

JOHANNES MICHAEL SIEGEL

Rasse, Recht, Racial Profiling

Diversität und Gleichheit im Recht

4

Mohr Siebeck

Diversität und Gleichheit im Recht

Herausgegeben von

Klaas Hendrik Eller, Anna Katharina Mangold,
Clara Rigoni und Emanuel V. Towfigh

4



Johannes Michael Siegel

Rasse, Recht, Racial Profiling

Mohr Siebeck

Johannes Michael Siegel, geboren 1990; Studium der Rechtswissenschaft an der Universität Konstanz und der University of Cardiff; 2017 Erstes Juristisches Staatsexamen; Rechtsreferendariat am Kammergericht Berlin; Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Freien Universität Berlin; 2019 Zweites Juristisches Staatsexamen; Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Konstanz und am Forschungsinstitut Gesellschaftlicher Zusammenhalt; 2025 Promotion; Regierungsrat am Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Berlin.
orcid.org/0009-0003-0310-4753

Diese Open-Access-Publikation wurde gefördert durch den
Publikationsfonds der Universität Konstanz.

Zugl.: Dissertation der Universität Konstanz.

Tag der mündlichen Prüfung: 20. Oktober 2025

1. Referent: Prof. Dr. Daniel Thym, 2. Referent: Prof. Dr. Judith Froese,
3. Referent: Prof. Dr. Marcel Kau

ISBN 978-3-16-200186-3 / eISBN 978-3-16-200187-0

DOI 10.1628/978-3-16-200187-0

ISSN 3053-3902 / eISSN 3053-3910 (Diversität und Gleichheit im Recht)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <https://dnb.dnb.de> abrufbar.

Publiziert von Mohr Siebeck Tübingen 2026.

© Johannes Michael Siegel.

Dieses Werk ist lizenziert unter der Lizenz „Creative Commons Namensnennung 4.0 International“ (CC BY 4.0). Eine vollständige Version des Lizenztextes findet sich unter: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>.

Jede Verwendung, die nicht von der oben genannten Lizenz umfasst ist, ist ohne Zustimmung des Urhebers unzulässig und strafbar. Das Recht einer Nutzung der Inhalte dieses Werkes zum Zwecke des Text- und Data-Mining im Sinne von § 44b UrhG bleibt ausdrücklich vorbehalten.

Gedruckt auf alterungsbeständiges Papier.

Mohr Siebeck GmbH & Co. KG, Wilhelmstraße 18, 72074 Tübingen, Deutschland
www.mohrsiebeck.com, info@mohrsiebeck.com

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2025/2026 vom Fachbereich Rechtswissenschaft der Universität Konstanz als Dissertation angenommen. Das Manuskript wurde im Februar 2025 abgeschlossen; später erschienene Literatur, Gerichtsentscheidungen und Gesetzesänderungen konnten teilweise noch bis zum Herbst 2025 berücksichtigt werden.

Mein besonderer Dank gilt meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Daniel Thym, der diese Arbeit als Erstgutachter betreut hat. Sein Vertrauen, seine wissenschaftliche Offenheit und die großen Freiräume, die er mir während der Promotionszeit eingeräumt hat, waren für das Gelingen dieser Arbeit von unschätzbarem Wert. Besonders dankbar bin ich ihm zudem für die Möglichkeit, im Rahmen der Verbundstudie *Institutionen & Rassismus (InRa)* des Forschungsinstituts Gesellschaftlicher Zusammenhalt mitzuwirken. Diese Tätigkeit hat meinen wissenschaftlichen Horizont nachhaltig erweitert und die Entstehung der Arbeit wesentlich geprägt.

Prof. Dr. Judith Froese danke ich herzlich für die Übernahme des Zweitgutachtens und dessen zügige Erstellung.

Klaas Hendrik Eller, Anna Katharina Mangold, Clara Rigoni und Emanuel V. Towfigh danke ich für die Aufnahme der Arbeit in diese Schriftenreihe.

Dem Kommunikations-, Informations-, Medienzentrum (KIM) der Universität Konstanz danke ich für die Förderung der Open-Access-Veröffentlichung.

Die ersten Überlegungen zu dieser Arbeit reichen bis in das Jahr 2017 zurück. Ihre endgültige Gestalt gewann sie während meiner Tätigkeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl von Prof. Dr. Daniel Thym sowie im Rahmen des Forschungsprojekts *Institutionen & Rassismus (InRa)*.

Obwohl eine Promotion bisweilen eine einsame Zeit sein kann, hatte ich das große Glück, auf meinem Weg von vielen Menschen begleitet zu werden.

Mein herzlicher Dank gilt zunächst den Kolleginnen und Kollegen am Lehrstuhl von Prof. Dr. Daniel Thym. Besonders danken möchte ich Sabine Gerber, die mich durch die Untiefen der universitären Bürokratie begleitet hat. Jonas Bornemann und Kilian Umbach danke ich für die zahlreichen Gespräche, ihre wertvollen Anregungen und die angenehme Zusammenarbeit. Ein besonderer Dank gilt Marie-Louise Reuter. Vielen Dank für den stets inspirierenden Austausch sowie die prägende gemeinsame Zeit, sei es im Büro, auf Konferenzen oder auf den endlosen Bahnfahrten.

Auch während meiner Zeit bei *InRa* durfte ich fachlich wie persönlich viel lernen. Stellvertretend für das gesamte Team danke ich Halil Can, Hanna Grauert, Mareike Heller, Jens Hellmann, Freya Leinemann, Elena Troia und Josephine Wandt für den interdisziplinären Austausch.

Prof. Dr. Mehrdad Payandeh, Prof. Dr. Cengiz Barskanmaz und Dr. Nahed Samour danke ich herzlich für die Gelegenheit, meine Arbeit mehrfach in ihrem Kolloquium vorzustellen und diskutieren zu dürfen. Für ihre wertvollen Rückmeldungen und weiterführenden Anregungen bin ich ihnen sehr dankbar.

Der LADG-Ombudsstelle Berlin danke ich für die Möglichkeit, zentrale Gedanken dieser Arbeit mit Praktikerinnen und Praktikern zu diskutieren. Stellvertretend für das gesamte Team gilt mein besonderer Dank Dr. Doris Liebscher für die wertvollen Impulse.

Ebenso danke ich Jasmin Bühr, Valentina Chiofalo, Ann-Sophie Lauterbach, Marie Nocke, Phillip Schöbel und Alena Thiele für ihre Unterstützung, das Texte gegenlesen und die vielen Gespräche während der Promotionszeit.

Schließlich gilt auch meiner Familie Dank für die jahrelange Unterstützung und die Ermöglichung des Studiums. Liebe Mama, vielen Dank, dass Du mit großer Geduld das gesamte Manuskript gelesen hast.

Berlin, im Juli 2026

Johannes Michael Siegel

Inhaltsübersicht

Vorwort	V
Inhaltsverzeichnis	IX
Abkürzungsverzeichnis	XV
Einleitung	1
A. <i>Gegenstand der Arbeit</i>	4
B. <i>Forschungsstand</i>	5
C. <i>Methode</i>	8
D. <i>Gang der Arbeit</i>	9
Kapitel 1 – Der Begriff der Rasse	13
A. <i>Dynamische Begriffsgeschichte</i>	14
B. <i>Biowissenschaftliches und sozial- und geisteswissenschaftliches Verständnis</i>	27
C. <i>Rasse als Rechtsbegriff</i>	49
D. <i>Fazit zum Begriff der Rasse</i>	92
Kapitel 2 – Die Polizei und Racial Profiling	95
A. <i>Polizei als Institution im Wandel</i>	95
B. <i>Profiling</i>	112
C. <i>Von präventivem Profiling zu Racial Profiling</i>	123
D. <i>Stets rechtswidrig?</i>	145
Kapitel 3 – Die Ermächtigungsgrundlagen	171
A. <i>Gefahrenabwehr und Gefahrenvorsorge</i>	172
B. <i>Struktur der Ermächtigungsgrundlagen</i>	174
C. <i>Bundesrecht</i>	179
D. <i>Landesrecht</i>	197
E. <i>Zwingendes Racial Profiling per Rechtsnorm?</i>	230
F. <i>Fazit</i>	234

Kapitel 4 – Das strukturelle Racial Profiling	235
<i>A. Institution trifft auf Rechtsgrundlage</i>	235
<i>B. Eine Struktur, die zu institutionellem Rassismus führt</i>	238
 Kapitel 5 – Die Einhegung	259
<i>A. Kontrollvorgang</i>	263
<i>B. Externe Kontrolle der Polizei</i>	270
<i>C. Reformierung der Polizei</i>	282
<i>D. Fazit</i>	289
 Gesamtbetrachtung	291
<i>A. Antworten</i>	291
<i>B. Schlüsse</i>	294
 Literaturverzeichnis	297
Sachregister	329

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Inhaltsübersicht	VII
Abkürzungsverzeichnis	XV
Einleitung	1
A. Gegenstand der Arbeit	4
B. Forschungsstand	5
C. Methode	8
D. Gang der Arbeit	9
Kapitel 1 – Der Begriff der Rasse	13
A. Dynamische Begriffsgeschichte	14
I. Grundlagen und Erfassung zum Rassebegriff während der Aufklärung	14
II. Gesellschaftskritik	20
III. Versteigerung und Konsolidierung	23
B. Biowissenschaftliches und sozial- und geisteswissenschaftliches Verständnis	27
I. Biowissenschaftliches Verständnis	28
1. Ablehnung des Rassebegriffs durch die UNESCO-Erklärung von 1950	28
2. Einfluss der Genetik auf Rassebegriffe	31
II. Sozial- und geisteswissenschaftliches Verständnis	33
1. Rasse als Prozess	34
2. Begriffsdefinitionen	38
a) Rasse	38
b) Ethnie	42
c) Abgrenzung	44
3. Rassismus	45
III. Fazit	49
C. Rasse als Rechtsbegriff	49
I. Historischer Umgang mit Rasse im Recht	50
II. Rasse im Völkerrecht	52
1. Charta der Vereinten Nationen	52

2. ICERD	53
3. Menschenrechtspakte	57
4. EMRK	59
5. Fazit	62
III. Rasse im Unionsrecht	62
1. Primärrecht	63
2. Sekundärrecht	65
3. Fazit	69
IV. Rasse im deutschen Verfassungsrecht	69
1. Im Parlamentarischen Rat	71
2. In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	72
3. In der Auslegung über erbliche Merkmale	73
4. Diskurs am Beispiel der Schleierfahndung	76
5. Sozial-konstruktivistischer juristischer Rassebegriff	84
6. Reichweite	89
7. Fazit	91
V. Fazit Rechtsbegriffe	91
<i>D. Fazit zum Begriff der Rasse</i>	<i>92</i>
 Kapitel 2 – Die Polizei und Racial Profiling	 95
<i>A. Polizei als Institution im Wandel</i>	<i>95</i>
I. Begriff der Polizei	95
II. Institution Polizei	96
1. Wie werden Behörden beforscht?	97
2. Cop Culture	100
3. Polizeiliches Wissen	105
III. Fazit	112
<i>B. Profiling</i>	<i>112</i>
I. Repressives Profiling	113
II. Präventives Profiling	114
1. Stop-&-frisk in New York City	115
2. Präventive Rasterfahndung	117
3. Schleierfahndung	118
a) Genese	118
b) Konzept der Schleierfahndung	120
III. Fazit	122
<i>C. Von präventivem Profiling zu Racial Profiling</i>	<i>123</i>
I. Das Racial in Racial Profiling	123
II. Was passiert bei Racial Profiling?	124
1. Rechtliche Ebene	125

2. Sozialwissenschaftliche Ebene	126
a) Rassifizierung der kontrollierten Person	126
b) Rassistischer Wissenstatbestand für Kontrolle	127
c) Unconscious Racial Bias und Racial Profiling	128
d) Fazit	130
III. Definitionen zum Racial Profiling	131
1. Bestehende Definitionen	131
2. Arbeitsdefinition	133
a) Exekutivmaßnahme	134
b) Unintentional	134
c) Rassifizierungsprozess	134
d) Von Rasse getragen	135
e) Ermessensentscheidung	136
f) Zu Lasten strukturell diskriminierungsgefährdeter Gruppen	137
g) Grenzfall der Lageerkenntnisse	137
aa) Hotspots für Drogenhandel	140
bb) Fluchtrouten	143
3. Fazit	144
<i>D. Stets rechtswidrig?</i>	145
I. Racial Profiling bei Motivbündel	146
II. Meinungsspektrum der Rechtfertigungsmöglichkeiten	147
III. Stets rechtswidrig!	154
1. Rechtfertigungen und sozial-konstruktivistischer juristischer Rassebegriff	154
2. Geringe verfassungsrechtliche Hürde	155
3. Prämisse der niedrigen Intensität	156
4. Das nicht zu erbringende Sonderopfer	157
5. Mangelnde Effektivität	159
6. Gefahrenabwehr, präventiv, Gefahrverdacht, repressiv	161
7. Fazit	163
IV. Praxisübertragung	163
 Kapitel 3 – Die Ermächtigungsgrundlagen	 171
<i>A. Gefahrenabwehr und Gefahrenvorsorge</i>	172
<i>B. Struktur der Ermächtigungsgrundlagen</i>	174
I. Befragung & Identitätsfeststellung	174
II. Beschränkter Kontrollraum	175
III. Weites Ermessen	177
IV. Zielvorgabe	177
V. Bestimmtheitsprobleme	178
VI. Fazit	179

<i>C. Bundesrecht</i>	179
I. Bundespolizeigesetz	179
1. § 22 Abs. 1a BPolG	180
2. § 23 Abs. 1 Nr. 3 BPolG	182
3. § 23 Abs. 1 Nr. 4 BPolG	184
4. Reform des Bundespolizeigesetzes	185
a) § 23 Abs. 2 BPolG-E	186
b) § 26 Abs. 1 Nr. 3 BPolG-E	188
c) § 22 Abs. 1b BPolG-E	189
d) Erneuter Änderungsentwurf in der 21. Legislaturperiode	190
5. Fazit	191
II. Aufenthaltsgesetz	191
III. Straßenverkehrsordnung	192
IV. Waffengesetz	193
V. Zollverwaltungsgesetz	194
VI. Abgabenordnung	195
VII. Schwarzarbeitsgesetz	196
VIII. Fazit	196
<i>D. Landesrecht</i>	197
I. Die großen Drei	197
1. Bayern	197
2. Baden-Württemberg	201
3. Nordrhein-Westfalen	204
II. Verfassungs- und unionsrechtliche Einhegungen	207
1. Brandenburg	207
2. Niedersachsen	209
3. Schleswig-Holstein	211
4. Saarland	213
III. Innovative Stadtstaaten	213
1. Bremen	214
2. Berlin	216
IV. Durch die JI-RL geprägt	218
1. Hessen	219
2. Sachsen	220
3. Hamburg	222
4. Sachsen-Anhalt	223
5. Mecklenburg-Vorpommern	224
V. Rheinland-Pfalz, Thüringen	225
1. Rheinland-Pfalz	225
2. Thüringen	227
VI. Fazit	227
<i>E. Zwingendes Racial Profiling per Rechtsnorm?</i>	230
<i>F. Fazit</i>	234

Kapitel 4 – Das strukturelle Racial Profiling	235
A. <i>Institution trifft auf Rechtsgrundlage</i>	235
I. Racial Profiling und Rechtsgrundlagen	235
II. Institution Polizei und Polizeirechtsnormen	236
B. <i>Eine Struktur, die zu institutionellem Rassismus führt</i>	238
I. Was bedeutet Struktur?	238
1. Struktureller Rassismus	239
2. Institutioneller Rassismus	241
3. Mittelbare Diskriminierung	245
II. Plausible Daten	248
III. Feststellung	256
Kapitel 5 – Die Einhegung	259
A. <i>Kontrollvorgang</i>	263
I. Erhöhung der Kontrollschwelle	263
II. Verfahrensregelungen – Konzept und Quittung	265
B. <i>Externe Kontrolle der Polizei</i>	270
I. Einrichtung von Polizeibeauftragten	271
II. Ausgestaltungsanforderungen	274
III. Grenzen	278
IV. Gefahr der Unübersichtlichkeit	280
V. Fazit	282
C. <i>Reformierung der Polizei</i>	282
I. Organisationskultur	283
II. Fortbildung	286
D. <i>Fazit</i>	289
Gesamtbetrachtung	291
A. <i>Antworten</i>	291
B. <i>Schlüsse</i>	294
Literaturverzeichnis	297
Sachregister	329

Abkürzungsverzeichnis

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäische Union
AGG	Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
ApuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
BayPAG	Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Bayerischen Polizei
BayVbl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BeckOK	Beckscher Online-Kommentar
BPolG	Bundespolizeigesetz
BR-Drs.	Bundesrat-Drucksache
BT-Drs.	Bundestag-Drucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
CERD	Committee on the Elimination of Racial Discrimination (UN-Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung)
CML Rev.	Common Market Law Review
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DVBl.	Das Deutsche Verwaltungsblatt
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention)
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuGRZ	Europäische Grundrechtszeitung
EUV	Vertrag über die Europäische Union
GRCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
GSZ	Zeitschrift für das gesamte Sicherheitsrecht
Hist Workshop J	History workshop journal
HRC	Human Rights Committee (Menschenrechtsausschuss)
ICERD	International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung)
IGH	Internationaler Gerichtshof
IPbpR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
IPwskR	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
JOE	Journal of Organizational Ethnography
JURA	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JZ	JuristenZeitung

Kap.	Kapitel
KJ	Kritische Justiz
KrimOJ	Kriminologie – Das Online-Journal
LADG	Landesantidiskriminierungsgesetz Berlin
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
LVerfGE	Entscheidungen der Verfassungsgerichte der Länder
MschrKrim	Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform
N Engl J Med	The New England journal of medicine
Nat Hum Behav	Nature human behaviour
NJ	Neue Justiz
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NordÖR	Zeitschrift für Öffentliches Recht in Norddeutschland
NRW	Nordrhein-Westfalen
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Rechtsprechungsreport
NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
NZA	Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht
NZV	Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
PAG	Polizeiaufgabengesetz
Philos Stud	Philosophical Studies
PNAS	Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America
PolG	Polizeigesetz
RL	Richtlinie
RP	Rheinland-Pfalz
RW	Rechtswissenschaft
SGK	Schengener Grenzkodex
SozProb	Soziale Probleme
SozSich	Soziale Sicherheit
UCLA L. Rev.	University of California, Los Angeles, Law Review
UN	Vereinte Nationen
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur)
VBIBW.	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
VERW	Die Verwaltung
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VG	Verwaltungsgericht
VO	Verordnung
ZAR	Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik
ZEuS	Zeitschrift für europarechtliche Studien
ZFL	Zeitschrift für Lebensrecht

Einleitung

Das Rechtsproblem Racial Profiling kann bereits auf eine jahrelange Auseinandersetzung in Deutschland zurückblicken. Eine befriedigende Lösung kam dabei nicht zustande. Der Diskurs ist seit jeher von Unsicherheiten, Kontroversen und auch politischem Streit geprägt. Meilensteine dieses Diskurses sind zwei Gerichtsverfahren. Im Oktober 2012 und zufälligerweise ebenfalls im Oktober, jedoch im Jahr 2022, endeten bedeutende Racial-Profiling-Gerichtsverfahren. Dieser Zeitraum von zehn Jahren steht dabei exemplarisch für die anhaltende rechtliche Unsicherheit. Vor ihm wie auch nach ihm gab es Racial Profiling. Es ist der Anspruch dieser Arbeit, diese rechtliche Unsicherheit aufzulösen und ein Ergebnis zu liefern, welches einen rechtlichen Umgang mit Racial Profiling ermöglicht.

Der Weg dahin führt zurück zu den zwei Gerichtsverfahren. Diese sind einmal die übereinstimmende Erledigungserklärung vor dem Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz im Jahr 2012¹ und einmal die Verurteilung Deutschlands vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in der Rechtssache *Basu gegen Deutschland* aus dem Jahr 2022². Beide sind auf ihre jeweils eigene Art besonders wichtige Verfahren. Sie sind wichtig, da sie Aufmerksamkeit auf Racial Profiling richteten. Sie sind wichtig, da sie die rechtliche Auseinandersetzung mit Racial Profiling voranbrachten. Sie sind wichtig, da es sich bei Racial Profiling um eine Thematik handelt, die den gesellschaftlichen Zusammenhalt unmittelbar betrifft. An der Debatte um Racial Profiling kann abgelesen werden, wie eine Gesellschaft mit sich umgeht, wen sie als Teil von sich ansieht und wie sie Menschen behandelt, die um Anerkennung noch zu kämpfen haben. Dieser Kampf lässt sich ebenso an der justiziellen Auseinandersetzung mit Racial Profiling ablesen.

Der erste Meilenstein besteht tatsächlich nicht aus einem, sondern aus zwei Verfahren desselben Sachverhalts, die zeigen, wie das *race* in Racial Profiling eine Rechtsfrage wird. Anhand der Verfahren und ihres geradezu chaotischen Hin und Her zwischen Instanzen und Rechtsgebieten lässt sich auch die Unsicherheit zur materiellen Rechtsfrage Racial Profiling exemplarisch darstellen. Was war geschehen? Ein junger Mann wurde 2010 während einer Zugfahrt von der Bundespolizei auf seine Identität kontrolliert. Im Zuge der Kontrolle erklärte er, dass ihn der Vor-

¹ Siehe dazu OVG Rheinland-Pfalz, Beschl. v. 29.10.2012, 7 A 10532/12.OVG, Pressemitteilung Nr. 30/2012.

² EGMR, Urt. v. 18.10.2022, Nr. 215/19, *Basu gegen Deutschland*.

gang an SS-Methoden erinnere. Die Polizisten zeigten ihn daraufhin wegen Beleidigung an. Ein Sachverhalt, der in vergleichbarer Art sicher bereits etliche Male in Deutschland geschehen ist und keine Folgen oder Diskurse mit sich brachte. Dieses Verfahren nahm jedoch eine andere Richtung ein. Im Strafprozess vor dem Amtsgericht Kassel erklärte einer der Polizisten, der Mann sei wegen seiner Hautfarbe ins Raster gefallen.³ Er wurde also wegen seiner Hautfarbe kontrolliert. Die Kritik daran sah das Gericht als Beleidigung an. Er wurde verurteilt. Erst das Oberlandesgericht Frankfurt hob das Urteil nach einer Sprungrevision auf und sprach ihn frei.⁴ Damit endete jedoch nur die strafrechtliche Dimension der Identitätskontrolle. Parallel wurde die protokollierte Aussage des Polizisten, dass der Mann wegen seiner Hautfarbe ins Raster gefallen sei, in einer Fortsetzungsfeststellungsklage gegen die Kontrolle vor dem Verwaltungsgericht Koblenz eingeführt.⁵ Somit begann ein neues Verfahren und ein neues Gericht wurde mit der Sache betraut. Es erfolgte zudem ein Rollentausch. Untechnisch gesprochen wurde aus Kläger nun Beklagter. Dennoch wurde die Klage abgewiesen. Erneut wurde das Rechtsmittel bemüht. Vor dem Obergerverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz kamen Zweifel an der Rechtmäßigkeit einer Personenkontrolle wegen der Hautfarbe auf. Angesichts dessen endete der Rechtsstreit, der mit einer Anzeige wegen Beleidigung gegenüber dem Studenten begonnen hatte, mit einer Entschuldigung durch die Bundespolizei. Es wurde übereinstimmend die Erledigung erklärt. Ein Urteil blieb aus. Das OVG Rheinland-Pfalz bekam zwar nicht die Gelegenheit, ein Urteil zu erlassen, dennoch erklärte es in der Pressemitteilung, dass Personenkontrollen, bei denen die Hautfarbe der kontrollierten Person ein ausschlaggebendes Kriterium ist, gegen Art. 3 Abs. 3 GG verstoßen.⁶

Art. 3 Abs. 3 GG rückte aus dem Schattendasein⁷ ins Rampenlicht. Das Diskriminierungsverbot des Grundgesetzes wegen Rasse wurde juristisch diskutiert. An und für sich sollte das nicht überraschend oder besonders sein, wo doch Art. 3 Abs. 3 GG seit Inkrafttreten des Grundgesetzes im Jahr 1949 vor Ungleichbehandlungen wegen Rasse schützen soll. Dennoch stellen das Verfahren und die Pressemitteilung eine Veränderung dar. Rasse als Rechtskategorie wurde operationalisiert, was in der Vergangenheit nicht geschah. Entscheidungen zu Rasse sind absolute Raritäten und Entscheidungen zu Personenkontrollen und Rasse waren bis dahin geradezu unauffindbar. Der bereits international⁸ geführte Diskurs über Ra-

³ VG Koblenz, Urt. v. 28.2.2012, 5 K 1026/11.KP, Rn. 3.

⁴ OLG Frankfurt NStZ-RR 2012, 244.

⁵ VG Koblenz, Urt. v. 28.2.2012, 5 K 1026/11.KP.

⁶ OVG Rheinland-Pfalz, Beschl. v. 29.10.2012, 7 A 10532/12.OVG, Pressemitteilung Nr. 30/2012.

⁷ Die Metapher des Schattendaseins von Art. 3 Abs. 3 GG stammt aus einem Sondervotum von Helmut Simon, vgl. BVerfG NJW 1983, 1535 (1540).

⁸ Siehe zu Racial Profiling als weltweites Phänomen *Bowling/Reiner/Sheptycki*, The politics of the police, 5. Aufl. 2019, S. 137.

cial Profiling kam nun auch im Mainstream der deutschen Rechtswissenschaft an, die sich dem bis dahin weitgehend nicht angenommen hatte.

Beim zweiten Meilenstein, fast zehn Jahre später, stand nicht mehr Rasse als Rechtskategorie des Diskriminierungsverbotes im Zentrum, sondern dessen rechtliche Durchsetzung. Biplab Basu scheiterte mit seiner Fortsetzungsfeststellungsklage in einem Racial-Profiling-Verfahren vor dem Verwaltungsgericht Dresden bereits an der Hürde der Zulässigkeit. Anstatt des materiellen Rechts lag nun der Fokus auf der prozessualen Durchsetzung dieses Rechts. Dafür zog Basu bis nach Straßburg zum Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte. Der EGMR stellte fest, dass Basu *vertretbar behauptete*, dass ihm Racial Profiling widerfuhr. Basu habe einen *arguable claim* vorgebracht. Wenn Kläger einen *arguable claim* zu Racial Profiling vorbringen, dann müsse dem nachgegangen und die Behauptung überprüft werden. Deutschland wurde verurteilt. Konkret zeigte Basu auf, dass, als die Bundespolizei ihn kontrollierte, der Vorgang von Racial Profiling hätte geprägt sein können. Beamte der Bundespolizeiinspektion Dresden hatten ihn während einer Zugfahrt kontrolliert. Die übergeordnete Polizeidirektion Pirna ermittelte und konnte jedoch keine Probleme erkennen. Die Fortsetzungsfeststellungsklage von Basu wurde als unzulässig abgewiesen. So wurde seinem *arguable claim* nicht nachgegangen. Ebenso blieben alle seine Rechtsbehelfe ohne Erfolg, sodass der Weg zum EGMR offenstand. Der EGMR stellte daraufhin einen verfahrensrechtlichen Verstoß gemäß Art. 14 i. V. m. Art. 8 EMRK fest. Bei einem so gravierenden Vorwurf wie Racial Profiling seien unabhängige Ermittlungen durchzuführen. Die Ermittlungen durch die Bundespolizeidirektion Pirna seien dafür jedoch nicht ausreichend, da sie nicht unabhängig im Sinne der EMRK seien. Während das OVG Rheinland-Pfalz 2012 als Meilenstein das materielle Recht stärkte, so stärkte der EGMR 2022 dessen prozessuale Durchsetzung. Ein Ende ist dennoch nicht in Sicht. Der Afrozensus erhob im Jahr 2020 hohe Diskriminierungserfahrungen durch die Polizei.⁹ Der rechtliche Diskurs nimmt seit beiden Meilensteinen stetig weiter Fahrt auf.

Beide Verfahren hatten und haben Einfluss auf diesen Diskurs über Racial Profiling, der auch ein Diskurs über Rassismus ist. In diese Zeitspanne fallen ebenso der Strafprozess gegen die neonazistische Terroristin Beate Zschäpe sowie die rassistischen Anschläge in München 2016, Halle 2019 und Hanau 2020. Genauso fällt auch zivilgesellschaftliches Engagement in diese Zeit, wie die Demonstrationen zu Black Lives Matter, die im Jahr 2020 auch in Deutschland präsent waren. All diese Ereignisse haben Einfluss auf den Diskurs über Rassismus, der zentral für die Beschäftigung mit Racial Profiling ist. Wenn über Racial Profiling gesprochen wird, dann muss auch über Rassismus gesprochen werden.

⁹ M. AnNisa Aikins/Bremberger/Aikins, Afrozensus 2020, Perspektiven, Anti-Schwarze Rassismuserfahrungen und Engagement Schwarzer, afrikanischer und afrodiasporischer Menschen in Deutschland, 2021, S. 120 f.

A. Gegenstand der Arbeit

Die Arbeit stellt eine Definition von Racial Profiling vor und zeigt eine Methode auf, mit der über den Einzelfall hinaus Racial Profiling gesamtheitlich betrachtet werden kann. In der bisherigen Auseinandersetzung mit Racial Profiling besteht aufgrund einer Vielzahl abweichender Definitionen eine Konfusion, die keine gemeinsame Diskussionsgrundlage ermöglicht. Nur wenn klar ist, was alles unter Racial Profiling fällt, ist auch eine rechtliche Analyse dessen möglich. Mithilfe der Arbeit wird Racial Profiling greifbar und rechtlich adressierbar. Der Fokus liegt dabei vor allem auf der Rechtsanwendung und auf der Struktur. Zentraler Gegenstand ist nicht die einzelne Kontrolle oder die Überprüfung der Gerichtsentscheidungen zu den beiden oben dargestellten Sachverhalten. Der Blick auf die Struktur des Racial Profiling ist bislang eine komplette Leerstelle in der deutschen Rechtswissenschaft. Diese gesamtheitliche Perspektive auf Racial Profiling kann sich daher nicht auf das materielle Recht und die Dogmatik beschränken, sondern muss darüber hinaus auf empirische Daten zugreifen und einen interdisziplinären Zugriff vollziehen. Aufgrund dessen reicht die Fragestellung vom Verfassungsrecht über das Polizeirecht zur soziologischen Polizeiwissenschaft bis hin zu außergerichtlichen Beschwerdestellen und dem Dienstrecht. Die Arbeit folgt dazu vier zentralen Fragen, die stets aufeinander aufbauen: *Wie ist der Rechtsbegriff Rasse auszulegen?* Nur wenn Klarheit über den Rechtsbegriff besteht, kann mit diesem gearbeitet werden, sodass diese Frage vorangestellt ist. *Was ist Racial Profiling?* Auf Basis der ersten Frage ist es erst möglich, eine Definition zu erarbeiten. Sie ist zentraler Gegenstand der Arbeit. *Gibt es ein strukturelles Racial Profiling?* Mit der Definition kann die Analyse in die Breite gehen und über den Einzelfall hinaus Racial Profiling als Struktur betrachten und feststellen. *Wie kann man dies einhegen?* Abschließend wird ein konstruktiver Ansatz dargestellt, welcher zum Umgang mit der herausgearbeiteten Struktur dient.

Der Gegenstand der Arbeit ist dabei stets die persönliche Interaktion der Exekutive mit Menschen. Andere Zugriffe, wie die gesamte Dimension des Profiling und Racial Profiling mithilfe von künstlicher Intelligenz, sind somit nicht umfasst. Unter dem Begriff des predictive Policing wurden mehrere Arbeiten veröffentlicht, die einen großen Bedarf an Forschung aus dieser Perspektive aufzeigen.¹⁰ Ebenso sind auch zivilrechtliche Verhältnisse davon nicht erfasst, auch wenn dort

¹⁰ Beispielhaft sind diese Dissertationen: Sommerer, Personenbezogenes Predictive Policing, 2019; H. Hofmann, Predictive Policing, 2020; L. Koch, Predictive Policing und Gefahrenkategorien, 2023 sowie diese Beiträge: Rademacher AöR 142 (2017), 366; Tischbirek, Artificial Intelligence and Discrimination: Discriminating Against Discriminatory Systems in: Wischmeyer/Rademacher (Hrsg.), Regulating artificial intelligence, 2020, S. 103; Franke/Schlenzka ZAR, 2019, 179.

teilweise der Begriff Racial Profiling verwendet wird, beispielsweise beim Einlass ins Kino.¹¹

B. Forschungsstand

Die bestehende Literatur kann in drei Phasen eingeteilt werden. Die erste Phase umfasste nur die Auseinandersetzung mit der Schleierfahndung und erfasste Racial Profiling als Rechtsproblem noch überhaupt nicht. Sie begann ab der Einführung der Schleierfahndung zum Ende der 1990er Jahre. Racial Profiling oder Rassismus im Allgemeinen wurde dabei nur in vereinzelten Texten am Rande aufgegriffen, wie beispielsweise von Martin Herrnkind¹² im Jahr 2000 oder von Susanne Graf¹³ gegen Ende der Phase im Jahr 2006.¹⁴ Eine eigene Auseinandersetzung mit Racial Profiling erfolgte nicht. Die Rechtsprechung bekam die Gelegenheit, zur Schleierfahndung Entscheidungen zu verfassen, und so entstand ein Urteil des Verfassungsgerichts von Mecklenburg-Vorpommern¹⁵ im Jahr 1999, das teilweise eine Verfassungswidrigkeit feststellte, und ein Urteil des bayerischen Verfassungsgerichtshofes¹⁶ im Jahr 2003, das keine Verfassungswidrigkeit feststellte. Bereits daran konnte die das Thema von Anfang an begleitende Unsicherheit festgestellt werden. Dazu erfolgten international zwei sichtbare Verfahren konkret zu Racial Profiling in Form von *Timishev gegen Russland*¹⁷ vor dem EGMR im Jahr 2005 und *Lecraft gegen Spanien*¹⁸ vor dem Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen im Jahr 2009. Mit der übereinstimmenden Erledigungserklärung vor dem OVG Rheinland-Pfalz brach im Jahr 2012 eine zweite Phase an, die sich im Unterschied zur ersten Phase explizit mit Racial Profiling auseinandersetzte. Das erfolgte jedoch nur anhand einer Ermächtigungsgrundlage, die auf ihre Verfassungsmäßigkeit geprüft wurde, sowie der Besprechung einzelner Gerichtsentscheidungen. Sowohl die Rechtsanwendung als auch die strukturelle Dimension wurden nicht betrachtet. In dieser Zeit entstanden im Jahr 2018 zwei Dissertationen zu Racial Profiling. Veronika Apfl untersuchte § 22 Abs. 1a BPolG mit einem kognitionswissenschaftlichen Ansatz¹⁹ und Zonglu Liu untersuchte ebenso § 22 Abs. 1a BPolG mit einem rechts-

¹¹ Siehe dazu und zu diesem Beispiel *Antidiskriminierungsstelle des Bundes*, Diskriminierung in Deutschland, Erkenntnisse und Empfehlungen, 2024, S. 126 f.

¹² Herrnkind greift darin bereits mehrere relevante Fragen auf, vgl. *Herrnkind* KJ 33 (2000), 188.

¹³ Die dagegen einen rechtlichen Konnex zu Racial Profiling für abwegig hält, vgl. *Graf*, Verdachts- und ereignisunabhängige Personenkontrollen, 2006, S. 187 f.

¹⁴ Siehe zu dieser Phase ausführlich in Kap. 2.B.II.3.

¹⁵ VerfG Mecklenburg-Vorpommern LVerfGE 10, 337 [1999].

¹⁶ BayVerfGH NVwZ 2003, 1375.

¹⁷ EGMR, Urte. v. 13.12.2005, Nr. 55762/00, 55974/00, *Timishev gegen Russland*.

¹⁸ HRC, Views v. 27.7.2009, No. 1493/2006, *Williams Lecraft v. Spain*, U.N. Doc. CCPR/C/96/D/1493/2006.

¹⁹ *Apfl*, Racial Profiling in Deutschland?, 2018.

vergleichenden Ansatz und Fokus auf ein Urteil des OVG Rheinland-Pfalz²⁰. Beide Arbeiten reduzieren sich jedoch auf § 22 Abs. 1a BPolG und verpassen dabei zum einen die Vielzahl an weiteren einschlägigen Ermächtigungsgrundlagen und zum anderen den Blick auf die Rechtsanwendung. § 22 Abs. 1a BPolG ermächtigt nur zu Befragungen, sodass bereits 2015 die Rechtsprechung klarstellte, dass Identitätskontrollen auf Basis von § 22 Abs. 1a BPolG allein schon deshalb rechtswidrig sind.²¹ Zudem wird dabei die gesamte landesrechtliche Dimension um gefährliche Orte außen vor gelassen. Racial Profiling als Rechtsproblem ist somit nicht ausgeforscht. Sowohl auf Ebene der Ermächtigungsgrundlagen als auch auf Ebene der Rechtsanwendung besteht weiterhin eine Forschungslücke. Die zweite Phase bestand jedoch nicht nur aus diesen beiden Arbeiten. In der Rechtsprechung erfolgten mehrere Urteile von Oberverwaltungsgerichten, die in einer Rechtsprechungslinie zu Racial Profiling mündeten, den Motivbündeln,²² und vielfach besprochen wurden.²³ In der zweiten Phase wurden somit Racial Profiling und Rassismus in der rechtswissenschaftlichen Literatur vermehrt aufgegriffen und ein reger Diskurs stand in seinen Anfängen. Das Ende dieser Phase und den Anfang der dritten, aktuellen Phase leitete die Arbeit von Cengiz Barskanmaz aus dem Jahr 2019 ein. Exemplarisch für diese aktuelle Phase ist, dass Rasse, Recht und Racial Profiling sowie Rassismus gleichzeitig, jedoch mit unterschiedlichem Schwerpunkt, diskutiert werden. Mit dem Fokus auf Racial Profiling erfolgte bislang keine Bearbeitung. Barskanmaz setzt sich in seiner Arbeit explizit mit Rassismus und Recht auseinander und greift am Rande Racial Profiling auf.²⁴ Zur gleichen Zeit wurde, begleitend zu dem damals noch am EGMR anhängigen Schweizer Verfahren *Wa Baile gegen Schweiz*, ein Sammelband veröffentlicht, der sich mit Racial Profiling auseinandersetzt.²⁵ Die großen Black-Lives-Matter-Demonstrationen im Jahr 2020 sind ein Beispiel dafür, dass in der dritten Phase der Diskurs auch im gesellschaftlichen Mainstream erfolgte. Seither besteht eine deutlich intensivierte Forschung zu Rasse, Recht, Racial Profiling, Rassismus und Polizei. Diese zeigt sich in der grundlegenden Auseinandersetzung mit Rasse und Recht von Doris Liebscher im Jahr 2021,²⁶ der breit geführten und inzwischen versandeten Debatte, ob Rasse aus dem Grundgesetz gestrichen werden soll,²⁷ dem Sammelband von Judith

²⁰ Liu, „Racial Profiling“: eine rechtsvergleichende Untersuchung des Rassendiskriminierungsverbotes, 2018; bei dem maßgeblich besprochenen Urteil handelt es sich um OVG Rheinland-Pfalz NJW 2016, 2820.

²¹ Siehe nur VG Köln, Urt. v. 10.12.2015, 20 K 7847/13, Rn. 75 f.

²² OVG Rheinland-Pfalz NJW 2016, 2820; OVG NRW NVwZ 2018, 1497; VGH Baden-Württemberg NVwZ 2018, 1893; OVG Saarland NVwZ-RR 2019, 725.

²³ Siehe beispielhaft *Tischbirek*, Diskriminierungsschutz in der Gefahrenabwehr in: Mangold/Payandeh (Hrsg.), Handbuch Antidiskriminierungsrecht, 2022.

²⁴ Barskanmaz, Recht und Rassismus, 2019.

²⁵ *Wa Baile u. a.* (Hrsg.), Racial Profiling, 2019.

²⁶ Liebscher, Rasse im Recht – Recht gegen Rassismus, 2021.

²⁷ Siehe die Zusammenfassung der Debatte bei Griesbeck ZAR, 2021, 400.

Froese und Daniel Thym zu Grundgesetz und Rassismus aus dem Jahr 2022²⁸ sowie seither weiteren erschienenen Arbeiten zu Rassismus und Recht, wie beispielsweise von Carolin Stix²⁹ oder Elisabeth Kaneza³⁰. Parallel dazu wurden auch große Forschungsvorhaben begonnen, wie das beim Forschungszentrum gesellschaftlicher Zusammenhalt angesiedelte Verbundprojekt Institution & Rassismus, kurz InRa,³¹ sowie das explizit zu der Polizei arbeitende Projekt MEGAVO, welches 2024 seinen Abschlussbericht präsentierte³². Daran lässt sich bereits der erhöhte Fokus auf die Polizei erkennen. So erschien im Jahr 2022 der von Daniela Hunold und Tobias Singelstein herausgegebene interdisziplinäre Sammelband zu Rassismus in der Polizei³³ und im Jahr 2023 ebenso unter Beteiligung von Singelstein in Folge eines DFG-Projekts eine Arbeit zu Polizeigewalt,³⁴ die auch Rassismus in diesem Kontext adressiert. Darüber hinaus wurde eine umfassende Reform des Bundespolizeigesetzes ausgearbeitet, die jedoch unter anderem an der zerbrochenen Koalition aus SPD, Grünen und FDP scheiterte.³⁵ Abgeschlossen wurde stattdessen mit Uli Grötsch die Einführung eines eigenen Polizeibeauftragten für die Polizeien des Bundes³⁶. Daran lässt sich erkennen, dass neben der Wissenschaft auch der Gesetzgeber auffallend produktiv wurde und das Forschungsfeld um Rassismus und Polizei seit dem Jahr 2020 eine besondere Dynamik erhalten hat. Diese Dynamik spiegelt sich auch in zahlreichen Neukommentierungen zum Rassebegriff des Art. 3 Abs. 3 GG wider.³⁷ Die vorliegende Arbeit greift die der dritten Phase typische gesamtheitliche Betrachtung auf und füllt die bis dahin bestehende Leerstelle des Schwerpunkts auf Racial Profiling. Während zu Beginn die Forschung regelmäßig darin versandete, dass Ermächtigungsgrundlagen unter einer Vielzahl von Anwendungsmöglichkeiten stets auch eine verfassungskonforme ha-

²⁸ Thym/Froese (Hrsg.), Grundgesetz und Rassismus, 2022.

²⁹ Stix, Subalternität, Rassismus, Recht, 2023.

³⁰ Kaneza, Rassische Diskriminierung in Deutschland, 2024.

³¹ Siehe beispielhaft für das Verbundprojekt Froese et al., Begrifflichkeit und rechtliche Bewertung von Rassismus in Institutionen, 2023, <https://doi.org/10.48787/KOPS/352-2-1SZVACVHY94Z79>.

³² Schiemann et al., MEGAVO-Studie, Projektbericht 2021–2024, 8.7.2024; siehe auch die kompakte Beschreibung der Studie bei Schiemann/S. Horn GSZ, 2023, 161; ECRI forderte zuvor bereits eine datengestützte Analyse zu Racial Profiling, vgl. ECRI, ECRI-Bericht über Deutschland, (sechste Prüfungsrunde), 17.3.2020, Rn. 108 f.; dabei erkannte sie sowohl MEGAVO als auch InRa ausdrücklich nicht als die geforderte Studie an, vgl. ECRI, Conclusions on the implementation of the recommendations in respect of Germany subject to interim follow-up, CRI (2022)32, 20.09.2022.

³³ Hunold/Singelstein (Hrsg.), Rassismus in der Polizei, 2022.

³⁴ Abdul-Rahman et al., Gewalt im Amt, 2023.

³⁵ Deutscher Bundestag, Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Neustrukturierung des Bundespolizeigesetzes, BT-Drs. 20/10406.

³⁶ Siehe beispielhaft dessen ersten Tätigkeitsbericht Deutscher Bundestag, Unterrichtung durch den Polizeibeauftragten des Bundes beim Deutschen Bundestag. Tätigkeitsbericht des Polizeibeauftragten über den Zeitraum vom 14.3.2024 bis zum 30.6.2024, BT-Drs. 20/11990.

³⁷ Siehe zu den Grundgesetzkommentierungen Kap. 1.C.IV. 3.

ben können, muss nun die Frage gestellt werden, was aber ist, wenn die Norm *nicht* verfassungskonform angewandt wird. Was, wenn sich das Gefühl breitmacht, dass die Norm häufig *nicht* verfassungskonform angewandt wird, und dieses Gefühl empirisch messbar wird? Der Rechtsvollzug muss in den Fokus gerückt werden. Der Diskurs um Racial Profiling blieb bei all den Publikationen weiterhin weitgehend auf der Stelle stehen und die Rechtswissenschaft hat bislang keine Antwort auf die oben hervorgehobenen Fragen anzubieten.

C. Methode

Der interdisziplinäre Ansatz der Arbeit ist für Racial Profiling als Rechtsproblem nicht nur besonders ertragreich,³⁸ sondern auch unerlässlich. Für die gesamtheitliche Betrachtung, die gerade das neue innovative Element der dritten Phase der Auseinandersetzung mit Racial Profiling ist, ist es konstitutiv, dass über die individuelle Rechtsnorm hinausgeblickt wird, dass die Rechtsanwendung interdisziplinär analysiert wird, dass Daten hinzugezogen werden. Dieser Ansatz zieht sich durch die vier Fragen als roter Faden der Arbeit, ist für jede Fragestellung anwendungsbezogen angepasst. Eine dogmatische Arbeit am Rechtsbegriff der Rasse ohne Berücksichtigung der interdisziplinären Erkenntnisse zu Rasse aus den Bio- sowie Geistes- und Sozialwissenschaften ist unvollständig und fachlich nicht mehr vertretbar. Die zentrale Definition zu Racial Profiling wird aus einer rechtsdogmatischen Perspektive erarbeitet. Neu ist jedoch, dass sie empirische Erkenntnisse über die Arbeitskultur der Polizei berücksichtigt. Nur so kann ein Anwendungsbezug hergestellt werden. Die Frage nach einer Struktur im Recht muss mit empirischen Daten beantwortet werden. Daher wird neben der Rechtsdogmatik sowohl mit qualitativ empirischen als auch mit quantitativ empirischen Forschungsergebnissen gearbeitet. Der interdisziplinäre Ansatz ist an dieser Stelle von der Rechtssoziologie geprägt und verbindet die dogmatischen Ergebnisse, beispielsweise zum Polizeirecht im Allgemeinen und den Ermächtigungsgrundlagen zu Identitätskontrollen im Konkreten, mit der empirischen Forschung zur rechtanwendenden Institution, der Polizei. Die Arbeit mit soziologischen Erkenntnissen, insbesondere mit Daten, prägt die dogmatisch rechtlichen Ergebnisse. Nur durch die rechtssoziologische Anwendungsperspektive überwindet die Arbeit die Versäumnisse der ersten und zweiten Phase und deren Fokus auf die Einzelfallanwendung vereinzelter Ermächtigungsgrundlagen. Nur durch diesen Ansatz kann die strukturelle Dimension des Racial Profiling sichtbar gemacht werden, was bislang fehlte.

³⁸ Vgl. Thym, Rassismus und Verfassungsrecht in: Thym/Froese (Hrsg.), Grundgesetz und Rassismus, 2022, S. 3 (6).

D. Gang der Arbeit

Die vier zentralen Fragen der Arbeit beschreiben auch ihren Aufbau. Die Antwort auf jede Frage bildet das Fundament der nächsten. *Wie ist der Rechtsbegriff Rasse auszulegen?* Nur wenn klar ist, was Rasse als Rechtskategorie umfasst, kann sie für eine Definition operabel gemacht werden. *Was ist Racial Profiling?* Kontraintuitiv ist nicht die Frage der Rechtswidrigkeit, sondern die des *Was* zentral. Während Einigkeit darüber besteht, dass Racial Profiling rechtswidrig ist, besteht großer Streit bei Frage *was* eigentlich alles Racial Profiling ist. Es gibt eine Vielzahl von Definitionen, daher ist die Ausarbeitung einer einheitlichen Arbeitsdefinition essenziell, um über Racial Profiling sprechen zu können. *Gibt es ein strukturelles Racial Profiling?* Anhand der Definition kann erst analysiert werden, ob eine strukturelle Dimension vorliegt. Diese Frage wird auf zwei Kapitel aufgeteilt, die einmal das materielle Recht und einmal die empirische Forschung der Rechtsanwendung untersuchen. Erst in der Synthese kann die Frage adäquat mit „Ja, es gibt eine Struktur“ beantwortet werden. *Wie kann man dies einhegen?* Mit der Struktur vor Augen können abschließend anwendungsbezogene Ansätze aufgezeigt werden, die der Struktur entgegenwirken.

Racial Profiling ist Antidiskriminierungsrecht.³⁹ Die rechtliche Kategorie⁴⁰ des Antidiskriminierungsrechts für Racial Profiling ist der Rechtsbegriff der Rasse. Die Differenzierung als Rechtsbegriff der Rasse ist bedeutsam, da Rasse kontrovers⁴¹ und seine Auslegung umstritten ist. Die rechtliche ist dabei nur eine von mehreren. Um Racial Profiling rechtlich erfassen zu können, muss daher Klarheit über die diskriminierungsrechtliche Kategorie des Rechtsbegriffs Rasse bestehen. Daher ist die erste zentrale Frage: *Wie ist der Rechtsbegriff Rasse auszulegen?* Kapitel 1 beginnt mit der Auseinandersetzung zum Begriff der Rasse. Diese geht über eine allein juristische Auslegung hinaus. Rasse besteht als Konzept seit Jahrhunderten und ist daher in seiner Gesamtheit zu betrachten, um eine juristische Auslegung bestimmen zu können. Dazu gehört auf der einen Seite, eine biowissenschaftliche

³⁹ Siehe zu diesem Rechtsgebiet nur Mangold/Payandeh, Antidiskriminierungsrecht – Konturen eines Rechtsgebiets in: Mangold/Payandeh (Hrsg.), Handbuch Antidiskriminierungsrecht, 2022.

⁴⁰ Siehe dagegen zu postkategorialen Ansätzen auch Baer, Das Kategorienproblem und die Herausbildung eines postkategorialen Antidiskriminierungsrechts in: Mangold/Payandeh (Hrsg.), Handbuch Antidiskriminierungsrecht, 2022; Lembke/Liebscher, Postkategoriales Antidiskriminierungsrecht? – Oder: Wie kommen Konzepte der Intersektionalität in die Rechtsdogmatik? in: Philipp/Meier/Apostolovski u. a. (Hrsg.), Intersektionelle Benachteiligung und Diskriminierung, 2014, S. 261.

⁴¹ Tabbara Der Staat 60 (2021), 577; Tabbara, Der Begriff „Rasse“ muss aus dem Grundgesetz gestrichen werden, Die Welt, 26.06.2020, <https://www.welt.de/debatte/kommentare/article210442205/Verfassungsdiskussion-Der-Begriff-Rasse-muss-aus-dem-Grundgesetz-gestrichen-werden.html>; Cremer, Ein Grundgesetz ohne „Rasse“, Vorschlag für eine Änderung von Artikel 3 Grundgesetz, 04.2010.

Perspektive⁴² auf Rasse zu untersuchen, und auf der anderen Seite, auch auf eine sozial- und geisteswissenschaftliche Perspektive⁴³ zu blicken. Beide Perspektiven fließen in die Auslegung des Rechtsbegriffs ein und sind entscheidend, um über das Recht sprechen zu können.⁴⁴

Das zweite Kapitel spannt dabei den Bogen zum Racial Profiling. Kontraintuitiv ist die Frage der Rechtmäßigkeit von Racial Profiling keine herausfordernde Frage. Sie wird so einhellig mit „nein“ beantwortet, dass Horst Seehofer 2020 als Bundesminister des Inneren kein Bedürfnis an Studien sah, da Racial Profiling nun mal verboten sei.⁴⁵ Die beiden bereits zuvor erschienenen rechtswissenschaftlichen Arbeiten zu Racial Profiling kamen dagegen zu keinem konkreten Ergebnis. Zonglu Liu stellte fest, dass er nicht genug Informationen habe, um die Rechtsfrage zu beantworten.⁴⁶ Veronika Apfl kam zu dem Ergebnis, dass § 22 Abs. 1a BPolG nicht verfassungswidrig sei.⁴⁷ Der Vollzug sei dagegen jedoch das eigentliche Problemfeld.⁴⁸ Dieses bearbeitete sie in der Folge aber nicht weiter. Somit ist die Rechtswidrigkeit keine spannende Frage. Eine spannende Frage ist dagegen eine dezidierte Aufarbeitung dessen, was überhaupt Racial Profiling ist und was es nicht ist. Wenn Klarheit darüber besteht, dass Racial Profiling verboten ist, dann sollte auch Klarheit darüber bestehen, was Racial Profiling ist. Racial Profiling ist kein Rechtsbegriff⁴⁹ und im rechtswissenschaftlichen Diskurs lässt sich eine Diffusion über die Definition erkennen. Die Grenzen um Definitionen zwischen repressiven und präventiven Maßnahmen verschwimmen und abwegige Nebenschauplätze werden eröffnet.⁵⁰ Die Arbeit an bestehenden Definitionen von Racial Profiling ist somit von zentraler Bedeutung für eine rechtswissenschaftliche Auseinandersetzung. Deshalb ist die zentrale Fragestellung des zweiten Kapitels: *Was ist Racial Profiling?* Diese Frage wird wie folgt beantwortet:

Racial Profiling bezeichnet Exekutivmaßnahmen, die aufgrund eines, auch nur unintentionalen, Rassifizierungsprozesses erfolgen, welcher von einer durch Rasse getragenen Ermessensentscheidung zu Lasten strukturell diskriminierungsgefährdeter Gruppen geprägt ist.

⁴² Kap. 1.B.I.

⁴³ Kap. 1.B.II.

⁴⁴ Kap. 1.C.

⁴⁵ SZ, Seehofer: Keine Studie zu „Racial Profiling“, SZ, 05.07.2020, <https://www.sueddeutsche.de/politik/seehofer-studie-rassismus-1.4957717>.

⁴⁶ „Ein konkretes Ja-Nein-Ergebnis für die Rechtfertigungsprüfung einer Kontrolle nach § 22 Ia BPolG, die eine tatbestandsmäßige Ungleichbehandlung darstellt, kann die vorliegende Untersuchung schon wegen der fehlenden Informationen über die realen Verhältnisse im entsprechenden Tätigkeitsbereich der Bundespolizei nicht liefern.“ Liu, „Racial Profiling“: eine rechtsvergleichende Untersuchung des Rassendiskriminierungsverbotes, 2018, S. 240.

⁴⁷ Apfl, Racial Profiling in Deutschland?, 2018, S. 146 f.

⁴⁸ Ebd., S. 97.

⁴⁹ Tischbirek, Diskriminierungsschutz in der Gefahrenabwehr in: Mangold/Payandeh (Hrsg.), Handbuch Antidiskriminierungsrecht, 2022, Rn. 1 (20).

⁵⁰ Beispielhaft sind die Ausführungen dazu, ob bei einer repressiven Fahndung eine körperliche Beschreibung erfolgen dürfe, bei Kischel in: BeckOK GG, Art. 3, Rn. 223g.