



Ausarbeitung

Einzelfragen zu „Racial Profiling“ und zur „Ausländerkriminalität“

Einzelfragen zu „Racial Profiling“ und zur „Ausländerkriminalität“

Aktenzeichen: WD 7 - 3000 - 108/21
Abschluss der Arbeit: 16. Dezember 2021
Fachbereich: WD 7: Zivil-, Straf- und Verfahrensrecht, Bau und Stadtentwicklung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	„Racial Profiling“	5
2.1.	Begriffskonzept	5
2.1.1.	Begriffsetymologie	5
2.1.2.	Definitionsproblematik	6
2.1.3.	Das verwandte Konzept des „Stereotype Threat“	11
2.2.	Rechtslage	11
2.2.1.	Ermächtigungsgrundlagen	12
2.2.1.1.	Präventiver Bereich	12
2.2.1.2.	Repressiver Bereich	13
2.2.2.	Das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot in Bezug auf die „Rasse“	15
2.2.3.	Die Frage der Rechtswidrigkeit von Polizeikontrollen	15
2.2.3.1.	Präventiv orientierte Kontrollen	16
2.2.3.2.	Repressiv orientierte Kontrollen	20
2.3.	Empirische Untersuchungen	22
2.3.1.	Forschungslage für Deutschland	22
2.3.2.	Forschungslage für andere Staaten	26
2.4.	Ursachenforschung	27
2.5.	Lösungsansätze	29
3.	Datenlage zur These einer besonderen Kriminalitätsbelastung durch „Ausländer“	33
3.1.	Kriminalstatistiken	34
3.1.1.	Referenzwert: Ausländeranteil nach Ausländerzentralregister	34
3.1.2.	Strafverfolgungsstatistik des Statistischen Bundesamtes	34
3.1.3.	Polizeiliche Kriminalstatistik	36
3.1.4.	Bewertungsprobleme bei der Bestimmung der tatsächlichen Kriminalitätsbelastung	37
3.2.	Stand der Diskussion zu Kriminalitätsursachen	38

1. Einleitung

In der deutschen Öffentlichkeit ist zuletzt vermehrt diskutiert worden, inwiefern es im Rahmen der Arbeit der deutschen Polizei zu Diskriminierungen bestimmter Bevölkerungsgruppen kommt.¹ Als ein wesentlicher Kritikpunkt wird hierbei das sogenannte polizeiliche „**Racial Profiling**“² vorgetragen.³ Zugleich in der gesellschaftlichen Debatte um das Verhältnis von ethnischen Minderheiten und Strafverfolgungsbehörden steht seit langem – wenn auch aus einem anderem Blickpunkt – die **Kriminalitätsbelastung durch Menschen ausländischer Herkunft**.⁴

Den Wissenschaftlichen Diensten des Deutschen Bundestages wurden zum Themenkomplex „Racial Profiling“, der Bedrohung durch Stereotype („**Stereotype Threat**“⁵) und zur Frage der Kriminalitätsbelastung durch „Ausländer“⁶ mehrere Einzelfragen gestellt. Anknüpfend an die Frage nach dem Forschungsstand zu „Racial Profiling“ geht die Ausarbeitung zunächst auf diese Begrifflichkeit ein (2.1.), umreißt auftragsgemäß die Rechtslage hierzu in Deutschland (2.2.) und thematisiert die empirische Untersuchung der Thematik (2.3.), die Ursachenforschung (2.4.) sowie die vorgetragenen Lösungsansätze (2.5.). Daneben beantwortet sie verschiedene Fragen zum Forschungsstand hinsichtlich der Frage einer erhöhten Kriminalitätsrate von Nichtdeutschen und möglicher Gründe hierfür. Im Einzelnen stellt sie überblickshaft die entsprechende kriminalstatistische Datenlage dar (3.1.), um anschließend auf kriminologische Forschungsliteratur zu den eventuellen Ursachen hinzuweisen (3.2.). Die Thematik der Gefahren durch Stereotypisierung findet sich querschnittsartig in mehreren Unterpunkten wieder.

-
- 1 Vgl. stellvertretend etwa Deutsche Welle, Internetauftritt, „Wie rassistisch ist die deutsche Polizei?“, Artikel vom 6. Juni 2020, abrufbar unter: <https://www.dw.com/de/wie-rassistisch-ist-die-deutsche-polizei/a-53701879> (letzter Abruf dieser und aller weiteren Internetquellen: 16. Dezember 2021). Frankfurter Rundschau, Internetauftritt, „Debatte um strukturellen Rassismus in der Polizei: Es braucht eine ‚konkrete Antirassismushaltung‘“, Artikel vom 6. April 2021, abrufbar unter: <https://www.fr.de/frankfurt/polizei-rassismus-frankfurt-deutschland-gewalt-diskriminierung-racial-profiling-90315761.html>.
 - 2 Zur Begriffsdefinition noch ausführlich unter 2.1.2.
 - 3 Vgl. etwa Amnesty International, Internetauftritt, „„Racial Profiling“: Positionspapier zu menschenrechtswidrigen Personenkontrollen“, Stand: 30. September 2021, abrufbar unter: <https://www.amnesty.de/sites/default/files/2021-10/Amnesty-Positionspapier-zu-Racial-Profiling-Oktober2021.pdf>.
 - 4 Vgl. etwa ZEIT-Online, „Wenn man es nur genauer wüsste“, Artikel vom 29. Dezember 2016, abrufbar unter: <https://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2016-12/zuwanderung-kriminalitaet-statistik-polizei-migration>. Deutschlandfunk, Internetauftritt, „Kriminalität und Zuwanderung – Diffuse Ängste und echte Nöte“, Artikel vom 11. September 2018, abrufbar unter: <https://www.deutschlandfunk.de/kriminalitaet-und-zuwanderung-diffuse-aengste-und-echte-100.html>.
 - 5 Zur Begriffsdefinition noch unter 2.1.3.
 - 6 Zur näheren Definition noch unter 3.

Aufgrund der Vielzahl von Veröffentlichungen zu den benannten Themenkomplexen konnte lediglich eine **Auswahl an Quellen** erfolgen. Die Arbeit erhebt **keinen Anspruch auf Vollständigkeit**, versucht jedoch, die erhebliche Spannweite der – nicht zuletzt stark politisch geprägten – Diskussion darzustellen.

2. „Racial Profiling“

2.1. Begriffskonzept

Mit dem englischsprachigen Begriff „Racial Profiling“ werden auch in Deutschland bei summarischer Betrachtung in aller Regel **sicherheits- beziehungsweise (bzw.) strafverfolgungsbehördliche Maßnahmen** bezeichnet, die **in negativer Weise an phänotypische Merkmale ethnischer Minderheiten** anknüpfen.⁷ Die mit Abstand häufigste, teilweise auch einzig herangezogene Situation ist dabei wohl die **offene polizeiliche Personen- bzw. Verkehrskontrolle**.⁸

2.1.1. Begriffsetymologie

Der Terminus „Racial Profiling“ setzt sich aus dem englischen Gerundium „Profiling“ (auf Deutsch etwa: „ein Profil erstellen“⁹) und dem dieses beschreibende Adjektiv „Racial“ (auf Deutsch etwa: „rassisch“ oder „Rassen...“¹⁰) zusammen. In dem oben beschriebenen Verständnis wurde der Begriff erstmals wohl in den 1990er Jahren in den Vereinigten Staaten von Amerika (USA) in Bezug auf die Häufigkeit von Verkehrskontrollen von Schwarzen („*driving while black*“) benutzt.¹¹ Die Ursprünge des Begriffsbestandteils „**Profiling**“ liegen dabei im

7 So etwa sehr ähnlich Frevel, in: Wörterbuch der Polizei, 3. Auflage 2018, Stichwort: „Racial Profiling“ und Bundeszentrale für politische Bildung (bpb), Internetauftritt, „Racial Profiling“, institutioneller Rassismus und Interventionsmöglichkeiten“, Artikel vom 27. April 2020, abrufbar unter: <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/kurz dossiers/308350/racial-profiling-institutioneller-rassismus-und-interventionsmoeglichkeiten>. Vgl. in Bezug auf den englischen Sprachraum z. B. Collins Dictionary, Internetauftritt, Definition „Racial Profiling“, abrufbar in englischer Sprache unter: <https://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/racial-profiling>.

8 Vgl. für eine hierauf verengte Definition in der Medienöffentlichkeit etwa Der Tagesspiegel, Internetauftritt, „Politik geht kaum gegen ‚Racial Profiling‘ vor“, Artikel vom 21. April 2021, abrufbar unter: <https://www.tagesspiegel.de/politik/diskriminierende-kontrollen-politik-geht-kaum-gegen-racial-profiling-vor/27113458.html>. Auf die praktische Bedeutung dieser Konstellation für die Rechtsprechung hinweisend, Petterson, „Racial Profiling“ – Eine Systematisierung anhand des Verfassungsrechts, Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR) 2019, S. 301. Beschreibung dieses und weiterer Anwendungsbereiche bei Herrnkind, „Filzen Sie die üblichen Verdächtigen! – oder: ‚Racial Profiling‘ in Deutschland“, Polizei & Wissenschaft 2014, S. 35, 37 ff.

9 Duden, Internetauftritt, Stichwort: „Profiling“, abrufbar unter: <https://www.duden.de/rechtschreibung/Profiling>.

10 Langenscheidt Englisch-Deutsch Wörterbuch, Internetauftritt, Stichwort: „racial“, abrufbar unter: <https://de.langenscheidt.com/englisch-deutsch/racial>.

11 Vgl. etwa Apfl, „Racial Profiling“ in Deutschland? – Eine Untersuchung zu § 22 Absatz 1a Bundespolizeigesetz aus der Perspektive der Gleichheitsdogmatik und Kognitionswissenschaft, 2018, S. 17; Hettrich, „Racial Profiling“ in Europe: How well equipped is National, International and Supranational Human Rights Law to counter it?, Zeitschrift für europarechtliche Studien (ZEuS) 2018, S. 112, 114 – jeweils mit weiteren Nachweisen.

polizeilichen Kontext im „Criminal Profiling“, einer Methode der US-amerikanischen Kriminalistik.¹² Dabei wird anhand systematischer Analysemethoden bei **bereits begangenen Straftaten** (insbesondere schweren Serieldelikten) versucht, auf Wesensmerkmale des Täters, auf dessen „Profil“ zu schließen.¹³

Durch das Hinzutreten des Adjektivs „**Racial**“ soll im Gegensatz hierzu die kolportierte Fixierung auf die äußerlich wahrnehmbare Herkunft einer Person hervorgehoben werden.¹⁴ Zugleich findet ein hierunter verstandenes „Profiling“ oftmals **ohne die Suche nach einem Täter für eine konkret begangene Tat**, sondern womöglich sogar anlasslos statt.¹⁵ Teilweise wird der Unterbegriff „Racial“ selbst als diskriminierend angesehen und stattdessen gleichbedeutend auf Adjektive wie „Ethnisch [Ethnic]“¹⁶ oder „Racist“¹⁷ zurückgegriffen. Sowohl die wissenschaftliche Literatur als auch die mediale Berichterstattung verwendet jedoch – soweit ersichtlich – national wie international den Ausdruck „Racial Profiling“ mit Abstand am meisten.¹⁸ Dem folgt auch die vorliegende Arbeit.

2.1.2. Definitionsproblematik

Anders als in einigen US-Bundesstaaten wie Texas¹⁹ ist „**Racial Profiling**“ **in der deutschen Rechtsordnung nicht rechtsverbindlich definiert oder gar explizit einfachgesetzlich verboten.**²⁰

12 Apfl (Fußnote 11), S. 13. Bramow/Kahn, „Racial Profiling“ – Polizei im Spannungsfeld zwischen effektiver Gefahrenabwehr und dem Vorwurf stigmatisierender Personenkontrollen, *Die Polizei* 2021, S. 327, 328.

13 Vgl. näher Apfl (Fußnote 11), S. 13 f. und Herrnkind (Fußnote 8), S. 36 f.

14 Frevel (Fußnote 7).

15 Ebenda; Apfl (Fußnote 11), S. 14. In diesem Zusammenhang wird auch von „predictive profiling“ gesprochen (vgl. Hettrich [Fußnote 11], S. 113 f.).

16 Insbesondere etwa durch die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA), Zweite Erhebung der Europäischen Union zu Minderheiten und Diskriminierung [EU-MIDIS II] – Muslimas und Muslime – ausgewählte Ergebnisse, S. 18, abrufbar unter: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2017-eu-minorities-survey-muslims-selected-findings_de.pdf.

17 Herrnkind (Fußnote 8), S. 36.

18 Ähnlich auch Bramow/Kahn (Fußnote 12), S. 328.

19 Vgl. z. B. Legaldefinition in Art. 3.05. Texas Code of Criminal Procedure, abrufbar in englischer Sprache unter: <https://statutes.capitol.texas.gov/Docs/CR/htm/CR.3.htm>. Ein entsprechendes Verbot von „Racial Profiling“ im dort verstandenen Sinne findet sich in Art. 2.131. Texas Code of Criminal Procedure, abrufbar in englischer Sprache unter: <https://statutes.capitol.texas.gov/Docs/CR/htm/CR.2.htm#2.131>.

20 Vgl. etwa Boysen, „Racial Profiling“, *Juristische Ausbildung (JURA)* 2020, S. 1192; Kischel, in: Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, 48. Edition (Stand: 15. August 2021), Art. 3 Grundgesetz (GG) Randnummer 223a.

Letzteres einzuführen sieht allerdings der Beschlussfassungsentwurf des Koalitionsvertrags der Berliner Landesverbände der Parteien SPD, Bündnis 90/Die Grünen und DIE LINKE vor.²¹

Trotz fehlender Rechtsverbindlichkeit wird der Begriff in einigen deutschsprachigen Veröffentlichungen, auch durch die damalige Bundesregierung im Jahr 2017, mit rechtswidrigem Handeln gleichgesetzt.²² Auch auf internationaler Ebene besteht in Bezug auf völkerrechtliche Menschenrechtsnormen keine allgemein anerkannte Definition des Ausdrucks „Racial Profiling“.²³ Vor diesem Hintergrund kommt den **Definitionsversuchen nationaler und internationaler öffentlicher Institutionen** besondere Bedeutung zu. Bei deren Analyse wird deutlich, dass auch unter diesen nicht von einer einheitlichen Interpretation gesprochen werden kann:

So bezeichnete die **Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA)** – eine auf europarechtlicher Basis bestehende unabhängige Institution, die Organe der Europäischen Union (EU) und die EU-Mitgliedsstaaten im Hinblick auf die Unionsgrundrechte berät²⁴ – in der Zweiten Erhebung der Europäischen Union zu Minderheiten und Diskriminierung (EU-MIDIS II-Studie) aus dem Jahr 2017 „ethnisches Profiling“ als:

„[...] Polizeikontrollen, die ausschließlich oder vorwiegend aufgrund der persönlichen Merkmale einer Person und nicht aufgrund ihres Verhalten erfolgen [...]“²⁵

-
- 21 Berliner Landesverbände der Parteien SPD, Bündnis 90/Die Grünen und DIE LINKE, Zukunftshauptstadt Berlin. Sozial. Ökologisch. Vielfältig. Wirtschaftsstark. – Entwurf zur Beschlussfassung des Koalitionsvertrages 2021 – 2026, S. 84, abrufbar unter: <https://spd.berlin/media/2021/11/Koalitionsvertrag-Zukunftshauptstadt-Berlin.pdf>.
 - 22 Bundesregierung, Antwort auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE, 22. Februar 2017, Bundestagsdrucksache (BT-Drs.) 18/11302, S. 3, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/18/113/1811302.pdf>. Aktuelles Beispiel auch etwa bei der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Vierter Gemeinsamer Bericht der Antidiskriminierungsstelle des Bundes und der in ihrem Zuständigkeitsbereich betroffenen Beauftragten der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages, Unterrichtung des Deutschen Bundestages vom 7. Oktober 2021, BT-Drs. 19/32690, S. 185, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/326/1932690.pdf>.
 - 23 Vereinte Nationen (UN), Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD), Allgemeine Empfehlung Nr. 36 (2020) über die Verhütung und Bekämpfung der Praxis des „Racial Profiling“ durch Polizei- und andere Vollzugsbehörden, 17. Dezember 2020, Textziffer 13, abrufbar unter: <https://www.un.org/Depts/german/menschenrechte/cerd-c-gc-36-DEU.pdf>.
 - 24 Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV), Internetauftritt, „Europäische Grundrechteagentur“, Artikel (Stand: 14. September 2015), abrufbar unter: https://www.bmjv.de/DE/Themen/EuropaUndInternationaleZusammenarbeit/EuropaeischeGrundrechteagentur/EuropaeischeGrundrechteagentur_node.html.
 - 25 FRA, EU-MIDIS II-Studie (Fußnote 16), S. 18 [Hervorhebungen diesseits].

Diese Verengung des Verständnisses auf polizeiliche Maßnahmen wurde auch von der damaligen **Bundesregierung im April 2020** geteilt.²⁶ Dabei hob diese das persönliche Merkmal der **Hautfarbe** hervor,²⁷ während die FRA (jedenfalls im Jahr 2010) breiter auf die Merkmale der „Rasse, ethnischen Zugehörigkeit oder Religion“ abstellte.²⁸ In eine ähnliche Richtung scheint eine bereits 2006 in englischer Sprache veröffentlichte Definition der **Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)** in Empfehlungen zur Polizeiarbeit in multiethnischen Gesellschaften²⁹ zu gehen, die von der OSZE auch im November 2021 noch als relevant erachtet wurden³⁰:

*„Racial Profiling‘ involves the use of racial or ethnic stereotypes, **rather than** individual behaviour, as a basis for making decisions about who is likely to be involved in criminal activity.“³¹*

Offenbar noch enger definiert die **Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS)**³² „Racial Profiling“:

„Racial Profiling‘ meint die verdachtsunabhängige Kontrolle von Personen **allein** aufgrund ihres physischen Erscheinungsbildes. Dabei werden die Hautfarbe oder andere ethnische oder religiöse Merkmale zum Anlass für Kontrollen durch Polizei-, Einwanderungs- oder Zollbeam*innen oder auch durch Kaufhausdetektiv*innen genommen.“³³

-
- 26 Vgl. Bundesregierung, Antwort auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE, 23. April 2020, BT-Drs. 19/19458, S. 3, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/194/1919458.pdf> in Verbindung mit Bundesregierung, Antwort auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE, 22. Februar 2017, BT-Drs. 18/11302, S. 3, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/18/113/1811302.pdf>.
- 27 Ebenda.
- 28 FRA, „Für eine effektivere Polizeiarbeit – Diskriminierendes „Ethnic Profiling“ erkennen und vermeiden: ein Handbuch, 2010, S. 6, abrufbar unter: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1133-Guide-ethnic-profiling_DE.pdf.
- 29 OSZE, Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies, 9. Februar 2006, abrufbar in englischer Sprache unter: <https://www.osce.org/files/f/documents/5/2/32227.pdf>.
- 30 OSZE, Internetauftritt, „OSCE High Commissioner on National Minorities’ Policing Recommendations remain relevant 15 years after publication, say speakers at anniversary conference“, Artikel vom 5. November 2021, abrufbar in englischer Sprache unter: <https://www.osce.org/hcnm/503650>.
- 31 OSZE-Empfehlungen (Fußnote 29), S. 32 [Hervorhebungen diesseits].
- 32 Die ADS ist eine weisungsunabhängige Stelle im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), vgl. §§ 25 ff. Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG).
- 33 ADS, Internetauftritt, Hintergrundwissen/FAQs zum Thema „Racial Profiling“, 1. „Was ist ‚Racial Profiling‘?“, abrufbar unter: https://www.antidiskriminierungsstelle.de/DE/ueber-diskriminierung/lebensbereiche/alltagsgeschaeft/justiz_und_polizei/justiz_und_polizei-node.html [Hervorhebung diesseits].

Der **UN-Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD)** – einem Gremium aus 18 unabhängigen Sachverständigen, das über die Umsetzung der UN-Rassendiskriminierungskonvention (ICERD) wacht³⁴ – beschreibt „Racial Profiling“ in einer Allgemeinen Empfehlung 2020 als:

„[...] Praxis, bei der Angehörige der Polizei und anderer Vollzugsbehörden **in einem bestimmten Grad** die ‚Rasse‘, Hautfarbe, Abstammung oder nationale oder ethnische Herkunft als Grundlage für Ermittlungen gegen Personen oder für die Feststellung, ob eine Person einer kriminellen Tätigkeit nachgeht, heranziehen.“³⁵

Eine nähere Darstellung, in **welchem** Grad die beschriebenen Merkmale erfüllt sein müssen, um den „Tatbestand“ des „Racial Profiling“ zu erfüllen, erfolgte jedoch nicht. Eine in dieser Hinsicht niedrige Anforderung stellt die Begriffsinterpretation der **Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI)** dar, ein durch den **Europarat** 1993 ins Leben gerufenes unabhängiges Gremium, das über die Einhaltung der Menschenrechte wacht, wenn es um Fragen von Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus, Intoleranz und Rassismus geht.³⁶ Die ECRI sieht „Racial Profiling“ als:

„[...] ohne objektive und vernünftige Begründung erfolgende polizeiliche **Berücksichtigung** von Merkmalen wie ‚Rasse‘, Hautfarbe, Sprache, Religion, Staatsangehörigkeit oder nationale oder ethnische Herkunft im Rahmen von Kontrollen, Überwachungen oder Ermittlungen [...]“³⁷

Insofern dürfte der ECRI zufolge für die Annahme von „Racial Profiling“ bereits **jede**, und nicht etwa nur die ausschließliche oder überwiegende, Berücksichtigung persönlicher Merkmale im Rahmen der Polizeiarbeit ausreichen.

Das **Deutsche Institut für Menschenrechte (DIMR)** – ein auf bundesgesetzlicher Grundlage beruhender und vom Deutschen Bundestag finanzierter³⁸, eingetragener Verein, der gemäß seinem gesetzlichem Auftrag „die unabhängige nationale Institution der Bundesrepublik Deutschland zur

34 BMJV, Das Internationale Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD) vom 21. Dezember 1965, Informationsbroschüre, Stand: Mai 2017, S. 7, abrufbar unter: <https://www.bmjbv.de/SharedDocs/Publikationen/DE/ICERD.html>.

35 CERD (Fußnote 23), Textziffer 18 [Hervorhebungen diesseits]. In den vorgehenden Textziffern werden zudem verschiedene Definitionen anderer internationaler Organisationen wie dem Hohen Kommissariat der Vereinten Nationen für Menschenrechte (OHCHR) vorgestellt.

36 BMJV, Internetauftritt, Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz, Stand: 5. März 2021, Textziffer 105, abrufbar unter: https://www.bmjbv.de/DE/Themen/Menschenrechte/Europarat/ECRI/ECRI_node.html.

37 ECRI, ECRI-Bericht über Deutschland (sechste Prüfungsrunde), 17. März 2020, Randnummer 105, abrufbar unter: <https://rm.coe.int/ecri-report-on-germany-sixth-monitoring-cycle-german-translation-/16809ce4c0> [Hervorhebung diesseits].

38 DIMR, Bericht über die Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland im Zeitraum Juli 2019 bis Juni 2020, Unterrichtung des Deutschen Bundestages vom 7. Dezember 2020, BT-Drs. 19/24971, S. 2, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/249/1924971.pdf>.

Information der Öffentlichkeit über die Lage der Menschenrechte im In- und Ausland sowie zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte“ ist³⁹ – nannte im Zusammenhang mit der zitierten ECRI-Definition im Jahr 2020 sogar zwei sich unterscheidende Begriffsverständnisse. In einer Stellungnahme aus dem Juli 2020 heißt es zunächst:

„Unter ‚Racial Profiling‘ sind polizeiliche Maßnahmen wie Kontrollen, Überwachungen oder Ermittlungen zu verstehen, bei denen die Polizei den **Fokus in unzulässiger Weise auf physische Merkmale** wie Hautfarbe, die Sprache, tatsächliche oder vermeintliche Herkunft oder Religionszugehörigkeit der betroffenen Menschen richtet.“⁴⁰

In einer Unterrichtung des Deutschen Bundestages aus dem Dezember 2020 heißt es dagegen:

„Als ‚Racial Profiling‘ bezeichnet man die Praxis, Menschen ohne konkreten Anlass zu kontrollieren, wobei die Auswahl der kontrollierten Personen **auf der Grundlage physischer Merkmale** erfolgt, sprich auf der Grundlage rassistischer Zuschreibungen.“⁴¹

In der Gesamtschau zeigt sich, dass sich die verschiedenen **Definitionen in den Grenzen einer engen und einer weiten Interpretation** bewegen.⁴² Ausgehend von dem gemeinsamen Verständnis, dass beim „Racial Profiling“ behördliche Maßnahmen jedenfalls in irgendeiner Weise an sichtbare Merkmale einer Person anknüpfen, gehen die Definitionen insbesondere darüber auseinander, in welchem Maße dies der Fall sein „muss“. Während eine **weite Ansicht**, wie die des ECRI, es bereits ausreichen lässt, dass **solche Aspekte überhaupt nur berücksichtigt** werden, fordert eine **enge Sichtweise** wie die der ADS, dass die Anknüpfung an die zutage tretende Eigenschaft einer Person die **alleinige Handlungsmotivation** für die Adressierung einer Maßnahme gegenüber dieser ist. Dazwischen befinden sich Definitionen, die die überwiegende Orientierung verlangen, aber auch solche, bei denen die Intensität der notwendigen Anknüpfung unklar bleibt. Dabei sind einige Literaturstimmen der Auffassung, dass das alleinige Abstellen auf die Hautfarbe oder ähnliche Merkmale nicht der Lebenswirklichkeit entspreche, da häufig eine unbe-

39 § 1 Abs. 1 Gesetz über die Rechtsstellung und Aufgaben des Deutschen Instituts für Menschenrechte (DIMRG) vom 16. Juli 2015 (BGBl. I S. 1194), abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/dimrg/>. Vgl. näher zu den Aufgaben und der Geschichte des DIMR bei Deutscher Bundestag, Internetauftritt, „20 Jahre Deutsches Institut für Menschenrechte“, Pressemitteilung vom 25. März 2021, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/presse/hib/830670-830670>.

40 DIMR, „Racial Profiling“: Bund und Länder müssen polizeiliche Praxis überprüfen – Zum Verbot rassistischer Diskriminierung, Stellungnahme vom Juli 2020, S. 4, abrufbar unter: https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Stellungnahmen/Stellungnahme_Racial_Profiling_Bund_Laender_muessen_polizeil_Pragis_ueberpruefen.pdf [Hervorhebungen diesseits]. In einer Fußnote wird dabei Bezug auf die ECRI-Definition genommen.

41 BT-Drs. 19/24971 (Fußnote 38), S. 31 [Hervorhebungen diesseits]. Die Definition erfolgt dabei im Zuge der Erläuterung des 6. ECRI-Bericht über Deutschland (siehe schon unter Fußnote 37).

42 So ähnlich auch Apfl (Fußnote 11), S. 15 f. und Hettrich (Fußnote 11), S. 115.

wusste Berücksichtigung dieses Faktors neben anderen bewussten Faktoren, wie die der örtlichen oder sozialen Situation der Kontrolle, erfolge.⁴³ Im Sinne der Erfassung dieser Multikausalität schlägt ein Autor sogar den aus seiner Sicht treffenderen Begriff „**Social Profiling**“ vor.⁴⁴

Wie sogleich unter 2.2. zu sehen sein wird, kann es bei der rechtlichen Betrachtung des Problemkreises in Deutschland jedoch genau auf die beschriebenen Abstufungen ankommen.

2.1.3. Das verwandte Konzept des „Stereotype Threat“

Im weiten Sinne verwandt mit der Problematik des „Racial Profiling“ ist die aus der Sozialpsychologie stammende Theorie des „Stereotype Threat“, in die deutsche Sprache näherungsweise übersetzbar mit dem „Gefühl der Bedrohung durch negative Stereotype“⁴⁵. Das erstmals 1995 beschriebene Konzept besagt, dass sich Menschen aus der Angst heraus, ein bestimmtes ihnen aufgrund einer Gruppenzugehörigkeit zugeschriebenes Stereotyp zu bestätigen, erst recht entsprechend diesem Stereotyp verhalten.⁴⁶ Als Beispiel gilt etwa der **schulische Bereich**, wo Kinder mit Migrationshintergrund über die Verinnerlichung von negativen Zuschreibungen schulischer Leistungen dieser Bevölkerungsgruppe tatsächlich schlechter abschnitten.⁴⁷ In einem größeren Zusammenhang wird auch von einer **selbsterfüllenden Prophezeiung** gesprochen.⁴⁸

2.2. Rechtslage

Das mangelnde einheitliche Verständnis eines Verhaltens als bzw. die fehlende rechtsverbindliche Definition von „Racial Profiling“ (vgl. bereits unter 2.1.2.) erschwert notwendigerweise auch dessen rechtliche Beurteilung.

43 Vgl. etwa Pettersson (Fußnote 8), S. 301 f. mit weiteren Nachweisen und Boysen (Fußnote 20), S. 1196.

44 Behr, Verdacht und Vorurteil. Die polizeiliche Konstruktion der „gefährlichen Fremden“, in: Howe/Ostermeier, Polizei und Gesellschaft – Transdisziplinäre Perspektiven zu Methoden, Theorie und Empirie reflexiver Polizeiforschung, 2019, S. 17, 26 f. Vgl. zu diesem Begriffskonzept noch ausführlicher unter 2.4.

45 Universität Ulm, Abteilung Sozialpsychologie, Internetauftritt, „Stereotype Threat“, Stand: 22. September 2016, abrufbar unter: <https://www.uni-ulm.de/in/psy-soz/forschung/forschung/stereotype-threat/>.

46 Fischer/Asal/Krüger, Sozialpsychologie für Bachelor, 2013, S. 112 f.

47 Vgl. Bundesregierung, Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, 12. Bericht – Deutschland kann Integration: Potenziale fördern, Integration fordern, Zusammenhalt stärken, Unterrichtung des Deutschen Bundestages vom 4. Dezember 2019, BT-Drs. 19/15740, S. 150 f., abrufbar unter: <https://dserv.bundestag.de/btd/19/157/1915740.pdf>. Siehe ebenfalls Fischer/Asal/Krüger (Fußnote 46), S. 113 ff.

48 Aronson/Wilson/Akert, Sozialpsychologie, 6. Auflage 2008, S. 445 f. Vgl. auch SPIEGEL-Online, „Wenn du denkst, du bist schlecht, dann bist du auch schlecht“, Artikel vom 19. November 2013, abrufbar unter: <https://www.spiegel.de/lebenundlernen/schule/bildungsforscher-ueber-jungen-vorurteile-bewirken-schlechtere-leistung-a-930380.html>.

2.2.1. Ermächtigungsgrundlagen

Polizeikontrollen basieren je nach Situation auf **verschiedenen gesetzlichen Ermächtigungsgrundlagen**. Der grundgesetzlichen Kompetenzordnung folgend, kennt die deutsche Rechtsordnung in Bezug auf die Polizei verschiedene Polizeibehörden wie etwa die **Bundespolizei** oder die **Polizeibehörden der Länder**, deren Befugnisse grundsätzlich auf unterschiedlichen Rechtsgrundlagen basieren.⁴⁹ Die polizeilichen Aufgaben der Polizeibehörden auf Bundes- und Landesebene lassen sich dabei traditionell trennen in die Abwehr von Gefahren, wie die der Begehung künftiger Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten (**präventivpolizeiliche Aufgaben**) und die Verfolgung begangener Straftaten und Ordnungswidrigkeiten (**repressivpolizeiliche Aufgaben**).⁵⁰ Neben der Frage, welche Polizeibehörde handelt, beeinflusst diese Unterscheidung die Rechtsgrundlage einer konkreten Maßnahme. Dies gilt auch für Personenkontrollen.

2.2.1.1. Präventiver Bereich

Zur Verhinderung nur möglicher Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten können strafprozessuale Rechtsgrundlagen **nicht** herangezogen werden.⁵¹ Je nach Zuständigkeit im Einzelfall gelten in diesem präventiven Bereich die Polizeigesetze der Länder⁵² bzw. das Bundespolizeigesetz (BPolG)⁵³, falls keine spezialgesetzliche Grundlage einschlägig ist. Um Verletzungen von Schutzgütern der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung im Vorfeld zu verhindern, muss die Polizei zwangsläufig **Prognoseentscheidungen** treffen.⁵⁴ Die Polizeigesetze regeln diesen notwendigen Umgang mit Ungewissheit, indem sie prinzipiell die Intensität der verschiedenen dort festgelegten Eingriffsbefugnisse (**Maßnahmen**) anhand verschiedener **Gefahrenbegriffe** wie den der „[konkreten] Gefahr“⁵⁵, der „gegenwärtigen Gefahr“⁵⁶ oder – etwa im bayerischen Polizeirecht – der „drohenden

49 Hierzu ausführlich Möstl, in: Beck'scher Online-Kommentar Polizei- und Ordnungsrecht Nordrhein-Westfalen, 19. Edition (Stand: 1. September 2021), Systematische und begriffliche Vorbemerkungen zum Polizeirecht in Deutschland, Randnummern 60 ff.

50 Vgl. statt vieler Graulich, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 7. Auflage 2021, Kapitel G. Randnummer 236.

51 von Häfen, in: Beck'scher Online Kommentar zur Strafprozessordnung, 41. Edition (Stand: 1. Oktober 2021), § 163b StPO Randnummer 1; Griesbaum, in: Karlsruher Kommentar zur Strafprozessordnung, 8. Auflage 2019, § 163b StPO Randnummer 3.

52 Eine Übersicht zu den verschiedenen Landespolizeigesetzen findet sich unter: https://www.saarheim.de/Gesetze_Laender/polg_laender.htm.

53 Bundespolizeigesetz vom 19. Oktober 1994 (BGBl. I S. 2978, 2979), das zuletzt durch Artikel 8 des Gesetzes vom 23. Juni 2021 (BGBl. I S. 1982) geändert worden ist, abrufbar unter: https://www.gesetze-im-internet.de/bgsg_1994/.

54 Möstl, in: Beck'scher Online-Kommentar Polizei- und Ordnungsrecht Nordrhein-Westfalen, 19. Edition (Stand: 1. September 2021), Systematische und begriffliche Vorbemerkungen zum Polizeirecht in Deutschland, Randnummer 34.

55 Z. B. als grundsätzliche Voraussetzung für belastende Maßnahmen der Bundespolizei, § 14 Abs. 1, 2 BPolG.

56 Z. B. bei der anlassbezogenen automatischen Kennzeichenerfassung auf Bundesebene, § 27b Abs. 1 Nr. 1 BPolG.

Gefahr⁵⁷ staffeln. Dabei gilt der Grundsatz, dass je ranghöher das Schutzgut und je größer und folgeschwerer der drohende Schaden hieran ist, desto geringere Anforderungen an die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts zu stellen sind („**Je-desto-Formel**“).⁵⁸

In Zusammenhang mit Personenkontrollen ergeben sich aus den Polizeigesetzen standardmäßig verschiedene Maßnahmen: Bezogen auf die Bundespolizei kommen etwa die Befragung und Auskunftspflicht (§ 22 BPolG), die Identitätsfeststellung und Prüfung von Berechtigungsscheinen (§ 23 BPolG) oder der Abgleich personenbezogener Daten (§ 34 BPolG) in Betracht. Im präventiven Bereich können polizeiliche Kontrollmaßnahmen gegebenenfalls (ggf.) aber auch auf spezialgesetzliche Rechtsgrundlagen gestützt werden, wie die grundsätzlich verdachtsunabhängige und stichprobenartige **allgemeine Verkehrskontrolle** (§ 6 Abs. 1 Straßenverkehrsgesetz [StVG]⁵⁹ in Verbindung mit § 36 Abs. 5 Straßenverkehrsordnung [StVO]⁶⁰).⁶¹ Diese dient der **Sicherheit und Ordnung des Straßenverkehrs**, etwa durch die hiervon umfasste Überprüfung der Fahrtüchtigkeit des Fahrers oder der Fahrzeugbeladung.⁶²

2.2.1.2. Repressiver Bereich

Bei hinreichendem Verdacht einer bereits begangenen konkreten Tat kann die Polizei dagegen auch bzw. nur in repressiver Weise agieren. Hierfür existieren spezielle, insbesondere strafprozessuale Rechtsgrundlagen mit anderen Voraussetzungen und einem anderen Rechtsschutzsystem als im präventiven Bereich. Nichtsdestotrotz können auch hierüber vergleichbar intensive Kontrollmaßnahmen erfolgen, die sich in der Praxis unter Umständen für Betroffene oder Beobachter kaum von präventiv orientierten Kontrollen unterscheiden lassen.

-
- 57 Nunmehr Art. 11a Bayerisches Polizeiaufgabengesetz (BayPAG), abrufbar unter: <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayPAG-11a>. Vgl. zur Auseinandersetzung um diesen niedrighschwelligigen Gefahrengrad aktuell Möstl, Eingriffsschwellen in den novellierten Landespolizeigesetzen – Von drohenden, konkreten und dringenden Gefahren nach BVerfGE 141, 220, Zeitschrift für das Gesamte Sicherheitsrecht (ZGS) 2021, S. 89.
- 58 Vgl. zum Begriff und zur diesbezüglichen stetigen Rechtsprechung statt vieler, Leisner-Egensperger, Polizeirecht im Umbruch: Die drohende Gefahr, Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 2018, S. 677, 683 f. mit weiteren Nachweisen.
- 59 Straßenverkehrsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. März 2003 (BGBl. I S. 310, 919), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 12. Juli 2021 (BGBl. I S. 3108) geändert worden ist, abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/stvg/>.
- 60 Straßenverkehrs-Ordnung vom 6. März 2013 (BGBl. I S. 367), die zuletzt durch Artikel 13 des Gesetzes vom 12. Juli 2021 (BGBl. I S. 3091) geändert worden ist, abrufbar unter: https://www.gesetze-im-internet.de/stvo_2013/.
- 61 Ausführlich hierzu Hühnermann, in: Burmann/Heß/Hühnermann/Jahnke, Straßenverkehrsrecht, 26. Auflage 2020, § 36 StVO Randnummer 12.
- 62 Vgl. zuletzt Bundesgerichtshof (BGH), Urteil vom 26. April 2017 – 2 StR 247/16 –, Randnummer 15 mit weiteren Nachweisen (zitiert nach juris).

Beispielsweise kann die Polizei gemäß § 163b der Strafprozessordnung (StPO)⁶³ **Maßnahmen zur Identitätsfeststellung** von Verdächtigen (Absatz 1) wie Unverdächtigen (Absatz 2) ergreifen.⁶⁴ Die Ermächtigungsgrundlagen erfordern, dass die Kontrolle der Aufklärung einer **bestimmten Tat** dient.⁶⁵ Gilt die Kontrolle einem Verdächtigen, bedarf es eines **Anfangsverdachts**, das sind zureichende tatsächliche Anhaltspunkte für eine verfolgbare Straftat.⁶⁶ Dabei ist der Beschuldigte jedoch zu **belehren**, welche Tat ihm zur Last gelegt wird.⁶⁷ Bei unverdächtigen Personen müssen die Maßnahmen zur Aufklärung einer Straftat geboten und verhältnismäßig sein.⁶⁸ Das ist der Fall, wenn im Zeitpunkt der beabsichtigten Identitätsfeststellung konkrete Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die Person als Zeuge oder Augenscheinsobjekt benötigt wird.⁶⁹ Schließlich sind dem hiernach Betroffenen der **Gegenstand der Untersuchung** und die Person des Beschuldigten, sofern ein solcher vorhanden ist, zu bezeichnen.⁷⁰

Entsprechende Regeln gelten auch bei den Ermittlungen **bestimmter Ordnungswidrigkeiten**.⁷¹

-
- 63 Strafprozeßordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. April 1987 (BGBl. I S. 1074, 1319), die zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 5. Oktober 2021 (BGBl. I S. 4607) geändert worden ist, abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/stpo/>.
- 64 Dabei handelt sie als Hilfsorgan der Staatsanwaltschaft (vgl. § 163 StPO). Die Befugnis gilt dabei für alle Landes- und Bundesbehörden des Polizeidiensts (von Häfen, in: Beck'scher Online Kommentar StPO, 41. Edition [Stand: 1. Oktober 2021], § 163 StPO Randnummer 4).
- 65 von Häfen, in: Beck'scher Online Kommentar zur Strafprozessordnung, 41. Edition (Stand: 1. Oktober 2021), § 163b StPO Randnummer 1; Griesbaum, in: Karlsruher Kommentar zur Strafprozessordnung, 8. Auflage 2019, § 163b StPO Randnummer 3.
- 66 § 152 Abs. 2 StPO. Vgl. in Zusammenhang mit § 163b StPO etwa BGH, Urteil vom 17. Februar 2016 – 2 StR 25/15 –, Randnummer 13 (zitiert nach juris).
- 67 § 163b Abs. 1 Satz Halbsatz 2 in Verbindung mit § 163a Abs. 4 Satz 1 StPO.
- 68 § 163b Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 1 und Satz 2 Halbsatz 1 StPO.
- 69 Köhler, in: Meyer-Goßner/Schmitt, Strafprozessordnung mit GVG und Nebengesetzen, § 163b StPO Randnummer 15.
- 70 § 163b Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 1 in Verbindung mit § 69 Abs. 1 Satz 2 StPO.
- 71 Vgl. § 53 Abs. 1 Sätze 1 bis 2 und § 46 Abs. 1 Ordnungswidrigkeitengesetz (OWiG), abrufbar unter: https://www.gesetze-im-internet.de/owig_1968/.

2.2.2. Das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot in Bezug auf die „Rasse“

Die Polizei als Teil der vollziehenden Gewalt ist im Rahmen ihrer hoheitlichen Befugnisse sowohl im präventiven als auch im repressiven Bereich an die Grundrechte gebunden, Art. 1 Abs. 3 Grundgesetz (GG)^{72, 73}

In Bezug auf „Racial Profiling“ besonders in Rede steht dabei der spezielle Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 3 Satz 1 Variante 3 GG, wonach unter anderem niemand wegen seiner „Rasse“ benachteiligt oder bevorzugt werden darf.⁷⁴ In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) hat dieses spezielle Diskriminierungsverbot bislang keine nähere Bedeutung erlangt bzw. Ausgestaltung erfahren.⁷⁵ In der sich mit dem Verbot befassenden juristischen Literatur werden unter den „Rassenbegriff“ auch nur behauptete biologisch vererbare Merkmale gefasst.⁷⁶ Das Verbot der „Rassendiskriminierung“ ist im Übrigen in allen wichtigen Menschenrechtsverträgen enthalten und gehört zum Kernbestand der internationalen Rechtsordnung sowohl auf EU- als auch UN-Ebene.⁷⁷ Die Frage, inwieweit die verschiedenen internationalen Antidiskriminierungsrechte neben den deutschen Grundrechten Wirkung entfalten, ist äußerst komplex und kann im Umfang dieser Arbeit nicht dargestellt werden. Stark vereinfacht werden die Grundrechte jedenfalls in der deutschen Rechtsordnung und -praxis vorwiegend berücksichtigt und die sich aus internationalen Abkommen ableitenden Rechtspositionen sind allenfalls von sekundärer bzw. nur in bestimmten Fallgestaltungen von hervorgehobener Bedeutung.⁷⁸

2.2.3. Die Frage der Rechtswidrigkeit von Polizeikontrollen

Kern der rechtlichen Debatte um „Racial Profiling“ in Deutschland ist, inwiefern die dargestellten präventiven und repressiven Ermächtigungsgrundlagen und deren Anwendung in einschlägigen Fällen mit Art. 3 Abs. 3 Satz 1 Variante 3 GG zu vereinbaren sind. Mangels näherer gesetzli-

72 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 und 2 Satz 2 des Gesetzes vom 29. September 2020 (BGBl. I S. 2048) geändert worden ist, abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/>.

73 Gleiches gilt für die zugrundeliegenden einfachgesetzlichen Ermächtigungsgrundlagen.

74 Hierzu ausführlich sogleich unter 2.2.3.

75 Boysen, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Auflage 2021, Art. 3 GG Randnummer 181.

76 Vgl. statt vieler Nußberger, in: Sachs, Grundgesetz, 9. Auflage 2021, Art. 3 GG Randnummer 295 mit weiteren Nachweisen. Dabei hat sich um die Zulässigkeit des grundgesetzlichen Begriffs der „Rasse“ im verfassungspolitischen Diskurs der letzten Jahre eine Kontroverse entbrannt (vgl. hierzu etwa ausführlich Ludyga, Rasse als Rechtsbegriff, Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 2021, S. 911).

77 Kurzüberblick der entsprechenden Normen bei Boysen, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Auflage 2021, Art. 3 GG Randnummer 180.

78 Vertiefungsansätze bei Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 16. Auflage 2020, Art. 1 GG Randnummern 26 ff.

cher Regelungen finden sich Konkretisierungen und Interpretationshinweise allein in Rechtsprechung und rechtswissenschaftlicher Literatur. Diese **fokussieren sich bislang auf die präventiv orientierten Kontrollen.**

2.2.3.1. Präventiv orientierte Kontrollen

Im Bereich der präventiv orientierten Kontrollen liegt in der Rechtsprechung und dem folgend in der Literatur ein Schwerpunkt der Erörterung auf bundespolizeilichen Kontrollen in Zügen oder Bahnhöfen auf Basis des Maßnahmenkatalogs des BPolG. Besonders kontrovers diskutiert wird dabei die „**Schleierfahndung**“ zur Verhinderung unerlaubter Einreisen nach § 22 Abs. 1a und § 23 Abs. 1 Nr. 3 BPolG.⁷⁹

Soweit ersichtlich, hat in der deutschen Rechtsprechung erstmals das Verwaltungsgericht (VG) Koblenz im Jahr 2012 zu Aspekten dieser Thematik Stellung genommen.⁸⁰ Seitdem sind zum Themenkomplex einige obergerichtliche Urteile ergangen. Das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz [OVG Koblenz] dürfte sich 2016 dabei wohl am intensivsten und grundlegendsten mit der Problematik auseinandergesetzt haben.⁸¹ Aber auch eine anschließende Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen [OVG Münster] aus dem Jahr 2018 geht näher auf den Problembereich ein.⁸² **Der Begriff „Racial Profiling“ findet sich jedoch nach den hiesigen Recherchen in keiner einschlägigen obergerichtlichen Entscheidung wieder.**

Das für die verbindliche Auslegung des Grundgesetzes zuständige Bundesverfassungsgericht⁸³ ist bezüglich der Merkmale aus Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG allgemein der Auffassung, dass **diese grund-**

79 Vergleiche bereits Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Verdachtsunabhängige Maßnahmen nach § 22 Abs. 1a BPolG und „Racial Profiling“, Ausarbeitung vom 3. März 2015, WD 3 - 3000 - 020/15, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/408488/d66a6492df5e52e2fdc26e840b3dd3e2/WD-3-020-15-pdf-data.pdf>.

80 Ebenda, S. 22 ff.

81 Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 21. April 2016 – 7 A 11108/14 –, zitiert nach juris. Dem Urteil zugrunde lag eine Kontrolle nach § 22 Abs. 1a BPolG. Das Urteil wird ausführlich und kritisch besprochen bei Liu, „Racial Profiling“: Eine rechtsvergleichende Untersuchung des Rassendiskriminierungsverbotes, 2018, S. 178 ff.

82 Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 7. August 2018 – 5 A 294/16 –, zitiert nach juris. Dem Urteil zugrunde lag eine Identitätsfeststellung nach § 23 Abs. 1 Nr. 1 und 4 BPolG.

83 Siehe noch unter Fußnote 110.

sätzlich nicht zum Anknüpfungspunkt und auch nicht zur Rechtfertigung für rechtlich oder faktisch benachteiligende Ungleichbehandlungen herangezogen werden dürfen.⁸⁴ Dennoch hält das BVerfG eine **Rechtfertigung mit sonstigen Gütern von Verfassungsrang weiter für möglich.**⁸⁵

Unter ausdrücklichem Anschluss an die skizzierte bundesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung hat das OVG Koblenz in Bezug auf die vorliegende Thematik geurteilt, dass in Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG bereits eingegriffen werde, wenn bei einer verdachtsunabhängigen Polizeikontrolle gemäß § 22 Abs. 1a BPolG die Hautfarbe als unzulässiges Differenzierungsmerkmal **ein tragendes Kriterium unter mehreren innerhalb eines Motivbündels** gewesen sei.⁸⁶ Dieser Ansicht hat sich wiederum – bezogen auf die Identitätsfeststellung – auch das OVG Münster angeschlossen.⁸⁷ Ohne dies zu problematisieren, hat auch das Oberverwaltungsgericht des Saarlandes [OVG Saarlouis] im Jahr 2019 diese Auslegung bestätigt.⁸⁸

Dieses obergerichtliche Verständnis schließt entsprechend viele Sachverhalte ein, die einige Institutionen nicht zum Problemkreis „Racial Profiling“ zählen, da keine ausschließliche oder vorwiegende Anknüpfung erfolgt.⁸⁹ Konfrontiert mit dieser Rechtsprechung, verblieb allerdings die damalige Bundesregierung im Jahr 2016 bei der aus ihrer Sicht dem Völkerrecht folgenden Definition von „Racial Profiling“, wonach die „Hautfarbe oder die ethnische Zugehörigkeit das **einzigste oder das tatsächlich ausschlaggebende Kriterium** für eine polizeiliche Maßnahme seien müsse“⁹⁰.

84 Zuletzt BVerfG, Stattgebender Kammerbeschluss vom 8. Juni 2016 – 1 BvR 3634/13 –, Randnummer 22 mit weiteren Nachweisen zur eigenen Rechtsprechung (zitiert nach juris). Dahinter verbirgt sich bei näherer Betrachtung ein tiefgehender verfassungsrechtlicher Streit um die Bedeutung des Worts „wegen“ in Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG (vgl. hierzu statt vieler Boysen, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Auflage 2021, Art. 3 GG Randnummer 126 mit weiteren Nachweisen).

85 So etwa explizit in BVerfG, Beschluss vom 18. Juni 2008 – 2 BvL 6/07 –, Randnummer 58 (zitiert nach juris). Vgl. auch zuletzt BVerfG (Fußnote 84), Randnummer 24. So auch schon Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (Fußnote 79), S. 22.

86 OVG Koblenz (Fußnote 81), Randnummer 107 auch unter Zitierung von Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR). Vgl. auch die vorherigen Ausführungen in den Randnummern 104 ff. In einer früheren Entscheidung hatte das Gericht noch die Formulierung „allein aufgrund der Hautfarbe“ gewählt (Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 27. März 2014 – 7 A 10993/13 –, Randnummer 36 [zitiert nach juris]).

87 OVG Münster (Fußnote 82), Randnummer 52.

88 Oberverwaltungsgericht des Saarlandes, Urteil vom 21. Februar 2019 – 2 A 806/17 –, Randnummer 32 (zitiert nach juris).

89 Siehe bereits unter 2.1.2.

90 Bundesregierung, Antwort auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE, 10. August 2016, BT-Drs. 18/9374, S. 2, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/18/093/1809374.pdf>; dieselbe, Antwort auf die Schriftliche Frage der Abgeordneten Ulla Jelpke (DIE LINKE), 21. Oktober 2016, BT-Drs. 18/10095, S. 9, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/18/100/1810095.pdf> [Hervorhebungen im Zitat diesseits].

Im Hinblick auf mögliche Beweisführungsschwierigkeiten postulierte das OVG Koblenz zudem eine **Beweiserleichterung zugunsten der kontrollierten Person**: Wenn im Rahmen von Schleierfahndungskontrollen gemäß § 22 Abs. 1a BPolG eine **zielgerichtete Vorauswahl von zu kontrollierenden Personen** geschehe, die nicht allein dem Zufallsprinzip folge, treffe die Polizeibehörde zunächst eine **Begründungspflicht**.⁹¹ Wenn sich die Begründung zur gerichtlichen Überzeugung als fehlerhaft bzw. als zumindest nicht schlüssig erweise, habe die Behörde die Rechtmäßigkeit der Auswahlentscheidung darzulegen und ggf. zu beweisen.⁹² Diese Situation komme letztlich einer **Darlegungs- und Beweislast der Behörde** gleich.⁹³ Das OVG Münster und das OVG Saarlouis gingen in ihren Entscheidungen auf diese Ausführungen nicht ein.

Schließlich gelangten die hier näher vorgestellten Entscheidungen zur Frage einer möglichen verfassungsrechtlichen **Rechtfertigung** der Ungleichbehandlung. Das OVG Koblenz beschränkte sich dabei unter Rekurren auf die bereits genannte bundesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung auf das Erfordernis der Rechtfertigung durch **kollidierendes Verfassungsrecht**.⁹⁴ Das OVG Münster setzt dagegen – wie teils in der Literatur gefordert⁹⁵ – noch strengere Rechtfertigungsmaßstäbe an und verlangt eine „strenge Verhältnismäßigkeitsprüfung“⁹⁶. Zur Legitimierung der grundsätzlichen Rechtfertigungsfähigkeit beruft sich das Gericht dabei auch auf die ECRI-Definition von „Racial Profiling“ („**ohne objektive und vernünftige Begründung** erfolgende polizeiliche Berücksichtigung von Merkmalen [...]“⁹⁷).⁹⁸ Sachverhalte, in denen zur Überzeugung des Gerichts **alleine an die Hautfarbe** angeknüpft wurde, hält das OVG Münster für grundsätzlich **überhaupt nicht rechtfertigungsfähig**.⁹⁹ Zudem legt es den Gefahrenabwehrbehörden – anders als zuvor das OVG Koblenz – explizit erhöhte Anforderungen zur Darlegung des Rechtfertigungsgrunds auf.¹⁰⁰

Als im Einzelfall prinzipiell taugliche Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung gemäß Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG sah das OVG Koblenz in Zusammenhang mit der bundespolizeilichen Schleier-

91 OVG Koblenz (Fußnote 81), Randnummern 111 f.

92 Ebenda, Randnummer 113.

93 Ebenda.

94 Ebenda, Randnummer 132.

95 Vgl. etwa Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG – Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 16. Auflage 2020, Art. 3 GG Randnummer 153 mit weiteren Nachweisen.

96 OVG Münster (Fußnote 82), Randnummer 56. Zustimmung Pettersson (Fußnote 8), S. 304 mit weiteren Nachweisen.

97 Siehe bereits unter 2.1.2 [Hervorhebungen im Zitat diesseits].

98 OVG Münster (Fußnote 82), Randnummern 60 f.

99 Ebenda, Randnummer 58.

100 Ebenda, Randnummer 66.

fahndung „die Verhinderung und Unterbindung unerlaubter Einreise [...], die dem Schutz bedeutsamer Güter dient“¹⁰¹ an. Das OVG Münster verallgemeinerte dies – auf polizeiliche Standardmaßnahmen bezogen – als die staatliche Pflicht, „Leib und Leben sowie das Eigentum der Bürger vor unrechtmäßigen Zugriffen Dritter zu schützen.“¹⁰² In diesem Zusammenhang stellte das OVG Koblenz auf die **Höhe der „Erfolgsquoten“ der bundespolizeilichen Schleierfahndungen** ab.¹⁰³ Diese erachtete es für Gesamtdeutschland als zu niedrig, um eine an die „Rasse“ anknüpfende Auswahlentscheidung zu rechtfertigen.¹⁰⁴ Dabei bezog sich das Gericht auf Daten aus Antworten der Bundesregierung auf Kleine Anfragen in den Jahren 2013 bis 2015.¹⁰⁵ Das OVG Münster verlangte in Bezug auf die Rechtfertigung ebenfalls Datenmaterial, allerdings nicht auf das gesamte Bundesgebiet bezogen, sondern **anhand von auf die Örtlichkeit oder Situation bezogenen Lagebildern**.¹⁰⁶ Diese müssten eine erhöhte Delinquenz bestimmter Zielgruppen darlegen, woran es im Einzelfall gefehlt hätte.¹⁰⁷ Darüber hinaus müssten „bei Erstellung der Statistik Vorurteile reproduzierende Verzerrungseffekte ausgeschlossen werden“¹⁰⁸, wobei das Gericht nicht näher darauf einging, was es als solche ansähe.¹⁰⁹

Hinsichtlich der dargestellten Rechtsprechungsbeispiele ist zur Einordnung der Bedeutung der genannten Urteile zu berücksichtigen, dass in der deutschen Rechtsordnung **alle Gerichte außer dem BVerfG lediglich über Einzelfälle rechtskräftig entscheiden**.¹¹⁰ Ihren Entscheidungen kommt insbesondere **keine Gesetzeskraft** zu. Bereits aus verfassungsrechtlichen Gründen sind Gerichte an Entscheidungsgründe vergangener Entscheidungen in keiner Weise gebunden.¹¹¹

101 OVG Koblenz (Fußnote 81), Randnummer 132.

102 OVG Münster (Fußnote 82), Randnummer 62. Dabei ist jedenfalls durch das BVerfG für die Grundrechte des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) eine Schutzpflicht aller staatlichen Organe von Verfassungsrang anerkannt (vgl. hierzu näher Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Die Ausfuhr von SARS-CoV-2-Impfstoff aus der Europäischen Union – Strafrechtliche Aspekte des Verhaltens der Exekutive, Ausarbeitung vom 18. Februar 2021, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/829898/542c143a0152558970c821201b06999c/WD-7-012-21-pdf-data.pdf>).

103 OVG Koblenz (Fußnote 81), Randnummer 133.

104 Ebenda.

105 Ebenda. Siehe zu entsprechenden Datenerhebungen der Bundesregierung aus späteren Jahren noch unter Fußnote 135.

106 OVG Münster (Fußnote 82), Randnummer 68.

107 Ebenda, Randnummern 68 ff.

108 Ebenda, Randnummer 68.

109 Vgl. zur Problematik entsprechender Verzerrungseffekte noch unter 3.1.4. und 3.2.

110 Vgl. zur besonderen Rechtstellung des BVerfG in dieser Hinsicht, § 31 Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BVerfGG), abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/bverfgg/>.

111 Dies folgt nach ständiger BVerfG-Rechtsprechung (Beschluss vom 3. November 1992 – 1 BvR 1243/88 –, Randnummer 15 mit weiterem Nachweis [zitiert nach juris]) aus dem Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit, Art. 97 Abs. 1 GG.

Gleichwohl orientieren sich Gerichte in der Praxis häufig an bestehender Rechtsprechung, insbesondere der der oberen Instanzen.¹¹² Das im Rang über den Oberverwaltungsgerichten stehende Bundesverwaltungsgericht (BVerwG)¹¹³ hat in dieser Thematik – soweit ersichtlich – noch nicht entschieden.

2.2.3.2. Repressiv orientierte Kontrollen

Zur Thematik des „Racial Profiling“ bei Personenkontrollen im **repressiven** Bereich auf Basis der StPO/dem OWiG gibt es – soweit ersichtlich – bislang keine einschlägigen Judikate.

Etwaige Ungleichbehandlungen können nach der wohl herrschenden Meinung in der juristischen Literatur allerdings im repressiven Bereich gerechtfertigt sein, soweit nach einer **konkret bekannten Straftat/Ordnungswidrigkeit** Kontrollen von Verdächtigen auf Basis einer **Beschreibung einer konkret gesuchten, in aller Regel namentlich bekannten Person** erfolgen.¹¹⁴ Für den Fall der Ausschreibung zur Fahndung wird dies auch vom UN-Komitee **CERD** bejaht.¹¹⁵ Vermehrt wird dies ebenso bei weniger konkreten Täterbeschreibungen gesehen. Damit sind Fälle gemeint, wo sich Täterbeschreibungen – etwa auf Basis von Zeugenaussagen – lediglich (unter anderem) auf den vermeintlichen Phänotyp nicht näher bekannter Verdächtiger beziehen (z. B. „schwarzafrikanisch“ oder „mitteleuropäisch“).¹¹⁶ Dabei fehlt es im rechtswissenschaftlichen Schrifttum allerdings an einer trennscharfen Abgrenzung, inwiefern dies das alleinige Merkmal sein darf, oder ob sich die Kontrolle auch auf weitere Verdachtsmomente wie die Kleidung, Körpergröße oder Alter stützen muss. Auch diese Unschärfe entspricht damit weitestgehend den Unklarheiten in der Begriffsbildung von „Racial Profiling“.¹¹⁷

Verschärft wird die Problematik dadurch, dass unter dem Gesichtspunkt des lediglich notwendigen Anfangsverdachts bei „Verdächtigenkontrollen“ gemäß § 163b Abs. 1 StPO solche prinzipiell auch bei geringeren Verdachtsgraden als den bereits beschriebenen in Betracht kämen. Denn die hierfür in der StPO vorgesehenen „zureichenden tatsächlichen Anhaltspunkte“ für das Vorliegen einer verfolgbaren Straftat (§ 152 Abs. 2 StPO)¹¹⁸ liegen nach der Rechtsprechung bereits vor,

112 Nachweise bei Classen, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Band 3, Art. 97 GG Fußnote 111.

113 Vgl. etwa § 2 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/vwgo/>.

114 Vgl. etwa Kischel, in: Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, 48. Edition (Stand: 15. August 2021), Art. 3 GG Randnummer 223c mit weiteren Nachweisen; Pettersson (Fußnote 8), S. 303 f.; Apfl (Fußnote 11), S. 14.

115 CERD (Fußnote 23), Textziffer 49.

116 Dies auch noch für zulässig haltend etwa Kischel, in: Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, 48. Edition (Stand: 15. August 2021), Art. 3 GG Randnummer 223d und Apfl (Fußnote 11), S. 14 f. Vgl. auch Froese, Gefahrenabwehr durch typisierendes Vorgehen vs. „Racial Profiling“: Die Debatte um den Kölner Polizeieinsatz in der Silvesternacht 2016/17, Das Deutsche Verwaltungsblatt (DVBl.), S. 293, 294.

117 Hierzu bereits ausführlich unter 2.1.2.

118 Dieser Mindeststandard gilt entsprechend auch bei Ordnungswidrigkeiten (Lutz, in: Karlsruher Kommentar zum OWiG, 5. Auflage 2018, § 53 OWiG Randnummer 13).

wenn hierfür „**kriminalistische Erfahrungssätze**“ sprechen.¹¹⁹ Auch sind Ermittlungen denkbar, ohne dass der Verdacht bereits auf eine bestimmte Person gefallen wäre („Ermittlungsverfahren gegen Unbekannt“).¹²⁰ Die **Grenze** soll lediglich bei **bloßen Vermutungen ohne Tatsachengrundlage** liegen.¹²¹ Bei der Beantwortung der Frage, ob ein Verdacht zureicht, steht den Strafverfolgungsbehörden zudem grundsätzlich ein gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbarer **Beurteilungsspielraum** zu.¹²²

Dieses weite Verständnis scheint jedenfalls geeignet, auch bei strafprozessualen Kontrollen für eine zum Polizeirecht gleichgelagerten Problematik in Bezug auf „Racial Profiling“ zu sorgen. Dennoch ist eine genauere Grenzziehung und Begriffsausfüllung in dieser Hinsicht bislang auch in der strafrechtlichen Literatur kaum erfolgt.¹²³ Dies verwundert, vergleicht man die Ähnlichkeit von Definitionsbestandteilen des strafprozessualen Anfangsverdachts wie „kriminalistische Erfahrungssätze“ mit denjenigen der polizeirechtlich zu treffenden tatsachenbasierten Prognoseentscheidungen im Rahmen der polizeirechtlichen Gefahrenbegriffe.¹²⁴ Auch ist zu berücksichtigen, dass in der Praxis bei „**doppelfunktionalen Maßnahmen**“ – wie an anderer Stelle bereits angedeutet – häufig eine Abgrenzung von präventiven und repressiven Maßnahmen schwierig bis unmöglich ist: Anschaulich wird dies aus dem Rechtsprechungsbeispiel, in dem die Polizei aufgrund eines Hinweises eines Dritten eine Person/Fahrzeug nach Betäubungsmitteln kontrolliert, um damit zugleich Beweismittel für ein potenzielles Strafverfahren zu sichern als auch die Betäubungsmittel zwecks Gefahrenabwehr aus dem Verkehr zu ziehen.¹²⁵

119 Zuletzt BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 15. August 2014 – 2 BvR 969/14 –, Orientierungssatz 6c (zitiert nach juris). Weitere Rechtsprechungsnachweise bei Diemer, in: Karlsruher Kommentar zur Strafprozessordnung, 8. Auflage 2019, § 152 StPO Randnummer 7.

120 Schmitt, in: Meyer-Goßner/Schmitt, Strafprozessordnung mit GVG und Nebengesetzen, 64. Auflage 2021, § 152 StPO Randnummer 5.

121 BVerfG (Fußnote 119), Randnummer 38 mit weiteren Nachweisen zu seiner Rechtsprechung.

122 Hierzu grundlegend BGH, Urteil vom 21. April 1988 – III ZR 255/86 –, Randnummern 20 ff. (zitiert nach juris).

123 Darauf hinweisend auch Ricker, Anfangsverdacht und Vorurteil – Eine strafprozessrechtliche Untersuchung, 2021, S. 37 und Fahrner, Der Anfangsverdacht im freiheitlichen Rechtsstaat, Kriminalistik 2020, S. 548.

124 Vgl. hierzu auch Ricker (Fußnote 123), S. 167 f.

125 Beispiel der „legendierten Kontrolle“ nach BGH, Urteil vom 26. April 2017 – 2 StR 247/16 –, Randnummer 20 (zitiert nach juris).

2.3. Empirische Untersuchungen

Im Gegensatz zum angloamerikanischen Raum gibt es **in Deutschland kaum dezidierte empirische Erkenntnisse zu „Racial Profiling“ durch die Polizei**. Dieser Umstand wird in vielen Veröffentlichungen erwähnt und kritisiert, unabhängig davon, ob die Autorenschaft der Problematisierung des Themas eher distanziert oder positiv gegenübersteht.¹²⁶ Der folgende Teil gewährt einen kursorischen Überblick zum Forschungsstand im In- und Ausland.

2.3.1. Forschungslage für Deutschland

Im Jahr 2020 begann – auch anlässlich der in der Einleitung skizzierten Geschehnisse in den USA – eine bundesweite Diskussion zur Notwendigkeit einer Studie, die sich spezifisch mit rassistischen Einstellungen bei der Polizei im Kontext von „Racial Profiling“ beschäftigt.¹²⁷

Das damalige **Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI)** lehnte die staatliche Durchführung einer entsprechenden Studie jedoch ab.¹²⁸ Stattdessen beauftragte das BMI die Deutsche Hochschule der Polizei (DHPol) mit einem auf drei Jahre angelegten Forschungsprojekt über die **Motivation, Einstellung und Gewalt im Alltag von Polizeivollzugsbeamten (MEGAVO)**.¹²⁹

Anja Schiemann, Projektskizze MEGAVO, abrufbar unter: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/sicherheit/megavo-projektskizze.pdf;jsessionid=C9A877F5F818286ACDE163AC7BEAEA53.1_cid295?_blob=publicationFile&v=2.

Dabei gliedert sich die Studie in drei Module: Faktoren und Motive für den Polizeiberuf, Berufsalltag und negative Erfahrungen von Polizeibeamten in Bezug auf kritische und eskalierende Situationen. Quantitativ sollen alle Polizeivollzugsbeamten des Bundes und der Länder per Internetfragebogen zu Motivation und Einstellungen befragt werden, wobei die Ergebnisse durch qualitative Experteninterviews angereichert werden sollen. Dabei sollen auch Kriterien identifiziert werden, „wie der Grundsatz der Nulltoleranz gegenüber Antisemitismus, Rechtsextremismus und Rassismus innerhalb der Polizei gelebt wird, um die Einhaltung dieses Grundsatzes auch in Zukunft sicherzustellen.“ (S. 2).

126 Vgl. statt vieler aus dem Meinungsspektrum nur ADS (Fußnote 22), S. 190; Kopke, Polizei und Rechtsextremismus, Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) 21-23/2019 (Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“), S. 42; Hunold/Wegner, Rassismus und Polizei: Zum Stand der Forschung, APuZ 42-44/2020, S. 32; Walter, Schleierfahndung und „Racial Profiling“ – Eine Gratwanderung, Kriminalistik 2020, S. 240, 242 f.

127 ARD-Tagesschau, Internetauftritt, „Wer schaut auf Rassismus bei der Polizei?“, Artikel vom 19. Juli 2021, abrufbar unter: <https://www.tagesschau.de/inland/rassismusstudie-polizei-101.html>; dieselbe, „Viele Verdachtsfälle, keine Studien“, Artikel vom 16. September 2020, abrufbar unter: <https://www.tagesschau.de/inland/lagebild-rechtsextremismus-polizei-101.html>.

128 Ebenda.

129 Vgl. auch BMI, Internetauftritt, „Dreijährige Forschung zu Motivation, Einstellung und Gewalt im Polizeialltag“, abrufbar unter: <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/sicherheit/megavo-polizeistudie/megavo-node.html>.

Ein weiteres Forschungsprojekt führt das „**Forschungsinstitut Gesellschaftlicher Zusammenhalt**“ (**FGZ**) **im Auftrag des BMI** zum Thema „Rassismus in staatlichen Institutionen“ seit dem 1. Oktober 2021 durch.¹³⁰ Die Studie ist Teil des „Maßnahmenkatalogs des Kabinettsausschusses zur Bekämpfung von Rechtsextremismus und Rassismus“ der Bundesregierung aus dem Mai 2021.¹³¹ Thematisch werden innerhalb von drei Jahren in 23 Einzelprojekten an neun Standorten in Deutschland Rassismus in Behörden auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene und sein Gefährdungspotenzial für den gesellschaftlichen Zusammenhalt analysiert.¹³²

Ein Teilprojekt lautet dabei: „Polizeiliche Kontrollpraxis in der Frankfurter und Berliner Polizei: Erfahrungswissen von Polizist:innen und Betroffenen“.¹³³ Nähere Einzelheiten lauten hierzu:

„Konkret wird gefragt, wie die polizeiliche Kontrollpraxis in der Arbeit der Polizeien in Berlin und Frankfurt am Main von Adressat:innen polizeilicher Kontrollmaßnahmen, die einen Migrationshintergrund haben, erlebt wird und welche Bewältigungsstrategien Betroffene einer etwaigen Ungleichbehandlung oder Vorurteilsbedingung in der polizeilichen Kontrollpraxis haben. Das Projekt fragt zudem, ob und welche Bedarfe es in der Menschenrechtsbildung sowohl für Ausübende als auch Betroffene einer etwaigen Ungleichbehandlung oder Vorurteilsbedingung gibt.“¹³⁴

Schließlich hat sich die Bundesregierung in ihren Antworten auf mehrere **Kleine Anfragen** in den letzten Jahren zu verschiedenen statistischen Aspekten anlassloser Polizeikontrollen nach dem BPolG geäußert.¹³⁵ So hat sie dort in jeweils ähnlicher Weise die jährliche Anzahl von Identitätskontrollen bzw. Durchsuchungen zur Feststellung der **unerlaubten Einreise** bzw. **Aufenthalt** durch die **Bundespolizei** veröffentlicht sowie aufgeschlüsselt, in welchen Verkehrsmitteln in welchem Umfang von den jeweiligen Befugnisnormen Gebrauch gemacht wurde. Weiter hat die Bundesregierung die Anzahl der daraufhin eingegangenen **Beschwerden** aufgelistet und nach

130 Vgl. ausführlich FGZ, Internetauftritt, „Rassismus als Gefährdung des gesellschaftlichen Zusammenhalts im Kontext ausgewählter gesellschaftlich-institutioneller Bereiche“, abrufbar unter: <https://www.fgz-risc.de/forschung/inra-studie>.

131 Ebenda.

132 Ebenda.

133 FGZ, Internetauftritt, „Polizeiliche Kontrollpraxis in der Frankfurter und Berliner Polizei: Erfahrungswissen von Polizist:innen und Betroffenen“, abrufbar unter: https://www.fgz-risc.de/forschung/alle-forschungsprojekte/details/INRA_B08.

134 Ebenda.

135 Vgl. etwa Bundesregierung, Antwort auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE, 8. April 2021, BT-Drs. 19/28335, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/283/1928335.pdf>; dieselbe, Antwort auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE, 23. April 2020, BT-Drs. 19/19458, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/194/1919458.pdf>; dieselbe, Antwort auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE, 10. Mai 2019, BT-Drs. 19/10065, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/100/1910065.pdf>; dieselbe, Antwort auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE, 16. Mai 2018, BT-Drs. 19/2151, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/021/1902151.pdf>.

„begründet“, „unbegründet“ und „sich noch in Bearbeitung befindend“ aufgeteilt. Darüber hinaus hat sie hierüber auch Auskunft zu aktualisierten Lageerkenntnissen¹³⁶ und zur Dienst- und Fachaufsicht¹³⁷ gegeben.

Die **EU-Grundrechteagentur FRA** hat im Jahr 2021 aus ausgewählten Daten von zwei in den Jahren 2017 und 2019 durchgeführten Umfragen¹³⁸ eine **vergleichende Übersicht über die subjektiven Erfahrungen von Menschen mit Migrationshintergrund bzw. ethnischen Minderheiten im Rahmen von Polizeikontrollen in den EU-Mitgliedstaaten** erstellt:

FRA, Your Rights Matter: Police Stops – Fundamental Rights Survey, 2021, abrufbar in englischer Sprache unter: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2021-fundamental-rights-survey-police-stops_en.pdf.

Dabei wurden verschiedene Aspekte in Bezug auf die näheren Umstände von Polizeikontrollen untersucht, z. B. deren Häufigkeit, aber auch die Einschätzung, ob die Kontrolle ihren Grund in der ethnischen Zugehörigkeit hatte. Weiter hat die FRA anhand von Diagrammen bestimmte Gruppen gesondert aufgelistet und Vergleiche mit der jeweiligen Gesamtbevölkerung gezogen. Während sich für Deutschland – anders als in vielen anderen EU-Mitgliedsstaaten – keine Unterschiede in der erlebten Häufigkeit einer Polizeikontrolle zwischen verschiedenen ethnischen Gruppen ergaben, taten sich Differenzen bei der Frage des erlebten Umgangs oder des eingeschätzten Grundes einer Kontrolle auf.

Eine weitere in Deutschland durchgeführte Forschungsarbeit befasst sich mit der Frage, inwiefern **negative Einstellungen** gegenüber **Muslimen und dem Islam in der Polizei** existieren und mit welchen Faktoren sie in Zusammenhang stehen:

Stefanie Kemme u. a., Antimuslimische Einstellungen in der Polizei?, Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform (MSchrKrim) 2020, S. 129 ff. (Signaturnummer Bibliothek des Deutschen Bundestages: R 61097 | 103.2020).

Nach der Vorstellung des Forschungsstands zu antimuslimischen bzw. fremdenfeindlichen Einstellungen und Intergruppenkontakt in der deutschen Polizei analysiert und bewertet der Beitrag eine **in den Jahren 2016 bis 2017 durchgeführte Befragung von Kommissaranwärtinnen an der Hochschule der Akademie der Polizei Hamburg**. Der Fokus wird dabei auf die Kontakthäufigkeit und -qualität mit als muslimisch wahrgenommenen Menschen sowie auf Vorurteile und Stereotype gegenüber diesen und Einstellungen gegenüber dem Islam gelegt, die über verschiedene Skalen operationalisiert werden. Zudem wird innerhalb der Gruppe der Befragten zwischen Studierenden mit mindestens dreijähriger Berufserfahrung und denjenigen ohne Berufserfahrung differenziert und die Unterschiede herausgearbeitet. Dabei zeigte sich etwa, dass **in der Gruppe der**

136 Bundesregierung, Antwort auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE, 23. April 2020, BT-Drs. 19/19458, S. 9 f., abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/194/1919458.pdf>.

137 Ebenda, S. 10.

138 FRA EU-MIDIS II (Fußnote 16) und dieselbe, Roma and Travellers in six countries – Roma and Travellers Survey (RTS), 2019, abrufbar in englischer Sprache unter: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-roma-travellers-six-countries_en.pdf.

Polizeibeamten mit Berufserfahrung negativere Einstellungen und Stereotype vorherrschten als in der Gruppe der Berufsanfänger.

Verschiedene Veröffentlichungen verschaffen zudem einen näheren Überblick über weitere Forschungsprojekte.

Bei

Christoph Kopke, Polizei und Rechtsextremismus, Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) 21-23/2019 (Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“), S. 36 ff., abrufbar unter:
<https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/291195/polizei>,

werden sozialwissenschaftliche Studien zu verschiedenen Aspekten „rechtsextremer und fremdenfeindlicher Einstellungen“ (S. 36) innerhalb der Polizeibehörden kategorisiert und eine Studie der Polizei-Führungsakademie, der Vorgängerinstitution der DHPol, zum Thema „Polizei und Fremdenfeindlichkeit“ sowie Anmerkungen dazu kurz vorgestellt. Weiter geht der Beitrag auf die Themen „Racial Profiling“ und **institutioneller Rassismus** ein und gibt mehrere aktuelle Forschungsbeiträge wieder. Zuletzt beschäftigt der Autor sich mit polizeilicher Arbeit im Zusammenhang mit rechtsextremistischen Straftaten und zeigt anhand des NSU-Komplexes die nach seiner Auffassung den beteiligten Behörden vorzuwerfenden Versäumnisse auf.

Die Publikation

Daniela Hunold/Maren Wegner, Rassismus und Polizei: Zum Stand der Forschung, APuZ 42-44/2020, S. 27 ff., abrufbar unter:
<https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/316777/anti-rassismus>,

gibt einen Überblick über den **aktuellen Forschungsstand zum Thema „Rassismus und Polizei“**. Es werden mehrere Studien vorgestellt, in denen untersucht wurde, welcher Anteil der befragten Polizisten und Polizei- bzw. Kommissaranwärter „fremdenfeindliche“ Einstellungen aufweist und welche Ursachen diesen zu Grunde liegen. Weiter werden Untersuchungen zu diskriminierenden Handlungspraktiken der Polizei dargestellt. Zahlreiche Studien, insbesondere aus dem angloamerikanischen Raum, belegten nach Ansicht der Autorinnen, dass Angehörige ethnischer Minderheiten überproportional häufig von Polizeikontrollen betroffen seien. Auch Studien aus Deutschland deuteten auf diskriminierende Praktiken hin. Schließlich listet der Beitrag die Ergebnisse mehrere Befragungen ethnischer Minderheiten zu ihren Diskriminierungserfahrungen in Deutschland auf.

2.3.2. Forschungslage für andere Staaten

Nachfolgend werden einzelne Studien zum Thema „Racial Profiling“ in einigen ausgewählten Staaten dargestellt.

Laut der EU-Grundrechteagentur FRA war (bis zu seinem Austritt aus der EU) das **Vereinigte Königreich** der **einzigste EU-Mitgliedsstaat, in dem die Datenerhebung bei Polizeikontrollen systematisch Informationen zur ethnischen Zugehörigkeit der angehaltenen Person umfasste**.¹³⁹ Eine Aufbereitung der erheblichen Datenmenge findet sich auf der Internetseite der britischen Regierung.¹⁴⁰

Zonglu Liu, „Racial Profiling“: Eine rechtsvergleichende Untersuchung des Rassendiskriminierungsverbotes, Hamburg 2018 (Signaturnummer Bibliothek des Deutschen Bundestages: P 5155485)

gliedert im zweiten Kapitel (S. 38 ff.) seiner Dissertation verschiedene Beispielsstudien und Untersuchungen zu „Racial Profiling“ aus den **USA** am Beispiel von Verkehrskontrollen auf. Die verschiedenen Nachweismöglichkeiten reichten dabei von der Schilderung einzelner Begebenheiten über die Wiedergabe von Meinungsumfragen und Untersuchungen anhand polizeilicher interner Daten bis hin zu experimentellen und beobachtenden Untersuchungen in der Sozialwissenschaft.

Weitere US-amerikanische Untersuchungen, mit einem Fokus auf deren geschichtlicher Entwicklung, finden sich zudem bei

Veronika Maria Apfl, „Racial Profiling“ in Deutschland? – Eine Untersuchung zu § 22 Absatz 1a Bundespolizeigesetz aus der Perspektive der Gleichheitsdogmatik und Kognitionswissenschaft, Berlin 2018, S. 17 ff. (Signaturnummer Bibliothek des Deutschen Bundestages: P 5155928).

In einem anderen, englischsprachigen Beitrag wird „Racial Profiling“ durch die Polizei als Ausdruck eines aus Sicht der Autoren „racial welfare states“ in **skandinavischen Ländern** untersucht:

Leandro Schclarek Mulinari/Suvi Keskinen, „Racial Profiling“ in the racial welfare state: Examining the order of policing in the Nordic region, Theoretical Criminology 2020, S. 1 ff., abrufbar unter:
<https://tuhat.helsinki.fi/ws/portalfiles/portal/141452049/1362480620914914.pdf>.

139 FRA, Unrechtmäßiges Profiling heute und in Zukunft vermeiden – ein Leitfadens, 2019, S. 52 f., abrufbar unter: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-preventing-unlawful-profiling-guide_de.pdf.

140 Government of the United Kingdom, Internetauftritt, „Stop and Search“, Artikel vom 22. Februar 2021, abrufbar in englischer Sprache unter: <https://www.ethnicity-facts-figures.service.gov.uk/crime-justice-and-the-law/policing/stop-and-search/latest>.

Dafür werden zwei Studien aus **Finnland** und **Schweden** vorgestellt, in denen in Einzel- oder Gruppeninterviews Menschen mit Migrationshintergrund zu ihren Erfahrungen mit „Racial Profiling“ und Polizeibeamte zu ihrer Arbeitsweise befragt worden sind.

Eine **australische Studie** beschäftigt sich zudem mit dem „**Stereotype Threat**“ **aus Sicht von Polizeibeamten**:

Molly McCarthy u. a., *The Threat of Appearing Racist: Stereotype Threat and Support for Coercion Among Australian Police Officers*, *Criminal Justice and Behavior* 2021, S. 776 ff. abrufbar unter: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0093854821993513>.

Konkret untersucht die Arbeit die Hypothese, ob die Angst eines Polizisten, das Stereotyp eines „rassistischen Polizeibeamten“ zu bestätigen, dazu führe, dass die Neigung zur Ausübung illegitimen Zwangs steige. Sie basiert auf einer vierwöchigen Online-Befragung von Polizeibeamten im Bundesstaat Queensland. Die Ergebnisse der Studie deuteten nach Ansicht der Autoren darauf hin, dass ein solcher Effekt – wie zuvor auch in anderen dort aufgeführten Studien beobachtet – existiere. Eine Gegenmaßnahme könnte eine stärkere Vernetzung der Polizei mit dem örtlichen Gemeinwesen sein.

2.4. Ursachenforschung

Soweit deutschsprachige wissenschaftliche Veröffentlichungen „Racial Profiling“ problematisieren, werden dort vereinzelt auch potenzielle Ursachen von „Racial Profiling“ diskutiert.

Die rechtswissenschaftliche Dissertation von *Apfl* fasst im 3. Kapitel (S. 21 ff.) verschiedene sozialpsychologische und kognitionswissenschaftliche Studienergebnisse im Stile einer Meta-Analyse zusammen.¹⁴¹ Ausgehend von der Erläuterung der **Bedeutung unterbewusster Einstellungen, Stereotype und Heuristiken (*implicit bias*)**, fasst die Autorin zuvorderst US-amerikanische Studien zu diesem Themenkomplex zusammen. Besonders hervor hebt sie dabei das „*shooter bias*-Experiment“, bei dem in den USA der positive Zusammenhang zwischen afroamerikanischen Phänotyp und unterbewusst eingeschätzter Gefahr des Waffenbesitzes untersucht und festgestellt worden wäre.

Eine ähnliche Zusammenstellung nimmt *Liu* in seiner rechtswissenschaftlichen Dissertation vor.¹⁴² Dabei formuliert der Autor zunächst die Prämisse, dass „Racial Profiling“ aus Sicht der Psychologie nichts anderes als ein Prozess der **Stereotypisierung** auf der Grundlage gesellschaftlicher Einstellungen gegenüber bestimmten Bevölkerungsgruppen sei. Davon ausgehend beleuchtet *Liu* verschiedene Aspekte der Stereotypisierung näher und ist dabei unter Anführung weiterführender Literatur auch der Auffassung, dass alleine das Wissen bzw. das Bewusstsein um entsprechende Stereotype geeignet sei, ein solches Verhalten auszulösen. Im Übrigen befasst sich der Autor auch mit sozialpsychologischen Effekten und Heuristiken in Bezug auf Gruppenzugehörigkeiten.

141 Vgl. zum Vollzitat bereits unter 2.3.2.

142 Vgl. zum Vollzitat bereits unter 2.3.2.

Das durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) geförderte **Forschungsprojekt „Körperverletzung im Amt durch Polizeibeamt*innen“ (KviAPol)** an der Ruhr-Universität Bochum,

Laila Abdul-Rahman u. a., Zweiter Zwischenbericht zum Forschungsprojekt „Körperverletzung im Amt durch Polizeibeamt*innen“ (KviAPol) – Rassismus und Diskriminierungserfahrungen im Kontext polizeilicher Gewaltausübung, 11. November 2020, S. 33 ff., abrufbar unter: https://kviapol.rub.de/images/pdf/KviAPol_Zwischenbericht_2_Auflage.pdf,

beleuchtet im Kontext der Thematik „polizeiliche Gewaltausübung“ verschiedene Aspekte, etwa die Betroffenheit einzelner Bevölkerungsgruppen und das Anzeigeverhalten. Trotz des Fokus auf körperliche Gewalt sucht der zitierte Zwischenbericht auch allgemein nach Erklärungsansätzen für ein erhöhtes Konfliktpotenzial zwischen Polizisten und „nicht-weißen Personen“ (S. 33). Diese stützen sich vor allem auf Experteninterviews mit der Polizei und zivilgesellschaftlichen Organisationen. Die Erklärungen fächern sich dabei in objektives und vermeintliches Erfahrungswissen von Polizeibeamten, spezifisches Agieren an Orten, die als besonders gefährlich wahrgenommen werden, und expliziten rassistischen Einstellungen auf.

Eine besondere Perspektive vermittelt der Beitrag von

Daniela Hunold, „Racial Profiling“ im multiethnischen Großstadttrevier? – Ergebnisse einer ethnographischen Erhebungen polizeilicher Kontrollpraktiken, in: Möllers/van Ooyen, Jahrbuch Öffentliche Sicherheit 2016/2017, Frankfurt 2017, S. 470 ff. (Signaturnummer Bibliothek des Deutschen Bundestages: J 52395).

Im Rahmen eines deutsch-französischen Kooperationsprojekts erfolgten über mehrere Monate teilnehmende Beobachtungen und Interviews im Streifendienst zweier deutscher und französischer Großstädte, wovon der Beitrag einen Ausschnitt aus den Erkenntnissen der Beobachtung deutscher Streifenfahrten wiedergibt. Gemäß den mitgeteilten Beobachtungen ergibt sich der Grund für die Auswahl einer bestimmten Person zu einer Polizeikontrolle – abgesehen von einzelnen expliziten rassistischen Zuschreibungen – aus einer teils **diffusen Gemengelage von vor allem soziodemografischen Faktoren**. Besondere Bedeutung komme dabei Orten zu, die von Polizisten aufgrund von objektiven bzw. vermeintlichen Erfahrungswissens ausgewählt würden (z. B. Spielplätze oder Parkanlagen). Dadurch würden vermehrt Personen kontrolliert, die sich gehäuft an solchen Orten aufhielten und zudem das Bild des dort „typischen Tatverdächtigen“ erfüllten, insbesondere „Jugendliche mit sichtbarer subkultureller Ausrichtung“ (S. 473). Dabei spiele die Kleidung eine wichtige Rolle für ein bestimmtes soziales Milieu, aber als eine von mehreren Faktoren auch die ethnische Zugehörigkeit und kulturelle Integration.

In eine ähnliche Richtung geht der Artikel von

Rafael Behr, „Racial“ oder „Social“ Profiling in der Polizeiarbeit? Eine organisationskulturelle Perspektive auf Diskriminierungsvorwürfe an die Polizei, in: Kopke/Kühnel (beide Herausgeber [Hrsg.]), Demokratie, Freiheit und Sicherheit – Festschrift zum 65. Geburtstag von Hans-Gerd Jaschke, Berlin 2017, S. 255 ff. (Signaturnummer Bibliothek des Deutschen Bundestages: P 5154520).

Der Autor sieht die Ursache für Ungleichbehandlungen im Rahmen polizeilicher Arbeit vor allem in informellen Verhaltensmustern, die innerpolizeilich stetig von älteren an jüngere Kollegen

weitergegeben würden. So sei im Laufe der Zeit eine spezifische innerpolizeiliche Einstellungs- und Verhaltenskultur entstanden, die der Verfasser plakativ als „Cop Culture“ (S. 259) bezeichnet. Diese speise sich auch aus beruflichen, in der Regel negativen Erfahrungen mit Menschen aus für Polizisten ansonsten eher fremden Milieus, die in einen faktischen Generalverdacht münden könnten. Die Fremdheit ergebe sich dabei primär aus sichtbaren „sozialen Statusmerkmalen“ (S. 262). Das fremde Aussehen könne sich in der Ethnie manifestieren, aber auch etwa in der Zugehörigkeit zu bestimmten Subkulturen, z. B. der Punk-Bewegung. „Polizeiliche Diskriminierung“ sei entsprechend kategorial von „polizeilichem Rassismus“ zu trennen (S. 268). Insofern sei statt auch „Racial Profiling“, „Social Profiling“ der treffendere Begriff.¹⁴³

2.5. Lösungsansätze

Im Rahmen des für die Bundesrepublik Deutschland zu erstellenden Länderberichts zur Umsetzung der UN-Rassendiskriminierungskonvention ICERD hat die damalige **Bundesregierung im Jahr 2020** auch Stellung zum erklärten Schwerpunkt „Verhinderung von ‚Racial Profiling‘“ genommen:

Bundesregierung, 23. – 26. Bericht der Bundesrepublik Deutschland nach Artikel 9 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD), Stand: 28. Februar 2020, Randnummern 141 ff., abrufbar unter: https://www.bmjbv.de/Shared-Docs/Archiv/Downloads/23_26_CERD_Bericht.pdf?blob=publicationFile&v=5.¹⁴⁴

Dabei nahm die Bundesregierung mehrfach Bezug auf die Bemerkungen des hierfür zuständigen UN-Komitees CERD, das – den vorangegangenen deutschen Länderbericht kommentierend – die Gefahr von „Racial Profiling“ insbesondere in Zusammenhang mit § 22 Abs. 1a BPolG angemerkt hatte.¹⁴⁵ Ausgehend von der Überzeugung, dass es keine systematische Benachteiligung von Bevölkerungsgruppen in Deutschland gebe, zählte die Bundesregierung verschiedene Maßnahmen auf, die der Sicherstellung der nichtdiskriminierenden Polizeiarbeit dienen sollen. Das vorgestellte Spektrum reicht dabei **von Sensibilisierung für das Thema im Rahmen der Polizeiaus- und -fortbildung** bis hin zu verschiedenen **internen und externen Beschwerdemöglichkeiten im Bund und internen Beschwerdemechanismen der Länder** (Anlage 10 des Dokuments).

Im **Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP)** vereinbarten diese zudem die **Einführung eines unabhängigen Polizeibeauftragten** „für die Polizeien des Bundes als

143 Siehe bereits Fußnote 44.

144 Amtliche Fassung abrufbar in englischer Sprache unter: <https://www.ecoi.net/en/document/2047295.html>.

145 CERD, Concluding observations on the combined nineteenth to twenty-second periodic reports of Germany, 30. Juni 2015, Textziffer 11 (S. 5 f.), abrufbar in englischer Sprache unter: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2fC%2fDEU%2fCO%2f19-22&Lang=en.

Anlaufstelle beim Deutschen Bundestag mit Akteneinsichts- und Zutrittsrechten“ durch die neue Bundesregierung.¹⁴⁶

Weitergehende Handlungsansätze der **Antidiskriminierungsstelle des Bundes** finden sich im nachfolgenden Bericht:

ADS, Vierter Gemeinsamer Bericht der Antidiskriminierungsstelle des Bundes und der in ihrem Zuständigkeitsbereich betroffenen Beauftragten der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages, Unterrichtung des Deutschen Bundestages vom 7. Oktober 2021, BT-Drs. 19/32690, S. 189 f., abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/326/1932690.pdf>.

Zentraler Vorschlag ist die **Erweiterung des Anwendungsbereichs des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG)¹⁴⁷ auf staatliches Handeln¹⁴⁸** und die **flächendeckende Einführung von Antidiskriminierungsgesetzen in den Ländern.**¹⁴⁹ Daneben nennt der Bericht auch die Sensibilisierung in der polizeilichen Aus-, Weiter- und Fortbildung wie die Einrichtung von unabhängigen Kontaktpersonen und Beschwerdestellen nach dem Vorbild einzelner Länder. Schließlich fordert der Bericht die **Durchführung einer Studie zu „Racial Profiling“**. Eine entsprechende, näher ausgestaltete Empfehlung hatte auch die Antirassismuskommission des Europarats, **ECRI**, in ihrem letzten Länderbericht über Deutschland ausgesprochen.¹⁵⁰

Jüngst befürwortete weiter das **Deutsche Institut für Menschenrechte** in seinem jährlichen Bericht an den Deutschen Bundestag über die Entwicklung der Menschenrechtssituation verschiedene zusätzliche Maßnahmen:

DIMR, Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland Juli 2020 – Juni 2021 – Bericht an den Deutschen Bundestag gemäß § 2 Absatz 5 DIMRG, Dezember 2021, S. 42 ff., abrufbar unter: https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Menschenrechtsbericht/Menschenrechtsbericht_2021.pdf.

Unter anderem solle es eine **Studie zu institutionellem Rassismus** geben und „Racial Profiling“ als Polizeipraxis“ (S. 44) beendet werden. Polizeiliche Ermächtigungsnormen zur Durchführung

146 Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP), „Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit“, Stand: 24. November 2021, S. 104, abrufbar unter: https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf.

147 Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz vom 14. August 2006 (BGBl. I S. 1897), das zuletzt durch Artikel 8 des Gesetzes vom 3. April 2013 (BGBl. I S. 610) geändert worden ist, abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/agg/>.

148 Vgl. zum aktuellen Anwendungsbereich, § 2 AGG.

149 Vgl. zum bereits erlassenen Berliner Landesantidiskriminierungsgesetz Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Fragen zu den Auswirkungen des Berliner Antidiskriminierungsgesetzes, Ausarbeitung vom 26. Juni 2020, WD 3 - 3000 - 157/20; WD 6 - 3000 - 061/20, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/re-source/blob/709104/6b0a802a188fab8d4cd2c8ff8da914aa/WD-3-157-20-pdf-data.pdf>.

150 Vgl. hierzu und zu weiteren Empfehlungen, ECRI (Fußnote 37), Randnummern 106 ff.

anlassunabhängiger Kontrollen wie § 22 Abs. 1a BPolG auf Bundes- und Landesebene sollten grund- und menschenrechtlich überprüft und ggf. gestrichen werden. Zudem sollten polizeiliche Lagebilder und Strategien auf „rassistische Kategorisierungen“ überprüft, die menschen- und grundrechtliche Fortbildung in der Polizei intensiviert und unabhängige Beschwerde- und Anlaufstellen eingerichtet werden.

Bereits 2010 veröffentlichte die **EU-Grundrechteagentur FRA** ein Handbuch, das anhand verschiedener Fallstudien aus EU-Mitgliedsstaaten Vorschläge zur „Bekämpfung eines diskriminierenden Ethnic Profiling“ unterbreitete.¹⁵¹ Nach eigener Aussage hierauf aufbauend und auf technische Entwicklungen reagierend hat die FRA im Ende 2018 ein aktualisiertes Handbuch über Profiling im Allgemeinen, insbesondere **algorithmischem Profiling** veröffentlicht:

FRA, Unrechtmäßiges Profiling heute und in Zukunft vermeiden – ein Leitfaden, 2019, abrufbar unter: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-preventing-unlawful-profiling-guide_de.pdf.¹⁵²

Denn reaktives wie proaktives Profiling basiert nach Ansicht der FRA inzwischen zu großen Teilen auf den Ergebnissen der **Computeranalyse umfangreicher Datensätze** und sei **auch in Zukunft bei polizeilicher Arbeit vermehrt zu erwarten**. Auf den S. 61 ff. stellt die FRA dabei Grundsätze und Verfahren vor, die aus ihrer Sicht rechtmäßige algorithmenunterstützte Polizei- und Grenzkontrollen gewährleisten. Dabei liegt der Fokus auf Hinweisen zu internen Verhaltensanweisungen, gezielten Schulungen, dem Erkennen objektiver Anhaltspunkte und dem Vorschlag zur **Kontrolldokumentation mittels Formularen**. Die abstrakten Informationen werden angereichert durch Fallbeispiele einzelner dahingehender Projekte in den EU-Mitgliedsstaaten.

Im Zusammenhang mit der polizeilichen Kontrolldokumentation ist zu erwähnen, dass etwa im **Bundesland Bremen** seit September 2021 aufgrund eines Erlasses bei polizeirechtlichen Identitätsfeststellungen und Personendurchsuchungen „an besonderen Kontrollorten“ **auf Verlangen nach Beendigung der Kontrolle eine Bescheinigung über die Kontrolle und ihren Grund auszuhängen** ist.¹⁵³ Die voraussichtliche Regierungskoalition im **Land Berlin** plant ausweislich des Koalitionsvertragsentwurfs an die Bremer Regelung angelehnte Maßnahmen.¹⁵⁴

Weiter ist **der Aspekt der schriftlichen/digitalen Dokumentation von Polizeikontrollen** auch Teil des vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) geförderten **Forschungsprojekts „Mobile Berührungslose Identitätsprüfung Im Anwendungsfeld Migration“ (MEDIAN)** an der

151 FRA (Fußnote 28), S. 47 ff.

152 Vgl. zu den Zielen und Zwecken des Handbuchs ebenda, S. 8.

153 Vgl. Polizei Bremen, Internetauftritt, „Personenkontrolle an besonderen Kontrollorten“, abrufbar unter: <https://www.polizei.bremen.de/dienststellen/personenkontrollen-46824> und DIE LINKE Fraktion in der Bremischen Bürgerschaft, Internetauftritt, „Heute in der Innendeputation: Mit Kontrollquittungen gegen „Racial Profiling““, Artikel vom 9. September 2021, abrufbar unter: <https://www.linksfraktion-bremen.de/buergerschaft/aktuelles/detail-neu/news/heute-in-der-innendeputation-mit-kontrollquittungen-gegen-racial-profiling/>.

154 Beschlussentwurf Koalitionsvertrag Berlin 2021 (Fußnote 21), S. 84.

Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin (HWR Berlin).¹⁵⁵ Partner des Projekts sind unter anderem das Bayerische Landeskriminalamt, das Landeskriminalamt Berlin und die Bundesdruckerei. Dabei soll mittels technischer Geräte als Bestandteil der Polizeiausrüstung bei jeder Kontrolle eine automatische Quittung erstellt werden, die insbesondere den Grund einer Kontrolle erfassen soll und durch den Betroffenen später abgerufen werden kann. Das Projekt wird in verschiedenen Veröffentlichungen näher beschrieben:

Hartmut Aden/Alexander Bosch/Jan Fährmann, Kontrollieren – aber wie? Können technische Innovationen die Akzeptanz für polizeiliche Personenkontrollen verbessern?, in: Hermann Groß/Peter Schmidt (beide Hrsg.), Empirische Polizeiforschung XXIII – Polizei und Migration, Frankfurt a. M. 2020, S. 90 ff. (Signaturnummer Bibliothek des Deutschen Bundestages: P 5159525).

Dieselben, Kontrollquittungen und -statistiken – Ein Instrument zur Durchsetzung des Diskriminierungsverbots bei Polizeikontrollen, Zeitschrift für Kultur- und Kollektivwissenschaft (ZKKW) 2021, S. 187 ff. (verfügbar über die Bibliothek des Deutschen Bundestages).

Apfl stimmt in ihrer Dissertation (6. Kapitel, S. 149 ff.) rechtspolitisch einer Ausweitung der Datenerhebung zu.¹⁵⁶ Die Autorin hält ein pauschales Verbot von „Racial Profiling“ wie in einigen US-Bundesstaaten mangels Ursachenbekämpfung für wenig zielführend. Stattdessen plädiert sie im Hinblick auf die *implicit bias*-Problematik und Erfahrungen aus den USA für eine **Dokumentation**, die vor allem die **polizeilich kolportierte Ethnie einer Person** erfassen soll. Daneben hält sie **Bodycam-Aufzeichnungen** grundsätzlich für sinnvoll, während sie Sensibilisierungstrainings eher kritisch gegenübersteht.

Anknüpfend an seinen „Social Profiling“-Ansatz schlägt hingegen Behr vor, in der polizeilichen Ausbildung neben berufspraktischen auch die polizeiliche Arbeit reflektierende Elemente einzufügen, die nicht das „Wie“, sondern das „Warum“ einer polizeilichen Maßnahme in den Vordergrund stellen.¹⁵⁷ So schlägt er konkret vor, mehrmonatige Sozialpraktika in die polizeiliche Ausbildung zu integrieren. Solche fundamentalen Veränderungen seien kurzfristiger „Belehrung und Pädagogisierung“ (S. 268) von Polizisten vorzuziehen.

Verschiedene Lösungsansätze aus **Perspektive der polizeilichen Praxis** finden sich auch bei

Marcus Bramow/Franz Kahn, „Racial Profiling“ – Polizei im Spannungsfeld zwischen effektiver Gefahrenabwehr und dem Vorwurf stigmatisierender Personenkontrollen, Die Polizei 2021, S. 327, 332 f. (verfügbar über die Bibliothek des Deutschen Bundestages).

Die Autoren unterscheiden ihre Vorschläge in organisatorische und praktische. Erstere reichen vom Anstreben eines tatsächlich ethnisch heterogenen Personalbestands der Polizei über niedrigschwellige Ansprechangebote für Bürger (*community policing*) bis hin zur Verbesserung der

155 Vgl. näher unter <https://blog.hwr-berlin.de/MEDIAN/>.

156 Vgl. zum Vollzitat der Publikation bereits unter 2.3.2.

157 Vgl. zum Vollzitat der Publikation bereits unter 2.4.

polizeilichen Öffentlichkeitsarbeit und des dienstlichen Sprachgebrauchs. Die praktischen Hinweise beziehen sich zuvorderst auf verbesserte polizeilicher Lagebilder und die Kommunikation gegenüber den Betroffenen hinsichtlich der Frage, warum sie Adressat einer polizeilichen Maßnahme geworden sind.

Schließlich befasst sich die Veröffentlichung

Dirk Baier/Christian Pfeiffer, Rassismus in der Polizei – Wege und Irrwege der wissenschaftlichen Forschung, Kriminalistik – Unabhängige Zeitschrift für kriminalistische Wissenschaft und Praxis (Kriminalistik) 2021, S. 3 ff. (verfügbar über die Bibliothek des Deutschen Bundestages),

intensiver mit **Maßstäben der Durchführung von wissenschaftlichen Studien zu Rassismus und Diskriminierung in der Polizei**. Dabei stellen sie verschiedene Arten für eine entsprechende Studie vor und wägen deren Vor- und Nachteile ausführlich gegeneinander ab.

Zu nennen sind außerdem **konkrete rechtspolitische Vorschläge zu repressiv orientierten Polizeikontrollen**¹⁵⁸ in der kürzlich veröffentlichten Dissertation,

Daniel Ricker, Anfangsverdacht und Vorurteil – Eine strafprozessrechtliche Untersuchung, Berlin 2021, S. 184 ff. (Signaturnummer Bibliothek des Deutschen Bundestages: P 5163984).

Der Autor schlägt unter anderem vor, zurzeit nicht bestehende **Rechtsschutzmöglichkeiten gegen die Eröffnung und Durchführung eines Ermittlungsverfahrens** zu schaffen. Schließlich sollten Strafverfolgungsbehörden verpflichtet werden, die Einleitung eines Strafverfahrens bereits zu diesem Zeitpunkt schriftlich zu begründen. Zudem fordert der Verfasser, die **Staatsanwaltschaft** und die diese unterstützende **Polizei personell aufzustocken**. Nur so seien die Strafverfolgungsbehörden auch in der Praxis nachhaltig in der Lage, einen hohen Rechtmäßigkeitsmaßstab in ihrem Handeln zu gewährleisten.

3. Datenlage zur These einer besonderen Kriminalitätsbelastung durch „Ausländer“

Im Folgenden wird die aktuelle Datenlage bezüglich Thesen des überproportionalen Vertretenseins ausländischer Personen in Kriminalstatistiken sowie Veröffentlichungen zu möglichen Gründen überblickshaft dargestellt. Als „Ausländer“ werden im Folgenden analog zum Aufenthaltsrecht Personen verstanden, die nicht Deutsche im Sinne des Art. 116 Abs. 1 GG sind, entsprechend insbesondere nicht über die deutsche Staatsangehörigkeit verfügen.¹⁵⁹

158 Vgl. hierzu bereits ausführlich unter 2.2.1.2 und 2.2.3.2.

159 § 2 Abs. 1 Aufenthaltsgesetz (AufenthG), abrufbar unter: https://www.gesetze-im-internet.de/aufenthg_2004/.

3.1. Kriminalstatistiken

3.1.1. Referenzwert: Ausländeranteil nach Ausländerzentralregister

Laut Ausländerzentralregister betrug im Jahr 2014 der Anteil der Ausländer an der Gesamtbevölkerung 10,04 % und stieg in den nachfolgenden Jahren stetig an.¹⁶⁰ **In den Jahren 2019 bzw. 2020 waren 13,49 % bzw. 13,74 % der Bevölkerung Nichtdeutsche.**¹⁶¹

3.1.2. Strafverfolgungsstatistik des Statistischen Bundesamtes

Die jährlich (zuletzt für 2019) erscheinende Strafverfolgungsstatistik des Statistischen Bundesamtes,

Statistisches Bundesamt, Strafverfolgung 2019 (Fachserie 10 Reihe 3), 29. Oktober 2020, abrufbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Justiz-Rechtspflege/Publikationen/Downloads-Strafverfolgung-Strafvollzug/strafverfolgung-2100300197004.pdf? blob=publicationFile>.

verschafft einen Überblick, wie groß der Anteil von Nichtdeutschen an der Gesamtzahl der in einem Jahr „Verurteilten“¹⁶² ist. Dabei differenziert die Statistik bezüglich der Staatsangehörigkeit auch nach Erdteilen bzw. teilweise einzelnen Staaten. Insgesamt enthält die Strafverfolgungsstatistik **jährliche Angaben über von deutschen Gerichten rechtskräftig verurteilten Personen**. Dabei handelt es sich nicht um eine „echte Personenzählung“, da eine Person, die im Laufe eines Jahres mehrfach rechtskräftig verurteilt wird, auch mehrfach erfasst wird.¹⁶³ Aufgenommen wird eine gerichtliche Entscheidung in diese Statistik zudem jeweils nur bei der schwersten Straftat, die dieser Entscheidung zugrunde liegt.¹⁶⁴

160 Statistisches Bundesamt, Ausländische Bevölkerung – Ergebnisse des Ausländerzentralregisters (Fachserie 1 Reihe 2), 29. März 2021, S. 18, abrufbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Publikationen/Downloads-Migration/auslaend-bevoelkerung-2010200207004.pdf? blob=publicationFile>.

161 Eigene Quotierung auf Basis von ebenda. Vgl. dort auch zu näheren Statistiken.

162 Verurteilte sind hiernach Angeklagte, gegen die nach allgemeinem Strafrecht Freiheitsstrafe, Strafarrest oder Geldstrafe (auch durch einen rechtskräftigen Strafbefehl) verhängt wurde oder deren Straftat nach Jugendstrafrecht mit Jugendstrafe, Zuchtmitteln oder Erziehungsmaßnahmen geahndet wurde (Strafverfolgungsstatistik 2019, S. 15).

163 Bundesregierung, Antwort auf die Kleine Anfrage der Fraktion der AfD, 1. September 2021, BT-Drs. 19/32186, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/321/1932186.pdf>.

164 Ebenda.

Nach der Statistik betrug der **Anteil der verurteilten Nichtdeutschen in 2019 – ohne die Verurteilungen wegen spezifisch ausländerrechtlicher Delikte – 34,2 %**.¹⁶⁵ Besonders oft verurteilten Gerichte nichtdeutsche Personen wegen Urkundenfälschungsdelikten. In diesem Bereich betrug deren Anteil an Verurteilungen 52,3 %.¹⁶⁶ Hierbei ist zu berücksichtigen, dass eine Urkundenfälschung häufig in Verbindung mit ausländerrechtlichen Verstößen begangen wird.¹⁶⁷

Weiter gab es einen erhöhten Ausländeranteil an Verurteilungen bei Straftaten gegen das Leben, Diebstahl und Unterschlagung, Begünstigung und Hehlerei, sexuellen Übergriffen bzw. Nötigungen und Vergewaltigungen.¹⁶⁸

Deliktsgruppe	Urkundenfälschung (§§ 267 – 282 Strafgesetzbuch [StGB] ¹⁶⁹)	Straftaten nach dem StVG	Totschlag (§§ 212 f. StGB)	Diebstahl und Unterschlagung (§§ 242 – 248c StGB)	Begünstigung und Hehlerei (§§ 257 – 262 StGB)	Sexueller Übergriff/sexuelle Nötigung/Vergewaltigung (§§ 177 f. StGB)
Anteil in Prozent	52,3	47,6	46,2	44,9	42,3	41,8

Insgesamt lag ansonsten der Anteil der verurteilten Nichtdeutschen unter anderem bei den Straftaten gegen das Leben, gegen die körperliche Unversehrtheit, gegen die persönliche Freiheit, gegen die Umwelt, bei Raub und Erpressung bei mehr als 30 %.¹⁷⁰

165 Eigene Berechnung anhand von Strafverfolgungsstatistik 2019, S. 454. Die Verfasser haben dabei ausländerrechtliche Straftaten, d.h. Straftaten nach dem Aufenthaltsgesetz, Asylgesetz, Freizügigkeitsgesetz/EU, Staatsangehörigkeitsgesetz und Gesetz über die Haftpflichtversicherung für ausländische Kraftfahrzeuge und Kraftfahrzeuganhänger herausgerechnet, da sie in der Regel nur von Ausländern begangen werden (können). Mit diesen Delikten beträgt der Anteil 35,1 %.

166 Strafverfolgungsstatistik 2019, S. 454.

167 Vgl. auch Walburg, Migration und Kriminalität – aktuelle kriminalstatistische Befunde –, Juli 2016, S. 13, abrufbar unter: https://mediendienst-integration.de/fileadmin/Dateien/Gutachten/Walburg_Kriminalitaet_Migration.pdf sowie Feltes u. a., „Ausländerkriminalität“, ZAR 2016, S. 157, 159.

168 Vgl. zu den einzelnen Zahlen Strafverfolgungsstatistik 2019, S. 454.

169 Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 22. November 2021 geändert worden ist, abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/stgb/>.

170 Ebenda, S. 454.

3.1.3. Polizeiliche Kriminalstatistik

Die polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) des Bundeskriminalamts aus ebenfalls 2019¹⁷¹,

Bundeskriminalamt, Polizeiliche Kriminalstatistik Bundesrepublik Deutschland – Jahrbuch 2019, Band 3 (Tatverdächtige), Stand: Juli 2020, abrufbar unter:
https://www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/PolizeilicheKriminalstatistik/PKS2019/PKSJahrbuch/pksJahrbuch_node.html,

ist eine „Zusammenstellung aller der Polizei bekannt gewordenen strafrechtlichen Sachverhalte unter Beschränkung auf ihre erfassbaren wesentlichen Inhalte.“¹⁷² **Zentral** ist dabei zu berücksichtigen, dass Daten durch die Polizei selbst **vor Aktenabgabe an die Staatsanwaltschaft oder das Gericht** erfasst werden.¹⁷³ Ob es tatsächlich später zu einer Verurteilung kommt oder nicht, ist nicht erfasst. Dementsprechend bietet die PKS **kein exaktes Spiegelbild der Kriminalitätswirklichkeit**.¹⁷⁴

Nach der PKS 2019 ergibt sich dennoch ein ähnliches Bild zur Strafverfolgungsstatistik: Der Anteil der nichtdeutschen Tatverdächtigen betrug 2019 – ebenfalls ohne ausländerrechtliche Verstöße – **30,4 %**.¹⁷⁵ Nachdem der Anteil über die Jahre kontinuierlich gestiegen war, blieb er seit 2016 in etwa konstant.¹⁷⁶ Weiter gliedert die PKS auch die nichtdeutschen Tatverdächtigen nach Staatsangehörigkeit auf.¹⁷⁷

Die von der Polizei an die Staatsanwaltschaft weitergeleiteten Fälle mit dem höchsten Anteil von tatverdächtigen Ausländern waren aus dem Bereich „**Taschendiebstahl**“ (68,0 %), „**schwerer Landdiebstahl**“ (61,9 %) und „**Urkundenfälschung**“ (57,1 %).¹⁷⁸ Auch die anderen Deliktgruppen, die nach der Strafverfolgungsstatistik einen hohen Ausländeranteil aufgewiesen haben, finden sich im Wesentlichen auch in der PKS 2019 mit einem erhöhten Anteil wieder.¹⁷⁹ Beispiele

171 Vgl. zur PKS 2020: https://www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/PolizeilicheKriminalstatistik/PKS2020/pks2020_node.html;jsessionid=66E2B9DB202C42EAC538C836D81FF6CA.live291.

172 PKS 2019, S. 5.

173 Ebenda.

174 Vgl. auch ebenda, S. 7.

175 Ebenda, S. 128.

176 Ebenda.

177 Ebenda, S. 130.

178 Ebenda, S. 129.

179 Vgl. insbesondere den Überblick bei ebenda, S. 151.

sind etwa „Raubdelikte“ (39,7 %), verschiedene Sexualdelikte nach §§ 177 f. StGB (36,8 %) und „Straftaten gegen das Leben“ (33,9 %).¹⁸⁰

In der PKS wird auch der Anteil der „**Zuwanderer**“¹⁸¹ an den ermittelten Tatverdächtigen gesondert ausgewiesen und weiter etwa nach Alter und Herkunftsstaat untergliedert.¹⁸² Im Jahr 2019 machten sie einen Anteil von 8,0 % an der Gesamtzahl der Tatverdächtigen aus.¹⁸³ Bei den Straftaten Urkundenfälschung (26,8 %), Taschendiebstahl (26,6 %), Erschleichen von Leistungen (15,8 %) sowie bei bestimmten schweren Delikten gegen die sexuelle Selbstbestimmung (15,2 %) wurde ein erhöhter Anteil an Tatverdächtigen aus der Gruppe der Zuwanderer registriert.¹⁸⁴

3.1.4. Bewertungsprobleme bei der Bestimmung der tatsächlichen Kriminalitätsbelastung

Bei der Analyse der Strafverfolgungsstatistik bzw. der PKS **ist allerdings folgendes zu beachten:**¹⁸⁵

Zum einen stellen die Kriminalstatistiken nur die von der Polizei bzw. den Gerichten registrierten Straftaten und nicht das „**Dunkelfeld**“ dar. Weiter zählen die PKS und die Strafverfolgungsstatistik auch Personen, die sich etwa als Touristen, Durchreisende oder gezielt zur Begehung von Straftaten nur **vorübergehend** in Deutschland aufhalten und hier wegen einer Straftat aufgefallen sind. Solche Personen werden jedoch vom Ausländerzentralregister nicht miterfasst. Gleiches gilt für Personen, die trotz Meldepflicht **nicht** in Deutschland **gemeldet** sind.

180 Ebenda.

181 Zuwanderer im Sinne der PKS sind Personen, die als Angehörige eines Nicht-EU-Staates einzeln oder in Gruppen in das Bundesgebiet einreisen, um sich hier vorübergehend oder dauerhaft aufzuhalten. Hinzu kommt der Aufenthaltsanlass „Asylbewerber“, „Schutz- und Asylberechtigte“, „Kontingentflüchtlinge“, „Duldung“, und „unerlaubter Aufenthalt“ registriert (ebenda, S. 149).

182 Ebenda, S. 149 ff.

183 Ebenda, S. 149.

184 Ebenda, S. 151.

185 Vgl. zu den Inhalten des folgenden Absatzes ausführlicher ebenda, S. 127; Schellhoss, Sind die Ausländer generell krimineller?, Neue Kriminalpolitik (NK) 2019, S. 164.; Walburg (Fußnote 167), S. 13; Bliesener, Die Silvesternacht von Köln und die Folgen – ein kritischer Blick auf die „Ausländerkriminalität“, in: Möllers/van Ooyen, Jahrbuch Öffentliche Sicherheit 2016/2017, S. 50 ff.; Glaubitz/Bliesener, Analyse der Entwicklung der Kriminalität von Zuwanderern in Schleswig-Holstein, Forschungsbericht Nr. 137 des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen e. V., 2018, S. 36 ff., abrufbar unter: https://kfn.de/wp-content/uploads/Forschungsberichte/FB_137.pdf; Heinz, Kriminalität und Kriminalitätskontrolle in Deutschland (Berichtsjahr 2013), Konstanzer Inventar Sanktionsforschung, Version: 1/2016, S. 44 f., abrufbar unter: https://www.uni-konstanz.de/rf/kis/Kriminalitaet_und_Kriminalitaetskontrolle_in_Deutschland_Stand_2013.pdf.

Für Schleswig-Holstein wurden in einer Studie einige dieser Bewertungsprobleme aufgegriffen und versucht, durch die Beseitigung solcher Unsicherheiten ein realitätsgetreueres Bild der Kriminalitätsbelastung von Nichtdeutschen im Vergleich zur dort lebenden deutschen Bevölkerung zu ermitteln.¹⁸⁶

3.2. Stand der Diskussion zu Kriminalitätsursachen

In der kriminologischen Literatur finden sich verschiedene Erklärungsansätze für die Überrepräsentation von Nichtdeutschen in Kriminalstatistiken.

Einzelne Veröffentlichungen geben einen Überblick über aktuelle sozialpsychologische **Kriminalitätstheorien** und versuchen anhand dieser die Daten der PKS zu nichtdeutschen Tatverdächtigen sowie die Ursachen für deren kriminelles Verhalten zu erklären.

In dem vom BMBF geförderten Verbundforschungsprojekt verschiedener Hochschulen (u. a. die DHPol),

Kaan Atanisev u. a., Migration und Kriminalität – Eine Analyse auf Bundesebene, Überblick der Dunkelfeldforschung und Kriminalitätstheorien, Dezember 2019, abrufbar unter:
https://migsst.de/onewebmedia/WP%20Nr2_Migration%20und%20Kriminalit%C3%A4t.pdf,

wird etwa auf weitere Verzerrungsfaktoren der PKS (z. B. unterschiedliche Alters- und Geschlechtsstruktur im Vergleich zur deutschen Bevölkerung, potentiell diskriminierendes Anzeigeverhalten) eingegangen. Anschließend gibt das Papier einen Einblick in relevante Dunkelfeldstudien. Zuletzt werden anhand von **vier kriminologischen Theorien** (Kulturkonflikttheorie, Marginalisierungsthese, Situational Action Theory, Labeling Approach) Kriminalitätsursachen im Rahmen von Migrationserfahrungen ausführlich erörtert.

Der Aufsatz von

Elisa Hoven, Migration und Kriminalität, in: Friedrichs u. a., Migration. Gesellschaftliches Zusammenleben im Wandel, Paderborn 2018, S. 149 ff. (Signaturnummer Bibliothek des Deutschen Bundestages: P 5154582)

stellt zunächst anhand der PKS die aktuellen statistischen Erkenntnisse zu Migration und Kriminalität dar und bewertet die Daten unter Berücksichtigung bestimmter Verzerrungsfaktoren. Anschließend gibt er einen kurzen Überblick über Erklärungsansätze für eine höhere registrierte Kriminalitätsbelastung im Vergleich zur deutschen Bevölkerung. Es wird der Schluss gezogen, dass die wesentliche Ursache für die Entstehung von Kriminalität in der Gruppe der Zuwanderer ihre besondere soziale Situation in Deutschland sei. Insbesondere Asylsuchende seien oftmals sozial isoliert und unterprivilegiert, was nach der **Marginalisierungsthese** sowie der **Bindungstheorie** kriminalitätsfördernd wirke. Auch tatsächliche oder rechtliche Barrieren im Aufnahmeland so-

186 Siehe dazu Glaubitz/Bliesener (Fußnote 185).

wie die Bildung von „Parallelgesellschaften“ bürden ein Kriminalitätsrisiko. Als mögliche Präventionskonzepte werden unter anderem eine frühzeitige Integration in den Arbeitsmarkt oder die Schaffung von alternativen Beschäftigungsmodellen vorgeschlagen.

Andere Studien beschäftigen sich mit dem **Einfluss von strukturellen und kulturellen Unterschieden zwischen bestimmten Bevölkerungsgruppen auf deren Kriminalitätsrate** und versuchen teilweise verlässliche Zahlen zur Kriminalitätsbelastung von Nichtdeutschen zu ermitteln.

Ein Forschungsbericht des kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen e. V.,

Christoffer Glaubitz/Thomas Bliesener, Analyse der Entwicklung der Kriminalität von Zuwanderern in Schleswig-Holstein, Forschungsbericht Nr. 137 des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen e. V., 2018, abrufbar unter: https://kfn.de/wp-content/uploads/Forschungsberichte/FB_137.pdf,

stellt zunächst nationale und internationale empirische Befunde zur Kriminalitätsbelastung von Zuwanderern sowie verschiedene **kriminalitätsfördernde** und **-hemmende Einflussfaktoren** dar. Nach einer Darstellung der demographischen Entwicklung der nichtdeutschen Bevölkerung Schleswig-Holsteins in den Jahren 2013 – 2017 wird anschließend eine sehr umfangreiche Analyse der Kriminalitätsbelastung der in Schleswig-Holstein gemeldeten Bevölkerungsgruppe der Nichtdeutschen unter Berücksichtigung ihrer besonderen Alters- und Geschlechtsstruktur durchgeführt. Darüber hinaus findet eine Differenzierung nach Herkunftsland und Aufenthaltsstatus statt.

Christian Walburg, Inhaber eines rechtswissenschaftlichen Lehrstuhls an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, untersucht in mehreren Publikationen die Kriminalitätsursachen im Kontext von Migration. In

Christian Walburg, Migration und Kriminalität – Erfahrungen und neuere Entwicklungen, Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) Dossier „Innere Sicherheit“, 25. September 2020, abrufbar unter: <https://www.bpb.de/politik/innenpolitik/innere-sicherheit/301624/migration-und-kriminalitaet#fr-footnode23>,

weist er auf potentielle Verzerrungen wie unterschiedliches **Anzeigeverhalten** hin, die jedoch allein nicht die unterschiedlichen Registrierungshäufigkeiten von deutschen und nichtdeutschen Tatverdächtigen erklären. Weiter differenziert er nach **Migranten verschiedener Generationen** und unterschiedlichen **Motivationslagen**, bestimmte Delikte zu begehen. Zuletzt benennt er besondere Kriminalitätsursachen für die Gruppe der Jugendlichen und „Geflüchteten“¹⁸⁷.

187 Vgl. zur Begriffsdiskussion dort näher unter Ziffer 6.

In dem ausführlicheren Gutachten

Christian Walburg, Migration und Kriminalität – aktuelle kriminalstatistische Befunde –, Juli 2016, abrufbar unter: https://mediendienst-integration.de/fileadmin/Dateien/Gutachten_Walburg_Kriminalitaet_Migration.pdf,

untersucht er die Auswirkungen von Einwanderung auf das Kriminalitätsgeschehen aufgeschlüsselt nach Deliktsart, Aufenthaltsstatus, und Staatsangehörigkeit. Dabei legt er unter anderem den Fokus auf die Gruppe der „Geflüchteten“¹⁸⁸ und deren besondere Lebensumstände. Schließlich beleuchtet er die Kriminalitätsursachen jugendlicher Nachkommen von Migranten. Diese könnten vor allem in ungünstigeren Sozialisationsbedingungen liegen.

Weiter analysiert er in

Christian Walburg, Migration und Kriminalität. Eine Frage der Kultur?, in: Hermann/Pöge, Kriminalsoziologie, Handbuch für Wissenschaft und Praxis, 2018, S. 171 ff. (Signaturnummer Bibliothek des Deutschen Bundestages: P 5154441),

inwieweit mögliche **herkunftskulturelle Prägungen** die Kriminalitätsbeteiligung von Migranten und deren Nachkommen beeinflussen. Er stellt den aktuellen Stand der Diskussion dar und differenziert dabei zwischen drei Erklärungsebenen. Erstens könnten die Migrationsumstände selbst eine besondere Belastung darstellen. Zweitens könnten die Lebensverhältnisse im Aufnahmeland ungünstiger sein (z.B. rechtlicher Status, Zugang zum Arbeits- und Wohnungsmarkt) und damit kriminalitätsfördernd wirken. Drittens kämen die sozioökonomischen, politischen und kulturellen Verhältnisse in den Herkunftsländern als Kriminalitätsursachen in Betracht. Zuletzt gibt er einen Überblick über Untersuchungen zum Einfluss der **Wertorientierungen** von Migranten auf deren Delinquenz.

Zwei weitere Studien betrachten gesondert die Gruppe der „Flüchtlinge/Geflüchteten“¹⁸⁹ und ermitteln die mit ihren besonderen Lebensumständen verbundenen Kriminalitätsursachen.

In der vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) geförderten Studie,

Christian Pfeiffer u. a., Zur Entwicklung der Gewalt in Deutschland – Schwerpunkte: Jugendliche und Flüchtlinge als Täter und Opfer, Januar 2018, abrufbar unter: <https://www.zhaw.ch/storage/shared/sozialarbeit/News/gutachten-entwicklung-gewalt-deutschland.pdf>,

188 In dieser Arbeit verwendet der Autor den Begriff synonym zu Asylsuchenden (ebenda, S. 22).

189 Die Begriffe sind im vorliegenden Kontext nicht als Rechtsbegriffe zu verstehen, sondern so, wie die beiden im Anschluss vorgestellten Arbeiten diese definieren (vgl. nachfolgende Fußnoten).

wird auf den S. 71 ff. anhand einer Sonderauswertung der PKS-Daten in Niedersachsen ein Anstieg der tatverdächtigen „Flüchtlinge“¹⁹⁰ im Bereich der Gewaltdelikte zwischen 2014 und 2016 vermerkt und eine Untersuchung von bestimmten Einflussfaktoren durchgeführt. Neben dem großen Zustrom an „Flüchtlingen“ in den Jahren 2015 und 2016 seien unter anderem die **Alters- und Geschlechtsstruktur**, ein von maskuliner Dominanz geprägter **Kulturkreis** sowie die **schwierigen Lebensbedingungen** als „Flüchtling“ in Deutschland als Gründe für die steigende Zahl tatverdächtiger „Flüchtlinge“ anzuführen.

Das Forschungsprojekt „Flucht als Sicherheitsproblem“ an der Ruhr-Universität Bochum,

Thomas Feltes u. a., Abschlussbericht des Forschungsprojekts "Flucht als Sicherheitsproblem", September 2020, Universität Bochum, Juristische Fakultät, Lehrstuhl für Strafrecht und Strafprozessrecht, abrufbar unter:

https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/70312/ssoar-2020-feltes_et_al-Abschlussbericht_des_Forschungsprojekts_Flucht_als.pdf?sequence=1&isAllowed=y&lnkname=ssoar-2020-feltes_et_al-Abschlussbericht_des_Forschungsprojekts_Flucht_als.pdf,

untersucht die Veränderungen der Kriminalität im Zusammenhang mit der gestiegenen Aufnahme von „Geflüchteten“¹⁹¹ zwischen 2014 und 2016 in 16 ausgesuchten Kommunen und Landkreisen in Nordrhein-Westfalen. Für die Analyse werden polizeiliche Hellfelldaten aus drei Datensätzen und Fokusgruppeninterviews genutzt. Zunächst wird die Rolle von „Geflüchteten“ als Täter sowie als Opfer von kriminellen Handlungen analysiert. Anschließend identifiziert die Studie anhand von Sozialstruktur und Lebenshintergrund der Tatverdächtigen bestimmte **Risikofaktoren** und untersucht insbesondere die Rolle von **Gemeinschaftsunterkünften** für die Entstehung von Konflikten und Kriminalität. Dabei werden auch Empfehlungen für mögliche Präventionsmaßnahmen wie zielgruppenspezifische Informations- und Hilfsangebote für „Geflüchtete“ abgegeben.

* * *

190 Unter den Begriff „Flüchtling“ fasst die Studie Asylbewerber, international/national Schutzberechtigte (subsidiärer Schutz, nationale Abschiebungsverbote), Asylberechtigte, Kontingentflüchtlinge und Personen, die eine Duldung erhalten haben oder zur Gruppe „unerlaubter Aufenthalt“ gehören (ebenda, S. 71).

191 Als „Geflüchtete“ werden im Forschungsprojekt – synonym zu „Flüchtlingen“ – Menschen bezeichnet, die aufgrund der sozialen, wirtschaftlichen oder politischen Bedingungen bzw. aufgrund eines Krieges oder Bürgerkrieges ihr Heimatland verlassen mussten und anderenorts Schutz suchen (ebenda, S. 16).