und Rassismus, nachdem der Schwarze US-Amerikaner Georg Floyd von einem Polizisten in Minneapolis getötet worden war und das Video von seiner Tötung um die Welt ging. Die Vorkommnisse warfen jenseits der Unterschiede zwischen der deutschen und der US-amerikanischen Situation die Frage auf, welche Dimension rechtswidrige Polizeigewalt sowie struktureller Rassismus und Racial Profiling in Deutschland haben.<sup>37</sup>

<sup>30</sup> Amnesty International, Kölner Polizeieinsatz Ist Eindeutiger Fall Von Racial Profiling, 2017.

<sup>31</sup> Süddeutsche Zeitung, "Nafri": Ein Begriff bringt die Polizei in Erklärungsnot.

<sup>32</sup> Amnesty International Deutschland, Racial Profiling ist untersagt, 2017; Initiative Schwarzer Menschen in Deutschland, Stopp Racial Profiling: Sicherheit für alle – ein Menschenrecht!, 2017; Kölner Flüchtlingsrat e.V., Racial Profiling in der Kölner Silvesternacht, 2017; ISD und die Schweizer Allianz gegen Racial Profiling, Eine Grundsatzerklärung der Initiative Schwarze Menschen in Deutschland (ISD) und der Schweizer Allianz gegen Racial Profiling im Nachgang zur Kölner Silvesternacht, Stopp Racial Profiling: Sicherheit für alle – ein Menschenrecht! (ARP), 2017.

<sup>33</sup> Polizei Nordrhein-Westfalen – Köln, Abschlussbericht, AG Silvester 2016.

<sup>34</sup> E.U. Network of Independent Experts on Fundamental Rights (CFR-CDF), Ethnic Profiling, Az. CFRCDF.Opinion4.2006, 2006, S. 3.

<sup>35</sup> Ebd., S. 33. Das nordrhein-westfälische Landesparlament debattierte Mitte der neunziger Jahre über ein explizit im Beamten- und im Polizeigesetz zu verankerndes Diskriminierungsverbot. Den Gesetzesentwurf der damaligen Landesregierung lehnte die Parlamentsmehrheit ab (vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksachen GE 12/513).

<sup>36</sup> § 2 LADG Berlin besagt, dass kein Mensch im Rahmen öffentlich-rechtlichen Handelns u.a. aufgrund der ethnischen Herkunft, einer rassistischen und anti-semitischen Zuschreibung, der Religion oder Weltanschauung, der Sprache diskriminiert werden darf; s. auch <https://www.berlin.de/sen/lads/recht/ladg/fragen-und-antworten/> (zuletzt aufgerufen am 28.06.2021).

<sup>37</sup> Die Zeit Online, Demonstration: Zehntausende Menschen protestieren deutschlandweit gegen Rassismus, 2020; Initiative Schwarzer Menschen in Deutschland, Stellungnahme zu rassistischer Polizeigewalt am 6.6.2020 in Berlin.



Ein wesentliches Problem in der Debatte um diskriminierende Personenkontrollen in Deutschland sowie um strukturellen Rassismus bei der Polizei ist die **fehlende Datengrundlage** – staatliche Stellen **verweisen regelmäßig auf niedrige Beschwerdezahlen**. Sie lassen dabei außer Acht, dass es keine wirkungsvollen, unabhängigen Beschwerdemechanismen für Fälle rechtswidrigen oder rassistischen Polizeiverhaltens gibt und daher ein Großteil der Betroffenen auf Beschwerden verzichtet. Erfahrungsberichte von Betroffenen werden häufig als haltlos zurückgewiesen. Die Erhebungen durch Beratungsstellen und Selbstorganisationen legen jedoch nahe, dass Diskriminierung und Racial Profiling durch die Polizei **regelmäßig stattfinden**.<sup>38</sup> Auch einschlägige Erhebungen von Gremien wie der EU-Grundrechteagentur, Berichte von unterschiedlichen Regierungsbeauftragten, Gerichtsurteile, Erhebungen von Selbstorganisationen und Berichte von Nichtregierungsorganisationen sprechen dafür, dass Racial Profiling in Deutschland zum Alltag gehört. Das Deutsche Institut für Menschenrechte fordert seit Jahren politische Maßnahmen zur Bekämpfung von Racial Profiling in Deutschland.<sup>39</sup> Trotzdem werden diese Vorfälle nach wie vor als Einzelfälle abgetan und nicht systematisch untersucht.

Der 2020 veröffentlichte **Zweite Zwischenbericht des Forschungsprojekts der Ruhr-Universität Bochum zum Thema „Körperverletzung im Amt durch Polizeibeamt\*innen“** hat ebenfalls die praktische Relevanz des Themas Racial Profiling aufgezeigt. Die nicht-repräsentative Studie untersucht zwar primär den größeren Themenkomplex rechtswidriger polizeilicher Gewaltausübung. Jedoch ergaben die Befragungen im Kontext rechtswidriger Gewalt durch Polizist\_innen interessante Ergebnisse für den Bereich Rassismus bei der Polizei:<sup>40</sup> So gaben Menschen mit Migrationshintergrund sowie PoC deutlich häufiger als *weiße* Personen an, Diskriminierungserfahrungen mit der Polizei gemacht zu haben. Im Zusammenhang mit Personenkontrollen bei Polizeieinsätzen außerhalb von Großveranstaltungen gaben 28 Prozent der befragten PoC an, dass eine Polizeikontrolle Auslöser für den Erstkontakt mit der Polizei und für die darauffolgende Gewaltanwendung gewesen sei. Hingegen war eine Personenkontrolle nur in 14 Prozent der Fälle, die *weiße* Personen betrafen, die erste Kontaktaufnahme.<sup>41</sup>

Die **Studie „Second European Union Minorities and Discrimination Survey - Being Black in the EU“** der Grundrechteagentur (FRA) aus dem Jahr 2017 untersuchte die Häufigkeit von Polizeikontrollen gegenüber Schwarzen Menschen in der EU. Für Deutschland ergab sich, dass 34 Prozent der befragten Schwarzen Personen angaben, in den fünf Jahren vor Erhebung der Studie von der Polizei angehalten worden zu sein, wobei 14 Prozent vermuteten, dies sei aufgrund ihres Status als Migrant\_in bzw. aufgrund der ethnischen Abstammung geschehen.<sup>42</sup>

Bei der **Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration** mehren sich seit Jahren Beschwerden über diskriminierende grenzpolizeiliche Personenkontrollen.<sup>43</sup> **Die UN-Arbeitsgruppe von Expert\_innen für Menschen Afrikanischer Abstammung** bestätigt in ihrem Bericht anlässlich eines Besuchs in Deutschland 2017, dass Racial Profiling in der Bundesrepublik endemisch sei. Sie berichtet, dass Personenkontrollen, Durchsuchungen und ähnliche polizeiliche Maßnahmen üblicherweise auf Angehörige von Minderheiten abzielten.<sup>44</sup> Die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz spricht in ihrem Fünften Bericht über Deutschland aus dem Jahr 2013

<sup>38</sup> Lindemann/ Schmid, 2020; Kambhampati, So sieht Racial Profiling in Deutschland aus, 2017.

<sup>39</sup> Deutsches Institut für Menschenrechte, Stellungnahme: Racial Profiling: Bund und Länder müssen polizeiliche Praxis überprüfen, Zum Verbot rassistischer Diskriminierung, 2020; Cremer, 2013.

<sup>40</sup> Abdul-Rahman/ Espin Grau/ Klaus/ Singelstein, 2020.

<sup>41</sup> Die Studie unterscheidet zwischen drei Gruppen Betroffener: PoC, Menschen mit Migrationshintergrund (die auch Weiße Personen sein können) und Menschen ohne Migrationshintergrund.

<sup>42</sup> ECRI Bericht über Deutschland, Sechster Staatenbericht, 2020; FRA, 2018, S. 32.

<sup>43</sup> Siehe zum Beispiel Elfter Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration - Teilhabe, Chancengleichheit und Rechtsentwicklung in der Einwanderungsgesellschaft Deutschland, 2016, S. 397.

<sup>44</sup> UN-Menschenrechtsrat, Report of the Working Group of Experts on People of African Descent on its mission to Germany, 2017, A/HRC/36/60/Add.2, Rn. 25.



ebenfalls von Hinweisen, wonach die deutsche Polizei die „Hautfarbe“ einzelner Personen häufig als Auswahlkriterium für eine polizeiliche Kontrolle heranzieht.<sup>45</sup> Auch im aktuellen sechsten Bericht über Deutschland aus dem Jahr 2020 äußert sich ECRI kritisch in Bezug auf Racial Profiling innerhalb Deutschlands. Die Kommission fordert Bund und Länder auf, Racial Profiling effektiv zu bekämpfen und das Ausmaß des Problems in einer offiziellen Studie zu untersuchen.<sup>46</sup>

Stimmen aus der Zivilgesellschaft unterstreichen diese Erkenntnisse: Die **Initiative Schwarze Menschen in Deutschland (ISD)** berichtet, dass es „immer wieder zu Beschwerden Schwarzer Menschen über gezielte Identitätskontrollen an Bahnhöfen, Flughäfen und anderen Orten des öffentlichen Lebens“ komme, „auch wenn diese nicht grenznah gelegen sind“.<sup>47</sup> **Der Kampagne für Opfer rassistischer Polizeigewalt (KOP)** zufolge erleben „Menschen, die in das rassistische Raster der Polizei durch vermeintliche Herkunft oder Merkmale wie Hautfarbe und Sprache fallen, [...] immer wieder ähnliche Szenarien“. Eines davon: unbegründete Passkontrollen.<sup>48</sup> Das **Antirassismus-Büro Bremen** warf der Polizei bereits Ende der 1990er Jahre vor, die „Hautfarbe“ von Personen als Verdachtskriterium heranzuziehen.<sup>49</sup> Verschiedene Organisationen – darunter die ISD sowie KOP – riefen zwischen 2017 und 2018 das **Berliner Aktionsbündnis „Ban! Racial Profiling - Gefährliche Orte abschaffen!“** ins Leben.<sup>50</sup> Die Organisationen forderten die Abschaffung von Kontrollbefugnissen an sogenannten „kriminalitätsbelasteten Orten“, die Racial Profiling Vorschub leisten.<sup>51</sup>

## 5.2. MANGELNDES PROBLEMBEWUSSTSEIN STAATLICHER STELLEN

Trotz zahlreicher Anhaltspunkte und internationaler Kritik **bestreitet die Bundesregierung, dass Racial Profiling in Deutschland praktiziert wird.** Die Bundesrepublik wurde 2018 im Zuge des Dritten UPR-Verfahrens vor dem UN-Menschenrechtsausschuss – wie bereits 2013<sup>52</sup> – von mehreren Staaten aufgefordert, der polizeilichen Praxis des diskriminierenden Profilings entgegenzutreten und sie ausdrücklich gesetzlich zu verbieten. Die Bundesregierung reagiert regelmäßig mit der Angabe, „Racial Profiling“ sei nach deutschem Recht bereits verboten und daher nicht Teil der Polizeipraxis.<sup>53</sup>

Während die Zahl an Gerichtsurteilen, die Fälle von Racial Profiling bestätigen, wächst, ordnet die Bundesregierung diese als „Einzelfälle“ ein, die keinen Handlungsbedarf aufzeigen.<sup>54</sup> Auch in den **Antworten auf Kleine Anfragen zum Thema**<sup>55</sup> weist die Regierung regelmäßig darauf hin, dass es aufgrund geringer Fallzahlen bzw. des angeblichen Einzelfallcharakters von Racial Profiling keinen Handlungsbedarf gebe.

<sup>45</sup> ECRI, Fifth Report on Germany, 05.12.2013, CRI(2014)2, Rn. 15.

<sup>46</sup> Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI), ECRI-Bericht über Deutschland (Sechste Prüfungsrunde), 2020, Para. 109.

<sup>47</sup> Initiative Schwarzer Menschen in Deutschland Bund e.V. (ISD), Pressemitteilung: Racial Profiling in Deutschland, 2012.

<sup>48</sup> Siehe Kampagne für Opfer rassistischer Gewalt (KOP), Selbstdarstellung.

<sup>49</sup> Antirassismusbüro Bremen 1997, S. 106ff.

<sup>50</sup> Auftakt: Die Berliner Kampagne: Ban! Racial Profiling - Gefährliche Orte abschaffen.

<sup>51</sup> KOP, Stellungnahme zur Pressekonferenz, Polizeiliche Sonderbefugnisse bieten ein Einfallstor für Racial Profiling, 2017, S. 6.

<sup>52</sup> UN-Menschenrechtsrat, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Germany, 2013, A/HRC/24/9, Empfehlungen bzgl. Profiling: 124.77; 124.110; 124.111, 124.151, Empfehlung bzgl. Menschenrechtsbildung für die Polizei: 124.169. A/HRC/24/9.

<sup>53</sup> Menschenrechtsrat, Bericht der Arbeitsgruppe für die allgemeine regelmäßige Überprüfung, 2018, S. 8.

<sup>54</sup> Kleine Anfrage, Drucksache 18/11058, 01.02.2017, S. 3, abrufbar unter

<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/110/1811058.pdf>.

<sup>55</sup> Siehe z.B. Kleine Anfrage, Drucksache 19/9637, 24.04.2019, <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/096/1909637.pdf>;

Drucksache 19/17268, 19.02.2020, <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/172/1917268.pdf>; Drucksache 19/2151,

16.05.2018, <http://dip21.bundestag.de/doc/btd/19/021/1902151.pdf>; Kleine Anfrage, Drucksache 18/12336, 15.05.2017,

<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/123/1812336.pdf>; Kleine Anfrage, Drucksache 18/11058, 01.02.2017,

<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/110/1811058.pdf>; Kleine Anfrage, Drucksache 18/9374, 10.08.2016,

<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/093/1809374.pdf>.



Dabei räumen Polizist\_innen vor Gericht immer wieder offen ein, Betroffene wegen ihrer „Hautfarbe“ kontrolliert zu haben. Manche Gerichte sehen darin dann trotzdem kein Racial Profiling, weil sie die Definition der Bundesregierung übernehmen und ausreichen lassen, dass neben der „Hautfarbe“ noch weitere Faktoren zu der Kontrolle beigetragen haben. So gab ein Polizist vor dem Verwaltungsgericht Koblenz an, Grenzkontrollen im Zug richteten sich „nach der Hautfarbe, aber auch danach, ob der Reisende Gepäck bei sich habe oder ob er alleine irgendwo im Zug stehe.“ Der Kläger sei hierbei aufgrund seiner Hautfarbe ins Raster gefallen.<sup>56</sup>

Gerade aber in dieser (offen zugegebenen) **Kausalität zwischen „Hautfarbe“ und polizeilicher Maßnahme** liegt der Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot, der Racial Profiling ausmacht.<sup>57</sup> Das Verbot von Racial Profiling ist gerade nicht auf Maßnahmen beschränkt, die *nur* aufgrund solch rassistischer Zuschreibungen getroffen werden.

Auch die Forderung der **Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz im März 2020**, eine Studie zu Racial Profiling durchzuführen, brachte auf Seiten der Bundesregierung keine nachhaltige Bewegung in die Debatte. Einzelne Stimmen aus Politik und Innenbehörden zeigten sich offen für eine Erhebung der Faktenlage<sup>58</sup>. Der Bundesinnenminister lehnte eine solche Studie mit abermaligem Verweis auf das Verbot von Racial Profiling ab,<sup>59</sup> wofür ihm Kritik aus Politik und Zivilgesellschaft entgegenschlug.<sup>60</sup>

Der Bundesinnenminister stieß im Dezember 2020 stattdessen **eine Untersuchung „MEGAVO“ bei der Deutschen Hochschule der Polizei an, welche die Motivation, Einstellung und Gewalt im Alltag von Polizeivollzugsbeamten\_innen untersuchen soll.**<sup>61</sup> Die Forschungsfragen sind nicht darauf zugeschnitten, das Ausmaß und die Ursachen von strukturellem Rassismus und Rechtsextremismus bei der Polizei zu untersuchen. Dieser allgemeine und nicht auf Rassismus fokussierte Zuschnitt wurde vielfach kritisiert.<sup>62</sup> Erneut stehen Polizist\_innen als „Opfer“ von Gewalterfahrungen im Fokus, während das Problem rechtswidriger Polizeigewalt und rassistischer Polizeihandlungen außen vor bleibt.<sup>63</sup>

Aus Sicht von Amnesty International besteht kein Zweifel daran, dass Racial Profiling in Deutschland praktiziert wird. Niedrige Beschwerdezahlen sind nur Ausdruck unzureichender Beschwerdestrukturen. Verdachtsunabhängige Personenkontrollen auf Basis äußerer Erscheinungsmerkmale müssen als strukturelles Problem betrachtet werden.<sup>64</sup>

<sup>56</sup> VG Koblenz, Urteil vom 28.02.2012, Az. 5 K 1026/11.KO, Rn 6.

<sup>57</sup> Siehe VG Koblenz, Urteil vom 28.02.2012, Az. 5 K 1026/11.KO, S. 3.

<sup>58</sup> Kritik an der Absage der Studie kam unter anderem von Sebastian Fiedler, dem Vorsitzenden des Bundes Deutscher Kriminalbeamter (BDK), von der Bundesjustizministerin und von der SPD-Vorsitzenden Saskia Esken: vgl. Fiedler 2020; Presseportal, Esken fordert "Lagebild zu Rassismus und Menschenfeindlichkeit" bei der Polizei, 2020; Süddeutsche Zeitung, Justizministerin pocht auf Studie zu Racial Profiling, 2020.

<sup>59</sup> Leitlein, 2020.

<sup>60</sup> Tagesschau, Studie zum Polizeialltag - und zu Rassismus, 2020; Amnesty International, Pressemitteilung, "Kein Bedarf" Für Studie Zu Institutionellem Rassismus In Der Polizei, 2020.

<sup>61</sup> BMI, Projektskizze: Motivation, Einstellung und Gewalt im Alltag von Polizeivollzugsbeamten –MEGAVO, 2020; Deutsche Hochschule der Polizei, Pressemeldung: Neues Forschungsprojekt der Deutschen Hochschule der Polizei (DHPol), 2020.

<sup>62</sup> Initiative Schwarzer Menschen in Deutschland e.V., ISD übt Kritik an geplanter Polizeistudie des BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, 2021.

<sup>63</sup> Suliak, 2020.

<sup>64</sup> Vgl. Drohla, 2012, S. 411f.



## 6. DIE RECHTSLAGE IM BUND UND LÄNDERN

Neben dem völkerrechtlich verbindlichen Diskriminierungsverbot ergibt sich für die deutsche Staatsgewalt auch aus **Art. 3 Abs. 3 Grundgesetz**, dass „[n]iemand“ [...] **wegen seines Geschlechtes, seiner Abstammung, seiner „Rasse“, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden [darf]**“. Dieses Diskriminierungsverbot umfasst auch ein Verbot von diskriminierenden Polizeikontrollen, die Menschen of Colour deshalb betreffen, weil sie eine bestimmte „Hautfarbe“ oder angenommene Herkunft haben.

Trotzdem gibt es **Normen der deutschen Polizeigesetzgebung auf Bundes- und Länderebene, die Racial Profiling begünstigen und damit im Widerspruch zum völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbot** stehen. In der Regel sind dies Rechtsgrundlagen für sogenannte verdachtsunabhängige Kontrollen, bei denen Personen unabhängig von ihrem Verhalten – z.B. im Rahmen eines bestimmten Aufenthaltsortes – überprüft werden dürfen. Das Auswahlermessen der kontrollierenden Beamt\_innen wird häufig durch „Erfahrungswerte“ und „Bauchgefühl“ ausgefüllt, was aufgrund internalisierter rassistischer Stereotype (häufig ohne Vorsatz) zu einer rassistischen Auswahl der Personen führt.

### 1. VERDACHTSUNABHÄNGIGE KONTROLLEN NACH § 22 ABS. 1A BUNDESPOLIZEIGESETZ

Um unerlaubte Einreisen in das Bundesgebiet zu verhindern oder zu unterbinden, ermächtigt **§ 22 Abs. 1a Bundespolizeigesetz** die Bundespolizei, an den Landesgrenzen sowie im Grenzgebiet verdachtsunabhängige Personenkontrollen vorzunehmen.<sup>65</sup> In Zügen und Bahnhöfen, die polizeilichen Lageerkennnissen oder grenzpolizeilicher Erfahrung zufolge zur unerlaubten Einreise genutzt werden, darf die Bundespolizei „jede Person“ ohne konkreten Verdacht anhalten, befragen, ihre Ausweis- oder Grenzübertrittspapiere prüfen sowie mitgeführte Sachen durchsuchen. Das Gleiche gilt für Flughäfen mit grenzüberschreitendem Verkehr. Außerdem ist in diesem Zusammenhang § 23 Abs. 1 Nr. 3 BPolG relevant. Dieser verleiht der Bundespolizei die Befugnis zu Identitätsfeststellungen „im Grenzgebiet bis zu einer Tiefe von dreißig Kilometern zur Verhinderung oder Unterbindung unerlaubter Einreise“. Gemäß § 44 Abs. 2 BPolG kann die Bundespolizei aus dem gleichen Zweck die mitgeführten Sachen einer Person durchsuchen.

Zwar sind die Normen auf den ersten Blick diskriminierungsfrei, doch bestimmt sich der praktische Anwendungsbereich durch den Zweck der Maßnahme, die Unterbindung unerlaubter Einreisen. „Unerlaubt“ können nur Menschen ohne gültigen Aufenthaltstitel einreisen. Konkret bedeutet dies, dass Deutsche bzw. EU-Bürger\_innen nicht darunterfallen können, da sie allein aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit ein Aufenthaltsrecht haben. Bundespolizist\_innen richten ihr Augenmerk daher auf Menschen, die nach ihrem Erscheinungsbild nicht Deutsche oder EU-Bürger\_innen sind. Kontrollen, die an die Sprache oder das äußere Erscheinungsbild einer Person anknüpfen, sind deshalb ohne

<sup>65</sup> § 22 Abs. 1a 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, soweit auf Grund von Lageerkennnissen oder grenzpolizeilicher Erfahrung anzunehmen ist, daß diese zur unerlaubten Einreise genutzt werden, sowie in einer dem Luftverkehr dienenden Anlage oder Einrichtung eines Verkehrsflughafens 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.“.



weitere Konkretisierung oder Regelung die Folge des Normzwecks, womit Diskriminierung Vorschub geleistet wird.<sup>66</sup>

## 2. VERDACHTSUNABHÄNGIGE KONTROLLEN NACH DEN LANDESPOLIZEIGESETZEN

Die Landespolizeigesetze enthalten Bestimmungen, die in Zielsetzung und Wirkung mit jenen des Bundespolizeigesetzes vergleichbar sind. Sie ermöglichen verdachtsunabhängige Personenkontrollen und zielen dabei ebenfalls auf die Kontrolle der unerlaubten Einreise oder des unerlaubten Aufenthalts (Stichwort Schleierfahndung)<sup>67</sup> ab, sodass eine diskriminierende Anwendung ebenfalls bereits angelegt ist.

Teilweise räumen die Landesgesetze die Befugnis ein, anlasslos die **Identität an sogenannten „gefährlichen“ oder „kriminalitätsbelasteten“ Orten zu überprüfen**. Diese Normen enthalten keine Vorgaben zur Auswahl der kontrollierten Personen anhand konkreter Verdachtsmomente.<sup>68</sup> Das Berliner Polizeigesetz beispielsweise definiert „kriminalitätsbelastete“ Orte gemäß § 21 Abs. 2 Nr.1 ASOG als „Orte, an denen Straftaten von erheblicher Bedeutung verabredet, vorbereitet oder begangen werden, sich Personen treffen, die gegen aufenthaltsrechtliche Strafvorschriften verstoßen, sich gesuchte Straftäter verbergen oder an denen Personen der Sexarbeit nachgehen“. An diesen Orten darf die Polizei also anlasslos und ohne Nennung von Gründen Personenkontrollen durchführen. Obwohl dies Kontrollen gegenüber allen am Ort angetroffenen Menschen rechtfertigt, sind PoC oder Personen mit Migrationshintergrund einem besonders hohen Risiko von Diskriminierungen durch Racial Profiling ausgesetzt.<sup>69</sup> Nach Stand Dezember 2020 gibt es alleine in Berlin sieben solcher „kriminalitätsbelasteter Orte“.<sup>70</sup>

Trotz der weitreichenden Diskussionen um Racial Profiling werden im Zuge der aktuellen Novellierungswelle in Bezug auf die Landespolizeigesetze weitere Befugnisse eingeführt werden, die Racial Profiling Vorschub leisten.<sup>71</sup> Nur einzelne Bundesländer wie Bremen stellen sich diesem Trend entgegen und nutzen die Novellierungen, um den Schutz vor diskriminierenden Kontrollen auszubauen. Bremen hat mit der Polizeigesetznovelle im November 2020 in § 27 geregelt, dass Personenkontrollen nicht mehr anlasslos durchgeführt werden dürfen und dass auf Verlangen eine Kontrollquittung ausgestellt werden muss. Damit soll explizit der Gefahr von Racial Profiling entgegengewirkt werden.<sup>72</sup>

<sup>66</sup> So Cremer, 2013, S. 25f. und passim; siehe auch DPoIG-Vorsitzenden Wendt im Interview mit Bax, 2013.

<sup>67</sup> Z. B. nordrhein-westfälisches Polizeigesetz (§ 12a) oder bayerisches Polizeiaufgabengesetz (Art. 13 Abs. 1 Nr. 5). Zur Schleierfahndung s. Herrnkind, 2002.

<sup>68</sup> Z. B. Polizeigesetz Baden-Württemberg (§ 26 Abs. 1 Rn. 2) oder Hamburg (§ 4 Abs. 1 Rn. 2 PoIEDVG).

<sup>69</sup> KOP, Stellungnahme zur Pressekonferenz, Polizeiliche Sonderbefugnisse bieten ein Einfallstor für Racial Profiling.

<sup>70</sup> Liste kriminalitätsbelasteter Orte in Berlin, <https://www.berlin.de/aktuelles/berlin/kriminalitaet/4886600-4362932-liste-kriminalitaetsbelasteter-orte-in-b.html> (zuletzt aufgerufen am 28.06.2021).

<sup>71</sup> So sieht beispielsweise der Entwurf für das neue Polizeigesetz des Landes Schleswig-Holstein mit § 181 S. 5 LVwG umfassende und zu vage Befugnisse für anlasslose Kontrollen zur Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität vor, ohne gleichzeitig ausreichend zu regeln, dass und wie diese Kontrollen diskriminierungsfrei vorgenommen werden müssen. Vgl. auch die Stellungnahme von Amnesty International, Novelle Polizeigesetz Schleswig-Holstein <https://www.amnesty.de/informieren/positionspapiere/deutschland-amnesty-stellungnahme-zur-polizeigesetz-novelle-schleswig-2020>, S. 10ff.

<sup>72</sup> Vgl. auch Stellungnahme von Amnesty International, Änderung des Bremischen Polizeigesetzes, 2020, S. 5ff.



## 7. RECHTSPRECHUNG IN DEUTSCHLAND

In den letzten Jahren setzten sich immer wieder Verwaltungsgerichte mit Fällen von diskriminierenden Personenkontrollen auseinander. In der Mehrzahl der bisherigen Gerichtsverfahren in Bezug auf Racial Profiling befanden die Gerichte die in Frage stehende Personenkontrolle für **rechtswidrig aufgrund eines Verstoßes gegen das Diskriminierungsverbot aus Art. 3 Abs. 3 GG**.

Ein Meilenstein der Rechtsprechung auf diesem Gebiet war das Gerichtsverfahren vor dem **Oberverwaltungsgericht (OVG) Rheinland-Pfalz im Jahr 2012**. Ein Schwarzer Student aus Kassel wurde im Regionalzug von Beamt\_innen der Bundespolizei ohne Angabe von Gründen aufgefordert, sich auszuweisen. Als der Student vor dem Strafgericht vom Vorwurf der Beleidigung der Polizeibeamt\_innen freigesprochen wurde, erhob er verwaltungsgerichtliche Klage, da der Beamte die vorgenommene Personenkontrolle explizit mit der „Hautfarbe“ des Studenten begründet hatte.<sup>73</sup> Das Verwaltungsgericht (VG) Koblenz urteilte im Februar 2012 zunächst zugunsten der Bundespolizei. Am 29. Oktober 2012 kam das OVG Rheinland-Pfalz jedoch zu der Einschätzung, dass für die Erstansprache des Studenten sowie die Aufforderung sich auszuweisen die Hautfarbe des Studenten ausschlaggebend gewesen war und dass die Maßnahmen daher gegen das Diskriminierungsverbot des Grundgesetzes verstoßen hatten.<sup>74</sup>

Im Anschluss an die Entscheidung des OVG Rheinland-Pfalz haben in den letzten Jahren mehrere Gerichte Personenkontrollen aufgrund des in Art. 3 Abs. 3 GG verankerten Diskriminierungsverbots für rechtswidrig befunden.<sup>75</sup> Das VG Dresden befand z.B. 2017 die Kontrolle eines Algeriers im Regionalexpress für rechtswidrig, da die tatbestandlichen Voraussetzungen weder für eine Kontrolle gemäß § 22 Abs. 1a BPolG oder § 22 Abs. 1 BPolG noch gemäß § 23 Abs. 1 BPolG vorlagen.<sup>76</sup>

**Einen besonderen Einblick in Chancen und Risiken von verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung zu Racial Profiling ist das Urteil des OVG NRW von 2018:** Es trifft einerseits wichtige Feststellungen zur Reichweite des Diskriminierungsverbotes und deutet andererseits einen problematischen Spielraum für die Rechtfertigung von Ausnahmen an. Hintergrund war eine polizeiliche Personenkontrolle am Bochumer Hauptbahnhof, bei der sich der betroffene Schwarze Kläger nach Angaben der Polizei auffällig verhalten hatte. Das Gericht ging dennoch davon aus, dass seine „Hautfarbe“ ein ausschlaggebender Faktor für die Ausweiskontrolle gewesen war. Es stellte mit erfreulich klaren Worten fest, **dass ein Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot auch dann vorliegt, wenn die „Hautfarbe“ nur eines von mehreren Motiven aus einem „Motivbündel“ ist.**

Allerdings machte das OVG auch Ausführungen zu Situationen, in denen sich die Polizei an äußerlichen Merkmalen orientieren dürfe und ging dabei weit über den von Art. 3 Abs. 3 GG gesteckten Rahmen hinaus. **So dürfe die Polizei sich an äußerlichen Merkmalen orientieren, wenn sie belastbare Anhaltspunkte vorbringen könne, dass Straftaten überproportional häufig von einer Tätergruppe mit diesem äußerlichen Merkmal begangen werden.** Das OVG räumte selbst ein, dass die hierfür

<sup>73</sup> VG Koblenz, Urteil vom 28.02.2012, Az. 5 K 1026/11.KO, S. 3.

<sup>74</sup> OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 29.10.2012, Az. 7 A 10532/12.OVG.

<sup>75</sup> S. z.B. OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 21.04.2016, Az. 7 A 11108/14.OVG; VG Dresden, Urteil vom 02.11.2016, Az. 6 K 3364/14.

<sup>76</sup> VG Dresden, Urteil vom 09.08.2017, Az. 6 K 196/15.



erforderliche Datensammlung nach „Hautfarbe“ wegen Verstoß gegen Art. 3 Abs. 3 GG unzulässig wäre und die Ausnahme insofern theoretischer Natur sei.<sup>77</sup>

Trotzdem zeigen diese Ausführungen ein unzureichendes Verständnis des Diskriminierungsverbotes aus Art. 3 Abs. 3 GG. **Der Schutz vor Diskriminierung und Rassismus aus Art. 3 Abs. 3 GG ist ein subjektives Grundrecht, das jedem einzelnen Menschen zusteht:** Er darf nicht ausgehebelt werden mit Verweis auf die Zugehörigkeit zu einer Bevölkerungsgruppe, die sich angeblich überproportional häufig strafbar macht. Darüber hinaus darf nicht außer Acht gelassen werden, dass erfasste Daten über erfolgte Kontrollen keine Abbildung der Realität darstellen, sondern die Kontrollpraxis der Polizei wiedergeben. Das heißt, eine diskriminierende Kontrollpraxis, die bestimmte Gruppen überproportional erfasst, wird in entsprechenden „Lageberichten“ münden, die ebenfalls überproportional diese Gruppen repräsentieren. Werden diese Lageberichte als Grundlage für weitere Kontrollen dieser Gruppe herangezogen, beruht die Polizeiarbeit auf einem – diskriminierenden – Zirkelschluss. Es wäre Aufgabe eines OVGs, auf dieses Risiko hinzuweisen und nicht die – wenn auch theoretische – Möglichkeit einzuräumen, Kontrollen aufgrund der Hautfarbe durch derartige „Statistiken“ zu rechtfertigen.

Mehrere Fälle potenziell diskriminierender Personenkontrollen wurden von den Verwaltungsgerichten **aus europarechtlicher Perspektive** betrachtet. So erklärte der **VGH Baden-Württemberg** eine auf § 23 Abs. 1 Nr. 3 BPolG (in seiner damaligen Fassung) gestützte Kontrolle für europarechtswidrig. Die Befugnisnorm des § 23 Abs. 1 Nr. 3 BPolG erfülle, selbst im Zusammenwirken mit den damals für die Bundespolizei geltenden Verwaltungsvorschriften „BRAS 120“, die Anforderungen an den Schengener Grenzkodex nicht. Es werde nicht sichergestellt, dass die Ausübung polizeilicher Befugnisse zur Identitätsfeststellung innerhalb des Grenzgebiets unter dieser Norm die gleiche Wirkung wie einer Grenzübertrittskontrollen zukomme. Denn die Norm gestatte unter anderem innerhalb des deutschen Grenzgebietes eine vom Verhalten der betroffenen Person unabhängige Kontrolle.<sup>78</sup>

Das **VG Hamburg verhandelte im November 2020** eine Klage wegen einer mutmaßlich diskriminierenden Kontrolle und machte **wichtige Ausführungen zur Zulässigkeit von Kontrollen an ausgewiesenen „gefährlichen Orten“**. Der Kläger, ein aus Togo stammender Schwarzer Anwohner aus St. Pauli, hatte die Feststellung der Rechtswidrigkeit von vier gegen ihn durchgeführten Kontrollen in den Jahren 2016 bis 2018 begehrt. Das VG kam zu dem Schluss, dass die Befugnis zu anlasslosen Kontrollen an sogenannten „gefährlichen Orten“ (hier geregelt durch § 4 Abs. 1 Nr. 2a PolDVG a. F. und nun § 13 Abs. 1 Nr. 2a PolDVG) verfassungskonform dahingehend ausgelegt werden müsse, dass eine Kontrolle niemals völlig anlasslos sein dürfe, sondern sich immer auf konkrete Anhaltspunkte stützen müsse. Da die Angaben der Polizei keine Anhaltspunkte darstellten, die eine konkrete Gefahr für die Öffentliche Sicherheit besorgen ließen, stellte sich die Kontrolle bereits aufgrund dessen als rechtswidrig heraus. In der Folge entschied das Gericht nicht über die weiterführende Frage, ob eine etwaige Diskriminierung wegen der auch an die „Hautfarbe“ anknüpfende Kontrolle verfassungsrechtlich zu rechtfertigen gewesen wäre.<sup>79</sup>

Immer wieder erkannten Behörden während des laufenden verwaltungsgerichtlichen Verfahrens die Rechtswidrigkeit von Maßnahmen in Zusammenhang mit Identitätsfeststellungen an, um so etwaige Urteile zu ihren Ungunsten zu vermeiden. Damit wird dann auch eine dringend überfällig höherinstanzliche tiefergehende juristische Auseinandersetzung in Bezug auf Racial Profiling

<sup>77</sup> OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 07.08.2018, Az. 5 A 294/16.

<sup>78</sup> VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 13.02.2018, Az. 1 S 1468/17 und 1 S 1469/17.

<sup>79</sup> VG Hamburg, Urteil vom 10.11.2020, Az. 20 K 1515/17.



vermieden.<sup>80</sup> Auch da, wo Einzelfälle (höherinstanzliche) Gerichte erreichen, wird eine tiefere Auseinandersetzung mit dem verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbot aus Art. 3 Abs. 3 GG als subjektivem Grundrecht häufig vermieden.<sup>81</sup> Wie dargelegt, greifen Gerichte bisweilen auf europarechtliche oder tatbestandliche Argumentationen zurück. Diese Entscheidungspraxis ist unter anderem ein Ergebnis der unzureichenden Auseinandersetzung mit dem Diskriminierungsverbot und Rassismus in der juristischen Ausbildung und der gerichtlichen Fortbildung.

## 8. FORDERUNGEN VON AMNESTY INTERNATIONAL

Vor diesem Hintergrund fordert Amnesty International von der Bundesregierung und den Landesregierungen:<sup>82</sup>

- **Die Innenbehörden müssen öffentlich anerkennen, dass Racial Profiling in Deutschland im polizeilichen Alltag vorkommt. Sie müssen ausdrücklich klarstellen, dass Racial Profiling unter keinen Umständen gerechtfertigt ist.** Damit einhergehen muss ein klares Vorgehen der Behörden gegen Rassismus in den eigenen Reihen, das deutliche Signale von den Behördenleitungen erfordert. Nötig sind anonyme Meldemöglichkeiten für Whistleblower\_innen in der Polizei, bekannt gewordene rassistische Vorfälle müssen schnell und effizient aufgeklärt und konsequent sanktioniert werden.
- **Notwendig ist die Erhebung und Auswertung von quantitativen und qualitativen Daten zu rassistischen Einstellungen bei der Polizei und zum Ausmaß von Racial Profiling.** Entsprechende Erhebungen müssen von unabhängigen Stellen durchgeführt werden. Auf diese Weise können diskriminierende Praktiken identifiziert und entsprechende Gegenmaßnahmen ergriffen werden.
- **Rechtsgrundlagen für anlasslose und verdachtsunabhängige Kontrollen wie § 22 Absatz 1a BPolG müssen gestrichen werden. Vergleichbare Bestimmungen auf Länderebene – wie § 21 Abs. 2 Nr. 1 ASOG Bln sind einer grund- und menschenrechtlichen Überprüfung zu unterziehen.**
- **Notwendig ist die Einrichtung unabhängiger Beschwerdestellen.** Amnesty International fordert seit Langem die Einrichtung unabhängiger Untersuchungsmechanismen für Fälle von schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen durch die Polizei, wozu rassistische Diskriminierung zählt. Für die Betroffenen müssen solche Stellen leicht zugänglich sein, z. B. über ein (mehrsprachiges) Internetformular. Mögliche Sprachbarrieren sind zu berücksichtigen. Die Mitarbeiter\_innen solcher Stellen müssen für die Bearbeitung von Fällen rassistischer Diskriminierung qualifiziert sein. Außerdem müssen die Stellen mit eigenen Ermittlungsbefugnissen ausgestattet werden, damit sie Sachverhalte unabhängig von der polizeilichen Ermittlung aufklären können.
- **Notwendig ist, eine individuelle Kennzeichnungspflicht für Polizist\_innen im Bund und in den sechs verbliebenen Ländern Sachsen, Baden-Württemberg, Bayern, Saarland, Nordrhein-Westfalen**

<sup>80</sup> Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, Niema Movassat, Petra Pau, Martina Renner, Kersten Steinke, Friedrich Straetmanns, Dr. Kirsten Tackmann und der Fraktion DIE LINKE, Drucksache 19/17268, 19.02.2020, S. 2, abrufbar unter <https://dserver.bundestag.de/btd/19/172/1917268.pdf> (zuletzt aufgerufen am 28.06.2021).

<sup>81</sup> Vor dem VGH München (Urteil vom 08.04.2019, Az. 10 B 18.483) war durch die Berufungsbeklagte ein Anerkenntnis erfolgt, sodass es nicht zu einem Urteil in dem Berufungsverfahren kam.

<sup>82</sup> Siehe dazu auch das entsprechende Forderungspapier von Amnesty International, „Einsatzbereit gegen Rassismus? – Sechs Schritte hin zu einer rechtsstaatlichen Polizei, die alle Menschen schützt“, 2021.



**und Niedersachsen einzuführen**, um rechtswidrig handelnde Polizist\_innen identifizieren und ihr Verhalten ahnden zu können.

- **Notwendig ist ebenfalls die Verbesserung der polizeilichen Aus- und Fortbildung.** Insbesondere müssen verpflichtende und regelmäßige Antirassismus-Trainings stattfinden.



## 9. LITERATURVERZEICHNIS

### A. AUFSÄTZE, STUDIEN, ZEITUNGSARTIKEL

- Abdul-Rahman, Laila/  
Espín Grau, Hannah/  
Klaus, Luise/  
Singelstein, Tobias
- Zweiter Zwischenbericht zum Forschungsprojekt „Körperverletzung im Amt durch Polizeibeamt\*innen“(KviAPol) der Ruhr-Universität Bochum, „Rassismus und Diskriminierungserfahrungen im Kontext polizeilicher Gewaltausübung“, 11.11.2020, abrufbar unter [https://kviapol.rub.de/images/pdf/KviAPol\\_Zweiter\\_Zwischenbericht.pdf](https://kviapol.rub.de/images/pdf/KviAPol_Zweiter_Zwischenbericht.pdf) (zuletzt aufgerufen am 28.06.2021).
- Zwischenbericht zum Forschungsprojekt „Körperverletzung im Amt durch Polizeibeamt\*innen“(KviAPol) der Ruhr-Universität Bochum „Polizeiliche Gewaltanwendung aus Sicht der Betroffenen“, 17.09.2019, abrufbar unter [https://kviapol.rub.de/images/pdf/KviAPol\\_Zwischenbericht.pdf](https://kviapol.rub.de/images/pdf/KviAPol_Zwischenbericht.pdf) (zuletzt aufgerufen am 28.06.2021).
- Amnesty International
- Stop Racism, Not People: Racial Profiling and Immigration Control in Spain, Dezember 2011, abrufbar unter: [https://amnesty-polizei.de/wp-content/uploads/2012/04/Spanien\\_Stop\\_Racism\\_Not\\_People.pdf](https://amnesty-polizei.de/wp-content/uploads/2012/04/Spanien_Stop_Racism_Not_People.pdf) (zuletzt aufgerufen am 28.06.2021).
- Täter unbekannt: Mangelnde Aufklärung von mutmaßlichen Misshandlungen durch die Polizei in Deutschland, Juli 2010. abrufbar unter: <http://amnesty-polizei.de/wp-content/uploads/2010/07/Polizeibericht-Deutschland-2010.pdf> (zuletzt aufgerufen am 28.06.2021).
- Unabhängige Untersuchungsmechanismen in Fällen rechtswidriger Polizeigewalt in Deutschland, Positionspapier, September 2018, abrufbar unter: <https://www.amnesty.de/informieren/positionspapiere/deutschland-amnesty-positionspapier-zu-unabhaengigen> (zuletzt aufgerufen am 28.06.2021).
- Pressemitteilung, Kölner Polizeieinsatz Ist Eindeutiger Fall Von Racial Profiling, 02.01.2017, abrufbar unter <https://www.amnesty.de/presse/2017/1/2/koelner-polizeieinsatz-ist-eindeutiger-fall-von-racial-profiling> (zuletzt aufgerufen am 28.06.2021).
- Pressemitteilung, Racial Profiling ist untersagt, 02.01.2017, abrufbar unter <https://www.amnesty.de/2017/1/2/koelner-polizeieinsatz-ist-eindeutiger-fall-von-racial-profiling> (zuletzt aufgerufen am 28.06.2021).



Pressemitteilung, „Kein Bedarf“ Für Studie Zu Institutionellem Rassismus In Der Polizei, 06.07.2020, abrufbar unter <https://www.amnesty.de/allgemein/pressemitteilung/deutschland-kein-bedarf-fuer-studie-zu-institutionellem-rassismus-der> (zuletzt aufgerufen am 28.06.2021).

Stellungnahme zum Gesetz zur Änderung des bremischen Polizeigesetzes und weitere Gesetze, Drucksache 20/511, 25.08.2020, abrufbar unter <https://www.amnesty.de/sites/default/files/2020-09/Amnesty-Stellungnahme-Gesetz-zur-Aenderung-des-Bremischen-Polizeigesetzes-August-2020.pdf> (zuletzt aufgerufen am 28.06.2021).

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung polizei- und ordnungsrechtlicher Vorschriften im Landesverwaltungsgesetz, (LVwGPORÄndG), 03.11.2020, abrufbar unter <https://www.amnesty.de/sites/default/files/2020-11/Amnesty-Stellungnahme-Novelle-Polizeigesetz-Schleswig-Holstein-Deutschland-November-2020.pdf> (zuletzt aufgerufen am 28.06.2021).

Einsatzbereit gegen Rassismus? – Sechs Schritte hin zu einer rechtsstaatlichen Polizei, die alle Menschen schützt, abrufbar unter <https://www.amnesty.de/sites/default/files/2021-06/Amnesty-Forderungspapier-Polizei-Rassismus-Juni-2021.pdf> (zuletzt aufgerufen am 28.06.2021).

Antirassismusbüro Bremen

„Sie behandeln uns wie Tiere: Rassismus bei Polizei und Justiz in Deutschland“, Berlin/Göttingen, 1997.

Bax, Daniel

„Igitigitt, das ist Rassismus“ – Interview mit Rainer Wendt, taz die Tageszeitung, 27.10.2013, <http://www.taz.de/1126295/> (zuletzt aufgerufen am 28.06.2021).

Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration

Elfter Bericht: Teilhabe, Chancengleichheit und Rechtsentwicklung in der Einwanderungsgesellschaft Deutschland, 31.12.2016, abrufbar unter <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975292/729998/fdcd6fab942558386be0d47d9add51bb/11-lagebericht-09-12-2016-download-ba-ib-data.pdf?download=1> (zuletzt aufgerufen am 28.06.2021).

BMI

Projektskizze: Motivation, Einstellung und Gewalt im Alltag von Polizeivollzugsbeamten –MEGAVO, 01.12.2020, [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/sicherheit/megavo-projektskizze.pdf;jsessionid=45B0B359A64749E1823FB7ACFED578BD.2\\_cid287?\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/sicherheit/megavo-projektskizze.pdf;jsessionid=45B0B359A64749E1823FB7ACFED578BD.2_cid287?_blob=publicationFile&v=2) (zuletzt aufgerufen am 28.06.2021).



- Cremer, Hendrik „Racial Profiling“ – Menschenrechtswidrige Personenkontrollen nach § 22 Abs. 1a Bundespolizeigesetz, Studie, Deutsches Institut für Menschenrechte 2013, abrufbar unter: [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/migrated/tx\\_commerce/Studie\\_Racial\\_Profiling\\_Menschenrechtswidrige\\_Personenkontrollen\\_nach\\_Bundespolizeigesetz.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/migrated/tx_commerce/Studie_Racial_Profiling_Menschenrechtswidrige_Personenkontrollen_nach_Bundespolizeigesetz.pdf) (zuletzt aufgerufen am 28.06.2021).
- Deutsche Hochschule der Polizei Pressemeldung, Neues Forschungsprojekt der Deutschen Hochschule der Polizei (DHPol), 08.12.2020, abrufbar unter [https://www.dhpol.de/2020/MEGAVO\\_Projektgenehmigung\\_08\\_12\\_2020.pdf](https://www.dhpol.de/2020/MEGAVO_Projektgenehmigung_08_12_2020.pdf) (zuletzt aufgerufen am 28.06.2021).
- Deutsches Institut für Menschenrechte Stellungnahme, Racial Profiling: Bund und Länder müssen polizeiliche Praxis überprüfen: Zum Verbot rassistischer Diskriminierung, Juli 2020, abrufbar unter [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Stellungnahmen/Stellungnahme\\_Racial\\_Profiling\\_Bund\\_Laender\\_muessen\\_polizeiliche\\_Praxis\\_ueberpruefen.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Stellungnahmen/Stellungnahme_Racial_Profiling_Bund_Laender_muessen_polizeiliche_Praxis_ueberpruefen.pdf) (zuletzt aufgerufen am 28.06.2021).
- Die Zeit Online Demonstration: Zehntausende Menschen protestieren deutschlandweit gegen Rassismus, 06.06.2020, abrufbar unter <https://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2020-06/demonstration-anti-rassismus-polizeigewalt-deutschland-protest-black-lives-matter> (zuletzt aufgerufen am 28.06.2021).
- Drohla, Jeannine Hautfarbe als Auswahlkriterium für verdachtsunabhängige Polizeikontrollen? In: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR) 32 (11-12), 2012, S. 411-416
- E.U. Network of Independent Experts on Fundamental Rights Ethnic Profiling, AZ: CFR-CDF.Opinion4.2006, Dezember 2006, abrufbar unter [http://lesaf.org/wp-content/uploads/2012/12/11\\_eu\\_experts\\_droits\\_ethnic\\_profiling.pdf](http://lesaf.org/wp-content/uploads/2012/12/11_eu_experts_droits_ethnic_profiling.pdf) (zuletzt aufgerufen am 28.06.2021).
- Fiedler, Sebastian Gespräch mit Phillip May: BDK zu Racial-Profilings-Studie „Wir müssen Vertrauen schaffen“, in Deutschlandfunk, abrufbar unter [https://www.deutschlandfunk.de/bdk-zu-racial-profiling-studie-wir-muessen-vertrauen.694.de.html?dram:article\\_id=480051](https://www.deutschlandfunk.de/bdk-zu-racial-profiling-studie-wir-muessen-vertrauen.694.de.html?dram:article_id=480051) (zuletzt aufgerufen am 28.06.2021).
- Herrnkind, Martin “Schleierfahndung“ – Der Polizeiverdacht als institutionalisierte Diskriminierung, in: Humanistische Union, Schrift 23, Innere Sicherheit als Gefahr, 2002, S. 251-267.
- „Filzen Sie die üblichen Verdächtigen“ Racial Profiling in Deutschland, in: Polizei & Wissenschaft, Ausgabe 3/2014, S. 79-102.



Initiative Schwarze Menschen  
in Deutschland

Pressemitteilung: Racial Profiling in Deutschland, 30.03.2012, [https://www.rosalux.de/fileadmin/Is\\_bayern/dokumente/racial\\_profiling.pdf](https://www.rosalux.de/fileadmin/Is_bayern/dokumente/racial_profiling.pdf) (zuletzt aufgerufen am 28.06.2021).

Pressemitteilung, Stopp Racial Profiling: Sicherheit für alle – ein Menschenrecht!, 02.02.2017, abrufbar unter: <http://isdonline.de/stopp-racial-profiling-sicherheit-fuer-alle-ein-menschenrecht/> (zuletzt aufgerufen am 28.06.2021).

ISD übt Kritik an geplanter Polizeistudie des BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, 07.01.2021, abrufbar unter: <http://isdonline.de/isd-uebt-kritik-an-geplanter-polizeistudie-des-bmi-bundesministerium-des-innern-fuer-bau-und-heimat/> (zuletzt aufgerufen am 28.06.2021).

Stellungnahme zu rassistischer Polizeigewalt am 6.6.2020 in Berlin, abrufbar unter <http://isdonline.de/stellungnahme-zu-rassistischer-polizeigewalt-am-6-6-2020-in-berlin/> (zuletzt aufgerufen am 28.06.2021).

Eine Grundsatzklärung der Initiative Schwarze Menschen in Deutschland (ISD) und der Schweizer Allianz gegen Racial Profiling im Nachgang zur Kölner Silvesternacht, Stopp Racial Profiling: Sicherheit für alle – ein Menschenrecht! (ARP), 02.02.2017, abrufbar unter [https://bdb-germany.de/wp-content/uploads/2017/06/Grundsatzklärung\\_Racial-Profiling.pdf](https://bdb-germany.de/wp-content/uploads/2017/06/Grundsatzklärung_Racial-Profiling.pdf) (zuletzt aufgerufen am 28.06.2021).

Kambhampati, Sandhya,

So sieht Racial Profiling in Deutschland aus, 24. Januar 2017, abrufbar unter: <https://correctiv.org/aktuelles/justiz-polizei/2017/01/24/so-sieht-racial-profiling-in-deutschland-aus/> (zuletzt aufgerufen am 28.06.2021).

Racial Profiling: In neun Monaten hat mich die Berliner Polizei 23 Mal kontrolliert, 03.01.2017, abrufbar unter <https://correctiv.org/aktuelles/flucht-und-migration/2017/01/03/racial-profiling-in-neun-monaten-hat-mich-die-berliner-polizei-23-mal-kontrolliert/> (zuletzt aufgerufen am 28.06.2021).

Kampagne für Opfer  
rassistischer Gewalt (KOP)

Selbstdarstellung, <http://www.kop-berlin.de/ueber-kop> (zuletzt aufgerufen am 28.06.2021).

Stellungnahme zur Pressekonferenz, Polizeiliche Sonderbefugnisse bieten ein Einfallstor für Racial Profiling, 15.6.2017, abrufbar unter <https://kop-berlin.de/files/134> (zuletzt aufgerufen am 28.06.2021).

Auftakt: Die Berliner Kampagne: Ban! Racial Profiling - Gefährliche Orte abschaffen!, abrufbar unter <https://kop-berlin.de/beitrag/die->



- [berliner-kampagne-ban-racial-profiling-gefährliche-orte-abschaffen](#)  
(zuletzt aufgerufen am 28.06.2021).
- Kölner Flüchtlingsrat e.V. „Racial Profiling“ in der Kölner Silvesternacht?, 03.01.2017, abrufbar unter <https://koelner-fluechtlingsrat.de/news?jahr=2017> (zuletzt aufgerufen am 28.06.2021).
- Leitlein, Hannes Bundesinnenministerium sagt Studie zu Rassismus bei der Polizei ab, 04.07.2020, abrufbar unter <https://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2020-07/racial-profiling-studie-polizei-abgesagt-justizministerium-horst-seehofer> (zuletzt aufgerufen am 28.06.2021).
- Lindemann, Sulaika / Schmid, Lina Rassistische Polizeigewalt in Deutschland, 08.09.2020, abrufbar unter <https://heimatkunde.boell.de/de/2020/09/08/rassistische-polizeigewalt-deutschland> (zuletzt aufgerufen am 28.06.2021).
- Rheinische Post Esken fordert „Lagebild zu Rassismus und Menschenfeindlichkeit“ bei Polizei, 18.09.2020, abrufbar unter <https://www.presseportal.de/pm/30621/4709998> (zuletzt aufgerufen am 28.06.2021).
- Schicht, Günter Menschenrechtsbildung für die Polizei, Deutsches Institut für Menschenrechte, Januar 2007, [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/migrated/tx\\_commerce/studie\\_menschenrechtsbildung\\_fuer\\_die\\_polizei.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/migrated/tx_commerce/studie_menschenrechtsbildung_fuer_die_polizei.pdf) (zuletzt aufgerufen am 28.06.2021).
- Schlüter, Nadja / Haunhorst, Charlotte „Warum ausgerechnet ich?“, jetzt, 03.01.2017, <https://www.jetzt.de/rassismus/erfahrungen-mit-racial-profiling-in-deutschland> (zuletzt aufgerufen am 28.06.2021).
- Schwarzer, Anke Racial Profiling: Kontrollen jenseits des Rechts, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 1, 2014, abrufbar unter <https://www.blaetter.de/ausgabe/2014/januar/racial-profiling-kontrollen-jenseits-des-rechts> (zuletzt aufgerufen am 28.06.2021).
- Süddeutsche Zeitung "Nafri": Ein Begriff bringt die Polizei in Erklärungsnot, 03.01.2017, abrufbar unter <https://www.sueddeutsche.de/panorama/polizei-nafri-ein-begriff-bringt-die-polizei-in-erklaerungsnot-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-170102-99-725337> (zuletzt aufgerufen am 28.06.2021).
- Justizministerin pocht auf Studie zu Racial Profiling, 06.07.2020, abrufbar unter <https://www.sueddeutsche.de/politik/polizei-racial-profiling-lambrecht-1.4958097> (zuletzt aufgerufen am 28.06.2021)
- Suliak, Hasso Interview zur vom BMI finanzierten Polizeistudie, "Horst Seehofer hat mich nicht gedrängt", in: Legal Tribune Online, 21.12.2020, abrufbar



- unter <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/polizei-studie-rechtsextremismus-gewalt-rassismus-antisemitismus-bmi-seehofer-dhpol/> (zuletzt aufgerufen am 28.06.2021).
- Tagesschau Studie zum Polizeialltag – und zu Rassismus, 08.12.2020, abrufbar unter <https://www.tagesschau.de/inland/seehofer-polizei-studie-101.html> (zuletzt aufgerufen am 28.06.2021)
- Zdun, Steffen Die jungen Russlanddeutschen, in: Schweer/Strasser/Zdun 2008, S. 39 – 63.
- Zimmermann, Klaus Abschlussbericht, AG Silvester 2016, Polizeipräsident Köln [https://koeln.polizei.nrw/sites/default/files/2018-03/ltstab\\_170726\\_Abschlussbericht%20AG%20Silvester.pdf](https://koeln.polizei.nrw/sites/default/files/2018-03/ltstab_170726_Abschlussbericht%20AG%20Silvester.pdf) (zuletzt aufgerufen am 28.06.2021).

## B. GERICHTSURTEILE / ENTSCHEIDUNGEN UND BERICHTE INTERNATIONALER GREMIEN

- VG Dresden Urteil vom 02.11.2016, Az. 6 K 3364/14.  
Urteil vom 09.08.2017, Az. 6 K 196/15.
- VG Koblenz Urteil vom 28.02.2012, Az. 5K 1026/11.KO.
- VG Hamburg Urteil vom 10.11.2020, Az. 20 K 1515/17.
- VG Stuttgart Urteil vom 11.04.2019, Az. 1 K 2888/18.
- VGH Bayern Urteil vom 08.04.2019, Az. 10 B 18.483.
- VGH Baden-Württemberg Urteil vom 13.02.2018, Az. 1 S 1468/17 und 1 S 1469/17.
- OVG NRW Urteil vom 07.08.2018, Az. 5 A 294/16.
- OVG Rheinland-Pfalz Beschluss vom 29.10.2012, Az. 7 A 10532/12.OVG.  
Urteil vom 21.04.2016, Az. 7 A 11108/14.OVG.
- OVG Saarland Urteil vom 21.02.2019, Az. 2 A 806/17.
- BVerwG Beschluss vom 13.12.2019, Az. 6 B 30/19.
- BVerfG Beschluss vom 16.11.1993, Az. 1 BvR 258/86.
- EGMR Timishev gegen Russland, Urteil vom 13.12.2005, Az. 55762/00 und 55974/00, abrufbar unter [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-71627%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-71627%22]}) (zuletzt aufgerufen am 28.06.2021).



- Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) Fourth Report on Germany, 19.12.2008, abrufbar unter <https://rm.coe.int/fourth-report-on-germany/16808b5680> (zuletzt aufgerufen am 28.06.2021).
- Fifth Report on Germany, 05.12.2013, CRI(2014)2, abrufbar unter <https://rm.coe.int/fifth-report-on-germany/16808b5683> (zuletzt aufgerufen am 28.06.2021).
- General Policy Recommendation No. 8 on Combating Racism while Fighting Terrorism, 2004, abrufbar unter <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-8-on-combating-racism-while-figh/16808b5abc> (zuletzt aufgerufen am 28.06.2021).
- General Policy Recommendation No. 11 on combatting racism and racial discrimination in policing, CRI(2007)39, abrufbar unter <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-11-on-combating-racism-and-racia/16808b5adf> (zuletzt aufgerufen am 28.06.2021).
- Sechster Staatenbericht, 17.03.2020, abrufbar unter: <https://rm.coe.int/ecri-report-on-germany-sixth-monitoring-cycle-german-translation-/16809ce4c0> (zuletzt aufgerufen am 28.06.2021).
- Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRAU) Second European Union Minorities and Discrimination Survey Being Black in the EU, 2018, abrufbar unter [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2018-being-black-in-the-eu\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-being-black-in-the-eu_en.pdf) (zuletzt aufgerufen am 28.06.2021).
- Für eine effektive Polizeiarbeit: Diskriminierendes „Ethnic Profiling“ erkennen und vermeiden: ein Handbuch, Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, Belgien/Luxemburg, 2010, abrufbar unter [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/1133-Guide-ethnic-profiling\\_DE.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1133-Guide-ethnic-profiling_DE.pdf) (zuletzt aufgerufen am 28.06.2021).
- Europarat The European Code of Police Ethics, Council of Europe Publishing, Recommendation Rec(2001)10, 19.09.2001, abrufbar unter <https://polis.osce.org/european-code-police-ethics> (zuletzt aufgerufen am 28.06.2021).
- Ruteere, Mutuma UN-Sonderberichterstatter über Rassismus (Nov. 2011- Okt. 2017) Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance (zuletzt aufgerufen am 28.06.2021).
- UN-Antirassismusausschuss (CERD) Concluding observations on the combined nineteenth to twenty-second periodic reports of Germany, 30.06.2015, CERD/C/DEU/CO/19-22, abrufbar unter <http://undocs.org/CERD/C/DEU/CO/19-22> (zuletzt aufgerufen am 28.06.2021).
- General Recommendation No. 30 on discrimination against non-citizens, 2005, abrufbar unter



<https://www.refworld.org/docid/45139e084.html> (zuletzt aufgerufen am 28.06.2021).

General Recommendation No. 31 on the prevention of racial discrimination in the administration and functioning of the criminal justice system, abrufbar unter [https://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/gc31rev\\_en.pdf](https://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/gc31rev_en.pdf) (zuletzt aufgerufen am 28.06.2021).

General Recommendation No. 34 on racial discrimination against people of African descent, 03.10.2011, CERD/C/GC/34, abrufbar unter <https://www.refworld.org/docid/4ef19d592.html> (zuletzt aufgerufen am 28.06.2021).

UN-Menschenrechtsausschuss Williams gegen Spanien, Entscheidung vom 30.07.2009, Az. CCPR/C/96/D/1493/2006, abrufbar unter [https://digitallibrary.un.org/record/662897/files/CCPR\\_C\\_96\\_D\\_1493\\_2006-EN.pdf](https://digitallibrary.un.org/record/662897/files/CCPR_C_96_D_1493_2006-EN.pdf) (zuletzt aufgerufen am 28.06.2021).

UN-Menschenrechtsrat National Report Germany, 07.02.2013, A/HRC/WG.6/16/DEU/1, abrufbar unter <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/106/86/PDF/G1310686.pdf?OpenElement> (zuletzt aufgerufen am 28.06.2021).

Report of the Working Group of Experts on People of African Descent on its mission to Germany, 15.08.2017, A/HRC/36/60/Add.2, abrufbar unter <https://undocs.org/en/A/HRC/36/60/Add.2> (zuletzt aufgerufen am 28.06.2021).

Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Germany, 08.07.2013, A/HRC/24/9, abrufbar unter [https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session24/Documents/A-HRC-24-9\\_en.pdf](https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session24/Documents/A-HRC-24-9_en.pdf) (zuletzt aufgerufen am 28.06.2021).

Staatenbericht, vorgelegt nach Nummer 5 der Anlage zu Resolution 16/21 des Menschenrechtsrats, Rn. 2.2.3, abrufbar unter <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/1995874/5009a675b4c24709867f3e01685685da/180418-upr-ausstellung1-data.pdf> (zuletzt aufgerufen am 28.06.2021).

