

Allianzen
alte Bundesrepublik
altern
Antisemitismusdefinition
B1
barrierefrei
Beziehungsanbahnung
Bruderland
citizenship
Dauerleihgabe
eckiger Tisch
Eigenheim
einsam
Einzugsgebiet
Engagement
erben
gesundheitliche Versorgungsstrukturen
gleichwertige Lebensverhältnisse
Grundicherung
intersektional
Knaife
Ko-
Kohlausstieg
Labor
Manifest
mehrsprachig
Mindestlohn
Mitte-Studie
moralisieren
Nebenklage
obdachlos
Plattformökonomie
politische Bildung
Privileg
Racial Profiling
repräsentativ
Schulbuch
Seenotrettung
soziale Mischung
soziale Reproduktion
streiten
Suchbarkeit
Tierwohl
trans
Umfrage

**Staat unter Generalverdacht. Racial Profiling
im Streit um institutionellen Rassismus**

»Wenn Sie in einem bestimmten Gebiet immer mit einer gleichen ethnischen Gruppe zu tun haben, die dort dealt, dann kann es sinnvoll sein, Zugehörige zu dieser Gruppe und vermutlich Zugehörige häufiger zu kontrollieren als beliebige Passanten. Das ist kein Racial Profiling«, so Boris Pistorius, damals als niedersächsischer Innenminister, gegenüber der Presse (rnd online 2020). Sein Statement ist Teil einer kontrovers geführten Diskussion um Rassismus in deutschen Sicherheitsbehörden. Entzündet hatte sie sich im Frühsommer 2020 an der Ermordung des Schwarzen US-Amerikaners George Floyd durch Polizisten in Minneapolis. Zehntausende Menschen gingen auch in Deutschland gegen rassistische Polizeigewalt auf die Straße, viele trugen Botschaften wie »Deutschland – auch du hast ein Rassismus-Problem« und »Stopp Racial Profiling«. Der aus dem angloamerikanischen Sprachraum stammende Begriff Racial Profiling bezeichnet Kontrollen, die an der Hautfarbe oder anderen rassifizierten Eigenschaften von Personen anknüpfen. Die dazu vertretenen Positionen reichen von der Behauptung, Racial Profiling finde nicht statt, über die Auffassung, es finde nur ausnahmsweise statt, bis hin zu der Feststellung, es handle sich um ein regelhaftes Problem. Racial Profiling ist so zu einem Synonym für Debatten um institutionellen Rassismus in Polizei und Justiz in Deutschland geworden.

Aber von vorne und zurück zum Zitat von Boris Pistorius. Wer dealt, steht für Kriminalität und Devianz, wer kontrolliert, für Sicherheit und Ordnung. Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung abzuwehren und Straftaten zu verfolgen, ist Aufgabe der Polizei. Dafür wird sie gesetzlich ermächtigt, in grundlegende Rechte von Bürger*innen einzugreifen, z. B. indem sie diese anhalten, Ausweisdokumente prüfen oder durchsuchen und damit auch das durch Artikel 2 Absatz 1 i.V.m. Artikel 1 Absatz 1 Grundgesetz (GG) geschützte Grundrecht auf Privat- und Intimsphäre einschränken

darf. Sicherung der sozialen Ordnung einer Gesellschaft durch Eingriff in Grund- und Menschenrechte ihrer Bürger*innen? Bereits hier gerät der »gesellschaftliche Zusammenhalt« unter Spannung, aus diesem Grund beschäftigt die »Verhältnismäßigkeit« polizeilichen Handelns regelmäßig die Gerichte. Verstärkt wird diese Spannung durch den Aspekt des in Art. 3 Abs. 3 GG postulierten Verbots der rassistischen Diskriminierung, wonach niemand »wegen seiner Rasse« benachteiligt oder bevorzugt werden darf. Dieses Diskriminierungsverbot fand 1949 als Antwort auf rassistische Ausgrenzung und Vernichtung im Nationalsozialismus Eingang ins Grundgesetz. Seither gehört es zum bundesrepublikanischen Verfassungskonsens, dass Rassismus durch den Staat gerade auch wegen des Nationalsozialismus rechtlich geächtet ist. Auch das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat in seiner Entscheidung zum NPD-Verbot unmissverständlich klargestellt: »Antisemitische oder auf rassistische Diskriminierung zielende Konzepte [...] verstoßen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung« (BVerfG, 17.01.2017 – 2 BvB 1/13, Rn. 541).

Doch der antirassistische Konsens ist nur ein vermeintlicher, das zeigt die Debatte um Racial Profiling.

Gesetzlich definiert ist Rassismus in Deutschland bisher nicht, ebenso wenig wie Racial Profiling. Handlungen von neonazistischen Täter*innen, die sich ausdrücklich auf den Nationalsozialismus oder auf biologisch-rassistische Überlegenheitsideologien beziehen, werden von Rechtswissenschaft und Justiz unstreitig als rassistisch eingeordnet. Für Alltagsrassismus und für Rassismus in institutionellen Settings gilt das nicht. In der vorherrschenden rechtswissenschaftlichen Literatur war noch vor wenigen Jahren zu lesen: »Die Probleme der Rassendiskriminierung spielen sich in Deutschland derzeit eher im privaten Bereich ab.« (Rüfner 2019, Art. 3, Rn. 831). Diese Annahme, der auch das sicherheitsbehördliche Extremismus-Modell folgt, beruht auf einem Verständnis, das Rassismus auf individuelle Vorurteile, Rassenideologie und fanatischen Hass reduziert (vgl. Wihl 2023). Dieses verortet Rassismus ausschließlich in der nationalsozialistischen Vergangenheit und jenseits der gesellschaftlichen Mitte. Auf diese Weise wird Rassismus als moralische Überschreitung skandalisiert und damit zugleich als Alltagsphänomen und institutionelles Problem der Thematisierung entzogen. Folgerichtig kann – ja darf es – nach der extremismustheoretischen Auffassung »keinesfalls einen strukturellen oder latenten Rassismus oder Extremismus« (BMI 2021) in der Polizei geben, allenfalls Einzelfälle. Wer etwas anderes

behauptet, sieht sich schnell dem Vorwurf ausgesetzt, er oder sie schaffe »eine Kultur des Misstrauens gegen unsere Polizei und stellt die ganze Polizei unter Generalverdacht« – wie es ein Vertreter der Polizeigewerkschaft in einem *Spiegel*-Artikel vom 09.06.2020 postulierte. Entsprechend führte das Bundesamt für Verfassungsschutz bis ins Jahr 2016 »Antirassismus« als eigene Kategorie zur Erfassung von Extremismus, einige Landesverfassungsschutzbehörden bewerten es bis heute als extremistisch, wenn »staatlichen Akteuren [...] ein »systemimmanenter, institutioneller Rassismus« unterstellt« wird (LVS Sachsen 2023, S. 129; LVS Bayern 2022, S. 297). Mitunter werden Rassismusbewerfe gegen staatliche Stellen auch strafrechtlich verfolgt. Das Landgericht Potsdam verurteilte den Flüchtlingsrat Potsdam wegen übler Nachrede, weil dieser dem Rechtsamt der Stadt Brandenburg einen »Denkzettel für strukturellen und systeminternen Rassismus« verliehen hatte, erst das BVerfG hob das Urteil wieder auf (BVerfG v. 24.07.2013 – 1 BvR 444/13). Personen, die der Polizei, ob als Betroffene oder als Beobachter*innen, »Racial Profiling« oder »Rassismus« vorwerfen, werden von den Polizeibeamt*innen oft wegen Beleidigung angezeigt. Erstmals 2023 stellte ein Landgericht unter Hinweis auf die »faktisch mächtige Position der Amtsträger« klar: »Das Recht, Maßnahmen der öffentlichen Gewalt ohne Furcht vor staatlichen Sanktionen auch scharf kritisieren zu können, gehört zum Kernbereich der Meinungsfreiheit.« (LG Mannheim v. 27.06.2023 – 15 NBs 404 Js 33134/21).

Während auf der einen Seite verneint wird, dass Rassismus ein institutionelles Problem sei, vermelden Antidiskriminierungsstellen eine hohe Zahl von Diskriminierungserfahrungen rassifizierter Menschen im Kontakt mit Behörden, die sich nicht nur als Einzelfälle darstellen. Auch die rassismuskritische Forschung sieht bei Fällen von Racial Profiling nicht nur individuelle rassistische Vorurteile, sondern institutionellen Rassismus am Werk. Rassismus wird »in dieser Betrachtungsweise nicht als rein individuelles Fehlverhalten verstanden, sondern als durch gesellschaftliche Strukturen reproduziertes Phänomen der Ausgrenzung, Dehumanisierung, systematischen Benachteiligung und Gewalt sowie der ungleichen Ressourcenverteilung« (Thompson 2020). Er ist somit nicht im Extremen, sondern im Normalen und Alltäglichen, nicht im Einzelfall, sondern in der Struktur zu finden (Karakayali 2022). Wissenschaftler*innen bedauern vor diesem Hintergrund auch die »Abschottung der Polizei gegenüber diesem Thema und die kategorische Weigerung der Anerkennung durch Politikerinnen, dass strukturelle Gegebenheiten diskriminierende Wirkung entfalten können« (Hunold/Wegner 2020). Forderungen danach, der Polizei Ressourcen zu entziehen – »*defund the police*« – oder sie ganz abzuschaffen – »*abolish the police*« –, gehen weiter und verbinden Analysen des institutionellen Rassismus mit einer grundlegenden Kritik an staatlicher Gewalt, Strafjustiz und dem »Polizieren« der Migrationsgesellschaft (Loick/Thompson 2022; Kasperek 2023).

Von New York nach Koblenz.

Eine transatlantische Begriffsgeschichte

Die Begriffsgeschichte von »Racial Profiling« ist auch eine Migrationsgeschichte. Sie beginnt in den USA und führt über die Vereinten Nationen (UN) und die Europäische Union (EU) nach Deutschland. In den USA lassen sich Praktiken des Racial Profiling bis in die Zeit der Sklaverei zurückverfolgen. Nach deren Abschaffung rechtfertigte das Narrativ, Schwarze Männer seien besonders gefährlich und kriminell, die Fortsetzung rassistischer Segregation. Seit den 1960er Jahren führte eine Politik der *close surveillance* zu einer überproportionalen Polizeipräsenz in Schwarzen Vierteln und bald dazu, dass auf

drei Afroamerikaner in Großstädten eine Verhaftung eines Schwarzen Einwohners kam (Balto 2013, S. 2). Der von Präsident Nixon erklärte *War on Drugs* vertiefte die Disparitäten bei der Strafverfolgung weiter zuungunsten von afro- und lateinamerikanischen Betroffenen. Forschende und Aktivist*innen haben auch auf die Verbindung von Rassismus und Klassenverhältnissen im Rahmen des *policing* von Armut hingewiesen. So ist Strafverfolgung vor allem auf einfache und sichtbare Kriminalität gerichtet, auch weil diese der *Broken-Windows*-Theorie ein Umfeld schafft, das schwerere Verbrechen begünstigt (Johnson 2022). Diese Kartierung von Kriminalität durch städtische Polizeibehörden wurde durch Sozialpolitiken, die die Segregation und Ghettoisierung von wohlhabenden Weißen auf der einen und armen Schwarzen und Latinos auf der anderen Seite forcierten, weiter rassifiziert (Moody 2020). Dabei ging *over-policing* immer einher mit *under-policing*, auch hier zieht sich eine Linie zurück bis in die 1950er Jahre, als Sheriffs tatenlos zusahen, wie der Ku-Klux-Klan Afroamerikaner*innen terrorisierte. Die American Civil Liberties Union fordert deshalb, dass »jede Definition von Racial Profiling neben rassistisch oder ethnisch diskriminierenden Handlungen auch diskriminierende Unterlassungen seitens der Strafverfolgungsbehörden einschließen muss« (ACLU 2005).

Zum Politikum wurde Racial Profiling in den 1990er Jahren vor allem wegen unverhältnismäßiger Verkehrskontrollen. Den Begriff selbst verwendete erstmals die US-amerikanische Presse 1987 (Skolnick/Caplovitz 2001). Der umgangssprachliche Ausdruck war »*Driving while Black*« – er geht auf eine vielbeachtete Studie der ACLU zurück, der zufolge nur 42 Prozent aller im Bundesstaat New Jersey Autofahrenden afroamerikanisch waren, aber 79 Prozent aller kontrollierten Autofahrenden afroamerikanisch waren. *Pretext stops* – Verkehrskontrollen wegen geringfügiger Verstöße – dienen dabei als Vorwand, um nach Beweisen für mutmaßliche kriminelle Aktivitäten »zu fischen«. Im Jahr 1998 verwendete im Zusammenhang mit einer solchen Kontrolle ein Bundesgericht erstmals die Formulierung »*stops based upon racial profiling*«, die diese zugleich

als Kontrollen aus »böswilligen Motive[n]« auswies (People v. Dickson 180 Misc. 2d 113, 121 [1998]). Das Anhalten, Befragen und Durchsuchen von Fußgänger*innen wird seit den 1990er Jahren prominent vom New York Police Department (NYPD) angewendet. Im Jahr 2011 waren 87 Prozent der Kontrollierten Schwarze oder Latinos, in 88 Prozent der Kontrollen wurde kein Straftatbestand verwirklicht (NYCLU 2023). Im Jahr 2013 attestierte ein New Yorker Gericht der NYPD »eine ungeschriebene Grundregel, die richtigen Leute anzuhalten«, was in der Praxis dazu führe, dass »Schwarze in der Regel aufgrund geringerer objektiver Verdachtsmomente angehalten werden als Weiße« (Floyd v. City of New York 959 F. Supp. 2d 540 S.D.N.Y. 2013). Die individuellen Motive der Beamt*innen, die die Kontrollen durchführen, waren für das Gericht unerheblich für die Frage der Diskriminierung. Das ist für die deutsche Debatte insofern erhellend, als dass hierzulande Diskriminierung oft auf »böswillige« Motive reduziert wird. Das Gericht wies der NYPD auch eine Praxis des *indirect racial profiling* nach, weil auf der Grundlage aggregierter Daten über Straftatenverdachtsfälle in bestimmten Stadtbezirken junge Schwarze und Latinos gezielt angehalten wurden. Die gesetzliche Ermächtigung, *stop-and-frisk*-Kontrollen durchzuführen, stellte das Gericht nicht infrage. Es wies die Polizei jedoch an, Maßnahmen einzuleiten, um Diskriminierungen im Rahmen der Kontrollen auszuschließen, und empfahl z. B. das Tragen von Bodycams und bessere Trainings der Beamt*innen. Zehn Jahre später sind weiterhin 89 Prozent der in New York angehaltenen Personen Schwarze oder Latinos (NYCLU 2023).

Seit den Anschlägen vom 11. September 2001 ist auch die gezielte Inhaftierung von Menschen aus muslimisch geprägten Ländern wegen geringfügiger Verstöße gegen die Einwanderungsbestimmungen, ohne Zusammenhang mit den Anschlägen, als Form des Racial Profiling in die Kritik geraten. Hiermit sind auch die Speicherung und Auswertung von Daten zur Rasterfahndung sowie das *predictive policing* angesprochen, dabei erstellen Algorithmen, die mit Daten zu Staatsangehörigkeit, Phänotyp oder ethnischer Herkunft gefüttert werden, Gefahrenprognosen. Eine aktuelle Richtlinie des US-Justizministeriums verbietet es Bundesbehörden, Auswahlentscheidungen an generalisierende Annahmen oder Stereotype zu knüpfen, die »Rasse, Ethnizität, Zugehörigkeit, Geschlecht, nationale Herkunft, Religion, sexuelle Orientierung, Geschlechtsidentität oder Behinderung« berücksichtigen. »Der Glaube, dass diese Charakteristika auf ein höheres Risiko schließen ließen, dass eine Person kriminell oder gefährlich ist, ist unakzeptabel und der Kern von ungerechtem Profiling«, heißt es darin.

Im europäischen Rechtsraum findet Racial Profiling ebenfalls im Zusammenhang mit Kriminalitäts- und Terrorismusbekämpfung, häufiger aber auch bei Maßnahmen der Migrationskontrolle statt. Britische Organisationen wie das Institute of Race Relations hatten bereits seit den 1970er Jahren auf rassistische *stop-and-search*-Praktiken hingewiesen. Großbritannien war auch das erste und lange das einzige europäische Land, das ein Gesetz gegen rassistische Diskriminierung, den *Race Relations Act* von 1965, erließ und sich dabei an Erfahrungen in den USA und Kanada orientierte. Im Jahr 1999 veröffentlichte dann ein parlamentarischer Untersuchungsausschuss den MacPherson Report. Der Bericht analysierte die Ermittlungen zu dem rassistischen Mord an dem Schwarzen Teenager Stephen Lawrence durch die Londoner Metropolitan Police und kam zu dem Schluss, dass die Untersuchung »durch eine Kombination aus fachlicher Inkompetenz, institutionellem Rassismus und einem Versagen der Führung« beeinträchtigt wurde. Der Bericht gilt als Wendepunkt in der Beschäftigung mit Rassismus und Polizei in Europa und als Referenzpunkt für ähnlich gelagerte Fälle, etwa die Ermittlungen im NSU-Komplex. Für die Praxis des Racial Profiling ist er relevant, weil er eine Definition von institutionellem Rassismus enthält, unter dem »Prozesse, Einstellungen und Verhaltensweisen« gefasst werden, »die auf eine Diskriminierung durch unwissentliche Vorurteile, Unwissenheit, Gedankenlosigkeit und rassistische Stereotypen hinauslaufen und Menschen aus ethnischen Minderheiten benachteiligen« (MacPherson 1999, Rn. 6.43). MacPherson bezieht auch das Unterlassen polizeilicher Schutzmaßnahmen in die Definition ein, als »kollektives Versagen einer Organisation, Menschen aufgrund ihrer Hautfarbe, Kultur oder ethnischen Herkunft eine angemessene und professionelle Dienstleistung zu bieten«.

Auf EU-Ebene empfahl erstmals im Jahr 2002 ein Netzwerk unabhängiger Grundrechtsexpert*innen in Anlehnung an die EU-Antirassismus-Richtlinie 2000/43/EG, die unterschiedliche Behandlung von Personen wegen ihrer »vermeintlichen ›Rasse‹ oder Ethnizität« zu verbieten, weil diese »Spaltungen und Ressentiments hervorruft, Stereotypen Vorschub leistet und zu einer Überkriminalisierung bestimmter Personengruppen führt« (European Union Network 2006, S. 54). Ein Jahr später veröffentlichte die Europäische Grundrechtsgesellschaft einen »Leitfaden für eine effektivere Polizeiarbeit«. Darin wird »rechtswidriges Ethnic Profiling« definiert als »Anhalten und Durchsuchen einer Person, wenn der einzige oder der Hauptgrund dafür ihre Rasse, ethnische Herkunft oder Religion ist« (Agentur der Europäischen Union für Grundrechte 2010, S. 19 f.). Als Quelle

für diese Definition zog die EU neben Gerichtsentscheidungen aus Großbritannien zu diskriminierenden Kontrollen im Namen von Terrorismusbekämpfung und Migrationskontrollen eine Grundsatzentscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) zu Grenzübertrittskontrollen heran (EGMR, 13.12.2005 – 55762/00, 55974/00, Timishev/Russland) sowie die Entscheidung Lecraft gegen Spanien (UN-HRK 1493/2006, 30.07.2009) des UN-Menschenrechtsausschusses. Dieser hatte die Kontrolle einer Schwarzen Familie in einem Zug als unzulässige Diskriminierung verurteilt, weil ein Polizist auf Nachfrage erklärt hatte, er sei verpflichtet, »dunkle Menschen« zu kontrollieren, da »viele von ihnen illegal eingewandert« seien. Der UN-Ausschuss sah darin eine Verletzung der Würde der allein aufgrund ihrer Hautfarbe kontrollierten Menschen. Zudem trügen solche Kontrollen zur Verbreitung diskriminierender Einstellungen in der allgemeinen Öffentlichkeit bei und seien mit einer effektiven Strategie gegen rassistische Diskriminierung unvereinbar. Beide Fälle gelten als Meilensteine in der juristischen Zurückweisung von Racial Profiling, sie wurden von internationalen Nichtregierungsorganisationen begleitet und haben auch die Thematisierung von Racial Profiling in Europa befördert.

Im deutschsprachigen Raum war das Sprechen über Racial Profiling lange der Zivilgesellschaft vorbehalten (Valsecchi 2012). Antirassistische Organisationen setzten es schon vor 2020 auf die rechtspolitische Agenda, auch indem sie Fälle vor deutsche Verwaltungsgerichte brachten (Stoppt Racial Profiling 2012; DIMR 2013; Amnesty 2014). Zur Auslegung des grundrechtlichen Diskriminierungsverbots beriefen sie sich dabei auf die Rechtsprechung des EGMR, des UN-Menschenrechtsausschusses ebenso wie auf eine Empfehlung des UN-Antirassismus-Ausschusses, wonach Polizeimaßnahmen, die »auf dem äußeren Erscheinungsbild einer Person, ihrer Hautfarbe oder Merkmalen oder der Zugehörigkeit zu einer rassistischen oder ethnischen Gruppe beruhen«, verboten sind (CERD, 17.12.2020, CERD/C/GC/36).

»Rassenprofiling«, »ethnisches Profiling« oder »rassistisches Profiling«? Umkämpfte Begriffe

Der Kampf um die Deutungshoheit um das Phänomen Racial Profiling schlägt sich auch im Ringen um seine richtige Bezeichnung nieder. Im Deutschen wird zumeist der englischsprachige Begriff verwendet oder von »ethnischem Profiling«, seltener von »rassistischem Profiling« gesprochen. Eine wortwörtliche Übersetzung als »rassistisches Profiling« findet nicht statt. Das Unbehagen mit den deutschsprachigen Begrifflichkeiten »Rasse« und »rassistisch« ist auf deren

essentialistisch-rassistische Begriffstradierung zurückzuführen, die über den Nationalsozialismus bis in den deutschen Kolonialismus zurückreicht (Liebscher 2022). Die Verwendung des Begriffs in rechtlichen Texten erteilt immer noch verbreiteten biologistischen Vorstellungen von menschlichen Rassenunterschieden juristische Legitimation und zwingt Betroffene von Rassismus dazu, sich einer bestimmten »Rasse« zuzuordnen, wenn sie eine Diskriminierung geltend machen wollen. Aus diesem Grund machen sich viele Stimmen für eine Ersetzung von »Rasse« im Diskriminierungsverbot des Art. 3 GG stark (vgl. Cremer 2020). Der Koalitionsvertrag sieht eine Ersetzung des Begriffs vor, doch bis heute konnte darüber keine Einigkeit erreicht werden. Dissens besteht auch in antirassistischen Zusammenhängen, wo doch Zusammenhalt zu vermuten wäre. Der etablierte Rückgriff auf das englische »race« in »Racial Profiling« ist damit auch Ausdruck einer noch nicht abgeschlossenen Suche nach Begriffen, mit denen rassistische Zuordnungen im spezifisch deutschen Kontext adäquat erfasst werden können.

In der Debatte können vier Positionen unterschieden werden. Eine eliminatorische Position will »Rasse« schlicht durch »Herkunft« ersetzen. Das führt jedoch zu einer Unsichtbarmachung der Hierarchie des Rassismus. So würde die Verwendung von »Herkunft« eine universale Betroffenheit aller Menschen von ethnischer Diskriminierung suggerieren, während es doch in Wirklichkeit vor allem People of Color und andere von historisch verankerten Rassismen betroffene Menschen sind, die rassistisch diskriminiert werden. Eine zweite, konservative Position möchte an einer in der deutschen Verfassungsrechtslehre verbreiteten Definition festhalten, wonach Rasse »Menschengruppen mit bestimmten tatsächlichen oder vermeintlichen vererbbaaren Eigenschaften« bezeichnet. Zudem soll der Schutzbereich der Norm auf ausdrückliche Bezugnahmen auf biologistische Rassentheorien, wie sie z. B. im Nationalsozialismus propagiert wurden, beschränkt werden. Andere Formen des Rassismus – z. B. des kulturalistischen Rassismus – wären dann vom Diskriminierungsverbot nicht erfasst. Eine dritte Ansicht möchte »Rasse« als rechtliche Kategorie erhalten, aber die Kategorie als Ergebnis von Rassifizierung interpretieren und so sozialkonstruktivistisch aneignen. Vertreter*innen dieser Position verweisen vor allem auf den US-amerikanischen Kontext, wo »race« selbstverständlicher als im deutschsprachigen Raum verwendet wird (Barskanmaz 2022). Auch die Vertreter*innen der vierten,

postkategorialen Position distanzieren sich vom biologistischen Gehalt der Terminologie »Rasse«. In diesem Sinne setzen sie sich für Formulierungen wie »rassistische Diskriminierung« oder »rassistische Zuschreibung« in Gesetzen gegen Diskriminierung ein (Cremer 2020). Damit könnten auch besser die vielfältigen rassistischen Zuschreibungen erfasst werden, die nicht nur an rassenbiologische, sondern ebenso an ethnisch-kulturell, national oder sozialdarwinistisch begründete Abstammungsmythen anknüpfen und die aus einer langen, über den Nationalsozialismus hinausweisenden Geschichte von Rassismus resultieren (Liebscher 2020, S. 543).

Für das Phänomen des Racial Profilings ist dies bedeutsam, weil die Praxis im europäischen Kontext stärker als in den USA mit Praktiken der Migrationskontrolle einhergeht und von diskriminierenden Kontrollen neben Schwarzen Menschen auch Personen aus der Balkanregion (insbesondere Roma), junge »Russlanddeutsche«, türkeistämmige Heranwachsende sowie im Zusammenhang mit antimuslimischem Rassismus seit 2001 auch Muslime bzw. Menschen, die für solche gehalten werden, betroffen sind. Die Wendung »rassistisch« stellt nicht deren Eigenschaften oder Zugehörigkeiten in den Mittelpunkt der juristischen Betrachtung, sondern gesellschaftliche Zuschreibungs- und Stigmatisierungsprozesse. Sie gibt Gerichten damit bessere Werkzeuge an die Hand, um über rassistische Diskriminierung, etwa Praktiken des Racial Profilings, gleichheitsrechtlich zu urteilen.

Züge, KBOs und Shisha-Bars.

Zur Aktualität des Racial Profilings in Deutschland

Nach § 22 Abs. 1a Bundespolizeigesetz (BPolG) kann die Bundespolizei »zur Verhinderung oder Unterbindung unerlaubter Einreise« in Zügen und Bahnhöfen »jede Person kurzzeitig anhalten, befragen und verlangen, dass mitgeführte Ausweispapiere oder Grenzübertrittspapiere zur Prüfung ausgehändigt werden, sowie mitgeführte Sachen in Augenschein nehmen«. Der § 23 Abs. 1 Nr. 3 BPolG verleiht der Bundespolizei die Befugnis, im Grenzgebiet zur »Verhinderung oder Unterbindung unerlaubter Einreise« die Identität einer Person festzustellen. Dabei handelt es sich um sogenannte »verdachtsunabhängige Kontrollen«, also Kontrollen, die ohne einen konkreten Tatverdacht möglich sind. Das Gleiche gilt für Regelungen in den Landespolizeigesetzen, die an sogenannten »gefährlichen Orten« bzw. »kriminalitätsbelasteten Orten« verdachtsunabhängige Kontrollen erlauben. Bei allgemeinen Verkehrskontrollen handelt es sich ebenfalls um verdachtsunabhängige Kontrollen, die zu Racial Profiling führen können.

Alle diese Kontrollen müssen sich am Diskriminierungsverbot messen lassen. Im Jahr 2012 wurde vor dem Oberverwaltungsgericht (OVG) Koblenz der Fall eines Schwarzen Deutschen verhandelt, der in einem Regionalzug von Polizisten gebeten worden war, sich auszuweisen. Die Richterin machte in der Verhandlung deutlich, dass sie von einem Verstoß gegen Art. 3 GG ausging, daher räumte die Bundespolizei den Verstoß ein und umging auf diese Weise ein rechtskräftiges Urteil. Das Deutsche Institut für Menschenrechte (DIMR) machte Racial Profiling daraufhin gemeinsam mit zivilgesellschaftlichen Akteuren in Berichten an den UN-Antirassismus-Ausschuss (CERD) zum Thema. CERD zeigte sich in seinem Bericht 2015 »besorgt über Racial Profiling und andere rassistische Diskriminierungen von Sicherheitsbeamten« (CERD/C/DEU/CO/19–22, S. 5). Im Jahr darauf hatte das Oberverwaltungsgericht Koblenz erneut über Racial Profiling zu entscheiden. Eine afrodeutsche Familie hatte geklagt, weil sie von der Bundespolizei als einzige in einem vollbesetzten Zug nach Ausweispapieren gefragt worden war. Das Gericht stellte die Rechtswidrigkeit der Kontrolle wegen Verstoßes gegen Art. 3 Abs. 3 GG in einem schriftlichen Urteil fest (OVG Koblenz, 21.04.2016 – 7 A 11108/14). Ein weiteres Urteil erging 2018 vor dem OVG in Münster (OVG Münster v. 07.08.2018 – 5 A 294/16). Hier hatte die Bundespolizei den Kläger, der in der Halle eines Bahnhofs auf eine Freundin wartete, gezielt kontrolliert, er fühlte sich aufgrund seines dunklen Phänotyps rassistisch diskriminiert, das Gericht gab ihm Recht.

Beide Entscheidungen wurden medial und in der juristischen Fachöffentlichkeit breit rezipiert. Sie etablierten Standards für die juristische Bewertung ähnlicher Fälle. Weil »der Anknüpfung an die Merkmale des Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG stigmatisierende Wirkung zukommen kann« (OVG Münster, Rn. 58), bestehen besonders hohe Anforderungen an die Rechtfertigung einer solchen Kontrolle. Die Polizeibehörde muss »anhand von auf die Örtlichkeit oder Situation bezogenen Lagebildern eine erhöhte Delinquenz bestimmter Zielgruppen« konkret schildern, wobei bei deren Erstellung »Vorurteile reproduzierende Verzerrungseffekte ausgeschlossen« werden müssen (ebd., Rn. 66). Nur in diesen Fällen darf eine Kontrolle rassifizierte Merkmale wie die Hautfarbe überhaupt

mitberücksichtigen. Verdachtsunabhängige Kontrollen, die ausschließlich wegen rassifizierter Merkmale erfolgen, sind grundsätzlich verfassungswidrig. Die von der Bundespolizei bisher vorgelegten Erfolgsquoten der Kontrollen zur Verhinderung unerlaubter Einreise bewegen sich lediglich im Promillebereich und reichen den Gerichten nicht für ihre Rechtfertigung. Vor dem Münsteraner Gericht hatte die Bundespolizei zwar behauptet, dass an dem Bahnhof vermehrt Straftaten von »nord- und schwarzafrikanischen Tätern« begangen worden seien, sie konnte jedoch weder eine erhöhte Delinquenz ausländischer Täter noch einen Zusammenhang zwischen einer überdurchschnittlichen Anzahl an Diebstählen und ausländischen Tätergruppen nachweisen. Dies genügte den Richtern »nicht ansatzweise« (ebd., R.n. 72).

Die Urteile und die stärkere öffentliche Aufmerksamkeit für Racial Profiling erhöhten auch den Druck auf Exekutive und Legislative, Racial Profiling als Problem anzuerkennen und zu bekämpfen. Zurzeit wird angesichts eines Entwurfs zur Reform des BPolG diskutiert, mit welchen Maßnahmen Racial Profiling vorgebeugt werden kann (vgl. Tischbirek 2023). Entgegen der hier dargestellten Rechtsprechung, die sehr hohe Anforderungen an eine Rechtfertigung solcher Kontrollen stellt, sollen laut dem Entwurf Personenkontrollen aufgrund des äußerlichen Erscheinungsbilds bereits bei Vorliegen jedes »sachlichen Grundes« rechtmäßig sein. Dies eröffnet Raum für willkürliches Racial Profiling. Auch die Maßnahmen zur Verbesserung der Beweisbarkeit sind unzulänglich. Bodycams von Polizist*innen sollen nur nach eigenem Ermessen und lediglich zum eigenen Schutz eingesetzt werden. Betroffene erhalten eine Kontrollquittung, aber nur, wenn sie diese ausdrücklich verlangen.

Der Versuch, Racial Profiling über solche individuellen Maßnahmen oder durch Trainings für die Polizei einzudämmen, ist – auch international – bisher an der Realität gescheitert. Deshalb sind die polizeigesetzlichen Regelungen selbst in die Kritik geraten (Cremer 2013, S. 27). Diese sind zwar neutral formuliert, es findet sich darin keine Anweisung, Kontrollen gezielt auf rassifizierte Eigenschaften wie die Hautfarbe zu stützen. Doch die Regelungen führen in Verbindung mit gesellschaftlich geteiltem rassistischem Wissen indirekt dazu, dass doch auf solche Eigenschaften abgestellt wird.

Racial Profiling geht dabei auf zwei rassistische Narrative zurück, eines der »Nichtzugehörigkeit« und eines der »Devianz«. Bei Kontrollen, die unregulierte Migration nach Deutschland verhindern sollen, führen tradierte Vorstellungen über eine homogene Abstammungsgruppe deutscher Staatsangehöriger mit hellem Phänotyp dazu, dass Schwarze Menschen pauschal als nicht deutsch eingeordnet werden. Der auf Migrationskontrolle abzielende Zweck des § 22 Abs. 1a des BPolG legt es also in Verbindung mit einem ethnisch homogenen Verständnis von Deutschsein nahe, Personen in erster Linie nach phänotypischen Merkmalen als kontrollwürdig auszuwählen. In anderen Situationen fußen die Kontrollentscheidungen auf einer bis in die Zeit des deutschen Kolonialismus reichenden Tradierung von stereotypen Bildern des devianten, bedrohlichen und fremdländischen Mannes. In beiden Fällen handelt es sich um gesellschaftlich weit geteilte rassistische Zuschreibungen, die, ob bewusst oder unbewusst, auch Wahrnehmungen und Entscheidungen von Sicherheitsbehörden beeinflussen. Erinnert sei an die MacPherson-Definition von institutionellem Rassismus (MacPherson 1999, Rn. 6.43).

Das Gleiche gilt für Regelungen in den Landespolizeigesetzen, die verdachtsunabhängige Kontrollen an »gefährlichen Orten« erlauben. Die Orte werden von den Landespolizeien im Rahmen einer Prognoseentscheidung festgelegt, wenn dort Straftaten von erheblicher Bedeutung verabredet, vorbereitet oder verübt werden. Bei diesen Straftaten handelt es sich vor allem um Straßenkriminalität, die zumeist Armutskriminalität ist. Die tatsächlich festgestellten Verstöße sind meist Drogendelikte und aufenthaltsrechtliche Verstöße. Kontrolliert werden insbesondere nichtdeutsche und überwiegend nichtweiße Personen. Boris Pistorius mag diese Orte im Kopf gehabt haben, als er, wie eingangs zitiert, von »einem bestimmten Gebiet« und der »immer gleichen ethnischen Gruppe, die dort dealt« sprach. Statistische Korrelationen zwischen Straffälligkeit und Hautfarbe oder Herkunft legen zwar Kausalitäten nahe, doch sind sie gerade nicht mit Kausalitäten zu verwechseln. Wie in den USA trägt auch in Deutschland die verstärkte Kontrolldichte von Straßenkriminalität in bestimmten Gebieten dazu bei, dass »gefährliche Orte« konstruiert und Kriminalität rassistisch geframt wird.

Aktuell schlägt sich die Rassifizierung von Kriminalität auch im Diskurs um sogenannte »Clankriminalität« nieder, ein Phänomen, das in seiner Drastik und rassifizierten Einseitigkeit vor allem durch polizeiliche und mediale Berichte hohe Aufmerksamkeit erfährt (vgl. Liebscher 2020; Töpfer 2020; Wollinger 2024). Die polizeilichen Lagebilder rekurren auf zahlreiche unbestimmte, rassistisch aufgeladene Topoi, unter anderem heißt es darin, die Tatbegehung sei »von einer fehlenden Akzeptanz der deutschen Rechts- oder Werteordnung geprägt«. (LKA Berlin 2019, S. 4) Des Weiteren finden sich in den Berichten ausdrückliche Bezugnahmen auf ethnische Herkunft wie »türkisch«, »arabisch« oder »libanesisch«, auf »familiäre Abstammungsgruppen« oder »Roma-Clans«. Die Kritik an den diffusen und essentialistischen Definitionen hat das Bundeskriminalamt 2023 zu einer »bundeseinheitlichen« Definition veranlasst, ausdrückliche Bezüge auf rassische oder ethnische Kategorien werden darin durch die Rede von einem »gemeinsamen Abstammungsverständnis der Angehörigen einer sozialen Organisation« ersetzt. An der Praxis der Polizeibehörden, die einen medial vorangetriebenen rassistischen Diskurs über kriminalitätsgeneigte Bevölkerungsgruppen nährt, hat das nichts geändert. In der polizeilichen Kontrollpraxis stehen meist Shisha-Bars und migrantisches Gewerbe im Fokus polizei- und gewerberechtlicher Kontrollen. Oft werden Straßenzüge gesperrt und umfangreiche Verkehrs- und Passant*innenkontrollen durchgeführt, nicht selten sind Politiker und Presse anwesend, all das führt zu populistischen Kampagnen und einer rassistischen Stigmatisierung (Winkler/Sauer 2022). Der Polizei gelingt es indes nicht, die behauptete Bedrohung, wie von der Rechtsprechung gefordert, mit Zahlen zu untermauern. Tatsächlich liefern die medienwirksamen Schwerpunkteinsätze magere Ergebnisse: unversteuerter Tabak, ein paar Verstöße gegen das Jugendschutzgesetz, Verkehrsordnungswidrigkeiten. Angesichts fehlender Ermittlungserfolge begründen die polizeilichen Lagebilder die unverhältnismäßigen Einsätze mit dem »Sicherheitsgefühl der Bevölkerung« (LKA Berlin 2022, S. 37), der »Eindruck fehlender staatlicher Präsenz« führe zu einer »Förderung gesellschaftlicher Spaltung« (ebd.). Hier wird die Rede vom gesellschaftlichen Zusammenhalt bemüht, um die Umgehung rechtsstaatlicher Standards im Rahmen polizeilichen Handelns zu begründen.

Kritische Jurist*innen versuchen vor diesem Hintergrund auch die polizeirechtlichen Ermächtigungsgrundlagen, auf denen die Kontrollen beruhen, wegen eines strukturell angelegten Verstoßes gegen das Verbot rassistischer Diskriminierung in Art. 3 GG für verfassungswidrig zu erklären. Bisher waren diese Versuche erfolglos. Das Anhalten und der Datenabgleich im Rahmen einer Kontrolle seien »nur von geringer Intensität«, weil kurz und hinnehmbar, daher genüge § 22 Abs. 1a BPolG den verfassungsrechtlichen Vorgaben, befinden die Gerichte (vgl. OVG Koblenz 2016: Rn. 63). Dasselbe gelte für Landespolizeigesetze, die Kontrollen an konkret ausgewiesenen »gefährlichen Orten« erlauben, zumal diese Erhebungen nicht heimlich, wie bei der Rasterfahndung, sondern offen erfolgten (Hamburgisches OVG, Urteil v. 31. Januar 2022 – 4 Bf 10/21, Rn. 81). Die Gerichte versäumen dabei, den gleichheitsrechtlichen Aspekt von Racial Profiling angemessen in ihre Bewertung einzubeziehen. Das liegt nicht zuletzt daran, dass sie den Aspekt des Rassismus vernachlässigen. Es macht einen Unterschied, ob eine Person aufgrund einer an ihren dunklen Phänotyp oder ihren arabischen Familiennamen anknüpfenden Zuschreibung oder ob eine weiße Person mit mehrheitsdeutschem Familiennamen kontrolliert wird. Nur bei ersterer haben die Kontrollen eine stigmatisierende Wirkung, denn sie knüpfen auch bei Außenstehenden an rassistische Stereotype von »den Fremden« an, die sich deviant verhalten würden. Ein solches Handeln der Staatsgewalt bekräftigt »bestehende Stereotype in der Gesellschaft«, dies wiederum hat »negative Folgen für das friedliche Zusammenleben, für das Vertrauen in die Polizei und für die Zugehörigkeit und Teilhabe betroffener Gruppen«, argumentiert Hendrik Cremer für das DIMR (Cremer 2013, S. 30). Seine Argumentation stellt damit auf die Gefährdung des gesellschaftlichen Zusammenhalts durch staatliches Handeln ab. Sie kann sich auf Entscheidungen der UN-Menschenrechtskonvention (Lecraft v. Spain, 2327.07.2009, UN Doc CCPR/C/96/D/1493/2006) und des EGMR (Basu v. Germany, 18.01.2023, 215/19 und Wa Baile v. Switzerland, 20.02.2024, 43868/18) ebenso wie auf ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Rasterfahndung stützen. Danach »fällt etwa für die Rasterfahndungen, die nach dem 11. September 2001 durchgeführt wurden, im Hinblick auf deren Eingriffsintensität ins Gewicht, dass sie sich gegen Ausländer bestimmter Herkunft und muslimischen Glaubens richten, womit stets auch das Risiko verbunden ist, Vorurteile zu reproduzieren und diese Bevölkerungsgruppen in der öffentlichen Wahrnehmung zu stigmatisieren«.

(BVerfG, 04.04.2006 – 1 BvR 518/02, Rn. 12)

In ähnlicher Weise haben Alexander Tischbirek und Tim Wihl argumentiert, der Grundrechtseingriff liege auch in der Verweigerung, als gleichberechtigte Bürger*in anerkannt zu werden, eine Zurücksetzung, »welche per se gravierend ist, weil sie das demokratische Fundament der société des égaux angreift« (Tischbirek/Wihl 2013, S. 223). Aus einer gleichheitsrechtlich-rassismuskritischen Perspektive kann sich Zusammenhalt in der migrantischen Gesellschaft damit erst dann einstellen, wenn sie Zugehörigkeit jenseits von imaginierter ethno-rassistischer Homogenität zulässt und sich als Ort der »radikalen Vielfalt« (Czollek 2020) anerkennt. Die Einnahme dieser Perspektive zeigt auch, dass Rassismus nichts ist, was von außen und nur ausnahmsweise in Institutionen eindringt. Archive rechtlichen und polizeilichen Wissens sind vielmehr originärer Teil von Institutionen, die selbst eine rassistische Geschichte haben. Schließlich kann es aus dieser Perspektive nicht per se darum gehen, einen aus Dominanzperspektive definierten »Zusammenhalt« aufrechtzuerhalten, sondern dessen Kriterien selbst am Paradigma diskriminierungsfreier, gleicher Teilhabe zu messen und ihn so auch infrage zu stellen oder gar zu stören, um seine diskriminierende Normalität sichtbar zu machen und sie zu überwinden.

representativ