

Tarek Naguib

«Racial Profiling» – Definitionen und Einordnung

La contribution a pour but d'aider les lectrices et les lecteurs de cette édition spéciale de Jusletter consacré au profilage racial à mieux comprendre le problème des contrôles à caractère raciste effectués par la police. Différentes définitions du profilage racial sont présentées dans la première partie. Puis un classement du profilage racial est proposé, en suivant les notions théoriques connues. (jp)

Catégories d'articles: Contributions

Domaines juridiques: Egalité des êtres humains

Proposition de citation: Tarek Naguib, «Racial Profiling» – Definitionen und Einordnung, in : Jusletter 18 septembre 2017

Inhaltsübersicht

1. Definitionen – Racial und Ethnic Profiling
 - 1.1. Ursprung des Begriffs
 - 1.2. Rezeption in der Schweiz
 - 1.3. Unterschiedliche Konzeptionen
2. Einordnung – Struktureller Rassismus
 - 2.1. Rassistische Diskriminierung
 - 2.2. Institutioneller Rassismus
 - 2.3. Struktureller Rassismus
3. Fazit – Perspektivenwechsel

1. Definitionen – Racial und Ethnic Profiling

1.1. Ursprung des Begriffs

[Rz 1] Der Ausdruck «Racial Profiling» stammt aus den USA und wurde im Kampf gegen rassistisch diskriminierende Polizeikontrollen gegenüber der afroamerikanischen und lateinamerikanischen Bevölkerung als rechtspolitischer Begriff in den 1990er-Jahren prominent eingeführt.¹ Die American Civil Liberties Union (ACLU), eine amerikanische Grund- und Menschenrechtsbewegung, definiert Racial Profiling kurz und bündig folgendermassen:

«Racial profiling» refers to the practice of law enforcement officials of targeting individuals for suspicion of crime based on the individual's race, ethnicity, religion or national origin.»²

1.2. Rezeption in der Schweiz

[Rz 2] In der Schweiz wird «Racial Profiling» – bzw. Ethnic Profiling – erst seit wenigen Jahren diskutiert. Nachdem rassistische Polizeikontrollen seit dem Bericht von Amnesty International Schweiz zu Polizei und Menschenrechten 2007³ sowie dem Jahresbericht der Ombudsstelle der Stadt Zürich im 2010⁴ verstärkt in den Medien war, legte Claudia Kaufmann, die Ombudsfrau der Stadt Zürich, folgenden Definitionsvorschlag vor:

«Mitarbeitende der zuständigen Behörden wählen bei ihrer Suche nach Tatverdächtigen oder sonst gesuchten Personen ein rassenspezifisches Fahndungsvorgehen beziehungsweise erstellen ein nach allgemeinen Kriterien wie Hautfarbe, ethnischer Zugehörigkeit, Religion oder nationaler Herkunft ausgerichtetes Profil.»⁵

¹ PATRICIA WARREN / AMY FARRELL, The Environmental Context of Racial Profiling, The Annals of the American Academy of Political and Social Science, S. 52–63.

² ACLU, Racial Profiling: Definition, abrufbar unter: <https://www.aclu.org/other/racial-profiling-definition?redirect=racial-profiling-definition> (Alle Websites zuletzt besucht 28. August 2017).

³ Amnesty International Schweiz, Polizei, Justiz und Menschenrechte, Polizeipraxis und Menschenrechte in der Schweiz. Anliegen und Empfehlungen von Amnesty International, Sektion Schweiz, Bern 2007.

⁴ Die Jahresberichte der Ombudsstelle der Stadt Zürich sind abrufbar unter https://www.stadt-zuerich.ch/portal/de/index/politik_u_recht/ombudsstelle/publikationen_u_merkblaetter/jahresberichte.html.

⁵ CLAUDIA KAUFMANN, Racial und Ethnic Profiling: Ein bei uns unbekanntes Phänomen, in: Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (Hrsg.), Tangram zum Thema Sicherheiten, S. 60–70.

[Rz 3] Im Zuge der erneuten Thematisierung im letzten Jahr durch zivilgesellschaftliche Bewegungen wie die «Allianz gegen Racial Profiling»⁶ und «À qui le tour?»⁷ und des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR)⁸ erstellte die Menschenrechtsorganisation humanrights.ch ein grosses Dossier zum Thema «Rassistisches Profiling»⁹. Darin formuliert sie eine Arbeitsdefinition, die sich an den menschenrechtlichen Diskriminierungsbegriff anlehnt:

«Der Begriff «Rassistisches Profiling» bezeichnet alle Formen von diskriminierenden Personen- und Fahrzeugkontrollen gegenüber Personengruppen, welche von den Polizisten*innen als ethnisch oder religiös «andersartig» wahrgenommen werden.»¹⁰

[Rz 4] Zunehmend befassen sich auch staatliche Antirassismus- und Integrationsbehörden mit dem Problem rassistisch diskriminierender Polizeikontrollen. Die Eidgenössische Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) definiert den Begriff Racial Profiling im Ratgeber zu rassistischer Diskriminierung wie folgt:

«Von «Racial Profiling» wird gesprochen, wenn eine Person ohne konkretes Verdachtsmoment einzig aufgrund von physiognomischen Merkmalen, ethnischer Herkunft, kulturellen Merkmalen (Sprache, Name) und/oder religiöser Zugehörigkeit von Polizei-, Sicherheits- oder Zollbeamten kontrolliert wird.»¹¹

1.3. Unterschiedliche Konzeptionen

[Rz 5] Bei einem Vergleich der Definitionen fällt auf, dass gemäss der FRB «Racial Profiling» nur vorliegt, wenn der Verdacht «*einzig*» auf einem sensiblen bzw. rassifizierten Merkmal wie z.B. der Hautfarbe basiert. Demgegenüber sind die Definitionen der ACLU, der Ombudsfrau der Stadt Zürich sowie von humanrights.ch offener. Ihnen gemäss muss dann von Racial Profiling gesprochen werden, wenn die zugeschriebene Herkunft als «*eines von mehreren Kriterien*» angenommen wird, um eine Ermittlungsmassnahme zu begründen. Die nationale und internationale Rechtsprechung bestätigt diese Ansicht. Auch sie geht von einem weiten Verständnis aus, wie dies in den Beiträgen von DANIEL MOECKLI, DORIS LIEBSCHER und BOBIS ZSOLT in dieser Schwerpunkt-Ausgabe ausgeführt wird:

Im Fall *Timishev* beispielsweise kam der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte zum Schluss, dass eine unterschiedliche Behandlung, die sich «ausschliesslich oder in einem entscheidenden Ausmass» auf die ethnische Herkunft der fraglichen Person

⁶ Vgl. <http://www.stop-racial-profiling.ch/de/home/>.

⁷ Vgl. *À qui le tour? Un nouveau collectif antiraciste, solidarités 305* vom 22. März 2017, abrufbar unter <https://www.solidarites.ch/journal/d/article/7998/A-qui-le-tour-Un-nouveau-collectif-antiraciste>, S. 15.

⁸ Vgl. die Dokumentation unter <http://www.skmr.ch/de/themenbereiche/justiz/artikel/veranstaltung-diskriminierende-personenkontrollen.html>.

⁹ Das Themendossier ist abrufbar unter <https://www.humanrights.ch/de/menschenrechte-themen/rassismus/rassistisches-profiling/>.

¹⁰ Vgl. <https://www.humanrights.ch/de/menschenrechte-themen/rassismus/rassistisches-profiling/begriff/>.

¹¹ Vgl. <http://www.rechtsratgeber-frb.admin.ch/einfuehrung/d116.html>.

stützt, in einer *gerechten* demokratischen Gesellschaft, die auf den Grundsätzen des Pluralismus und des Respekts für verschiedene Kulturen gründet, nie zu rechtfertigen sei.¹²

[Rz 6] Alle bisher genannten Definitionen – sowie die überwiegende Mehrheit der hier nicht genannten Definitionen – beschränken Racial Profiling auf eine *Diskriminierungshandlung*, d.h. eine Interaktion, die personell, zeitlich und örtlich eindeutig verortet werden kann. Es gibt aber auch Meinungen, die Racial Profiling als *institutionelle Praxis* und *strukturelles Problem* beschreiben. In einer Stellungnahme vom März 2016 formulierten acht Wissenschaftler*innen das folgende Verständnis:

«Racial Profiling ist nicht in erster Linie ein Einstellungs- und Verhaltensproblem einzelner Polizist*innen, sondern vor allem eines der *institutionellen Verantwortung* [...] Racial/Ethnic Profiling bezeichnet eine rassistisch diskriminierende polizeiliche *Praxis*, insbesondere Kontrollen, die im Zusammenhang mit tatsächlichen oder vermuteten Merkmalen rassialisierter und ethnisierte Herkunft erfolgen. Polizeiliche Massnahmen wie Personenkontrollen, Ermittlungen und Überwachungen werden dabei nicht an individuellem Verhalten von Personen begründet, sondern erfolgen aufgrund von Eigenschaften wie der Hautfarbe oder einer als mutmasslich «fremd» oder «nicht-westlich» interpretierten Erscheinung – vielfach kombiniert mit geschlechtlichen Zuschreibungen, dem Lebensalter und u.a. willkürlich fokussierten Äusserlichkeiten [...] Racial Profiling kann aus rassistischer Absicht geschehen oder (zwar ohne rassistische Absicht) aber aufgrund bewusster sowie unbewusster individueller Vorurteile, die in der Regel auf gesellschaftlichen Stereotypen beruhen. Diese gehen, wie aktuelle Forschungen zeigen, oftmals auf koloniale Wahrnehmungsmuster (wie der vorgestellten «Überlegenheit der europäischen Kultur») oder innereuropäisch gewachsener rassistischer Vorstellungen zurück [...].»¹³ (Hervorhebung durch den Autor)

[Rz 7] Auch die Menschenrechtsorganisation humanrights.ch sowie erste rechtswissenschaftliche Beiträge bezeichnen Racial Profiling als *strukturellen Rassismus*. Zwar gehen sie ebenfalls von der Diskriminierungshandlung aus. So liegt gemäss DAVID MÜHLEMANN, TAREK NAGUIB und RÉKA PISKOTY dann Racial Profiling vor, «wenn die äussere Erscheinung wie die Hautfarbe, der als «fremd» zugeschriebene Phänotyp oder die mutmassliche Zugehörigkeit zu einer Religion ein mitentscheidendes Kriterium für eine polizeiliche Massnahme darstellt.»¹⁴ Darüber hinaus betonen die Autorin und die Autoren aber, dass der strukturelle Rassismus entscheidenden «Risikofaktor für diskriminierende Polizeikontrollen bildet». Dabei verweisen sie auf unterschiedliche gesetzliche, epistemische, sozial und institutionelle Faktoren:

«Der letztlich entscheidende Risikofaktor für diskriminierende Polizeikontrollen bildet der strukturelle Rassismus: [...] Durch die meist unbewusste Vorstellung der Un-

¹² Urteil des EGMR *Timishev gegen Russland* vom 13. März 2006.

¹³ KIJAN ESPAHANGIZI, ROHIT JAIN, NOÉMI MICHEL, TAREK NAGUIB, JOVITA PINTO, PATRICIA PURTSCHERT, BERNHARD C. SCHÄR, SARAH SCHILLIGER, Racial/Ethnic Profiling. Institutioneller Rassismus – kein Einzelfallproblem. Öffentliche Stellungnahme zur institutionellen Verantwortung für diskriminierende Polizeikontrollen, abrufbar unter https://www.humanrights.ch/upload/pdf/160602_rac_profiling_stellungnahme_wissenschaftler_innen.pdf.

¹⁴ DAVID MÜHLEMANN, TAREK NAGUIB, RÉKA PISKOTY, Racial Profiling: struktureller Rassismus, Plädoyer 2/2017, S. 32.

gleichheit oder Minderwertigkeit dieser Gruppen, [die durch die historisch gewachsene Vorstellung der «Überlegenheit einer europäischen, christlichen Kultur» geprägt ist] wird der polizeiliche Zugriff auf die Gruppenangehörigen erleichtert. Dies gilt umso mehr in Zeichen der erhöhten Immigration und der medial angetriebenen Ängste europäischer Gesellschaften vor dem Verlust von Sicherheit und Privilegien. Die Erwartungen der Gesellschaft an die Polizei steigen, den öffentlichen Raum zu disziplinieren, das Ausländer- und Strafrecht durchzusetzen und dabei bestimmte Gruppen verstärkt zu kontrollieren [...] Je weitreichender polizeiliche Befugnisse sind, [die das Zollgesetz, die Strafprozessordnung und das Ausländergesetz der Polizei geben] je unpräziser sie ausgestaltet sind, desto grösser ist die Gefahr willkürlichen polizeilichen Handelns.»¹⁵

2. Einordnung – Struktureller Rassismus

[Rz 8] Um das soziale Problem des «Racial Profiling» zu verstehen, müssen unterschiedliche Perspektiven zum Rassismus eingenommen werden, in deren Rahmen «Racial Profiling» auftritt. Namentlich sind dies die interaktionelle Diskriminierung, die institutionelle Praxis und die strukturelle Dimension.

2.1. Rassistische Diskriminierung

[Rz 9] Der Fokus auf rassistische Diskriminierung – d.h. auf das Ergebnis der Interaktion zwischen der Polizei und der kontrollierten Person – ist dann sinnvoll, wenn es darum geht, die Verletzung eines formalen Gleichheitsrechts und den Rechtsanspruch auf Nichtdiskriminierung zu betonen. Diskriminierungen können in zwei Formen gekleidet sein:

«Das Völkerrecht verbietet sowohl direkte als auch indirekte Diskriminierung. *Direkte* Diskriminierung liegt vor, wenn eine Person *aufgrund eines verpönten Unterscheidungsmerkmals* eine schlechtere Behandlung erfährt als eine andere Person, die sich in einer vergleichbaren Situation befindet. Von *indirekter Diskriminierung* ist die Rede, wenn eine Regelung oder Massnahme zwar *neutral* formuliert ist, sich also nicht auf ein verpöntes Unterscheidungsmerkmal stützt, sich in ihrer konkreten Anwendung aber zum Nachteil bestimmter, durch solche Merkmale definierter Personengruppen auswirkt»¹⁶.

2.2. Institutioneller Rassismus

[Rz 10] Darüber hinaus ist «Racial Profiling» als eine Form des institutionellen Rassismus einzuordnen. Diese Kategorisierung ist dann nützlich, wenn es darum geht, die habitualisierten,

¹⁵ Vgl. MÜHLEMANN et al. (FN 15), S. 32–39.

¹⁶ Vgl. den Beitrag von DANIEL MOECKLI, Völkerrechtliche Grenzen des Racial Profiling, in: Jusletter 18. September 2017.

typologisierten Routinen in den Organisationsabläufen von Polizei und Grenzwachtkorps zu benennen, die rassistische Stratifikationen und Diskriminierungen stützen. Für institutionellen Rassismus charakteristisch sind Regeln, Dienstanweisungen, Routinen, Führungsstile und Kommunikationsformen, die direkte und indirekte Rassendiskriminierung im Alltag der Arbeit von Polizist*innen und Grenzschutzbeamte*innen begünstigen. Wird Rassendiskriminierung zu einer von der Polizeiführung gestützten Methode oder geduldeten Vorgehensweise, handelt es sich um eine Form des institutionellen Rassismus:

«If racist consequences accrue to institutional laws, customs or practices, that institution is racist whether or not the individuals maintaining those practices have racial intentions.»¹⁷

[Rz 11] Institutioneller Rassismus liegt ausserdem vor, wenn sich die zuständigen Führungskräfte innerhalb der Polizei und des Grenzschutzkorps weigern oder sie nicht in der Lage sind, mittels wirksamer und verhältnismässiger Massnahmen dafür zu sorgen, dass die Polizist*innen zugunsten aller ethnischen Minderheiten und als «Fremde» etikettierten Gruppen eine angemessene und professionelle Dienstleistung erbringen können:

«The collective failure of an organisation to provide an appropriate and professional service to people because of their colour, culture, or ethnic origin. It can be seen or detected in processes, attitudes and behavior which amount to discrimination through unwilling prejudice, ignorance, thoughtlessness and racist stereotyping which disadvantage minority ethnic people.»¹⁸

2.3. Struktureller Rassismus

[Rz 12] Schliesslich lässt sich Racial Profiling nicht auf Diskriminierungshandlungen und institutionelle Routinen beschränken, sondern muss in den Kontext des strukturellen Rassismus gesetzt werden, in dem rassistische Polizeikontrollen und der institutionelle Rassismus letztlich gründen. Auch in Rechtstexten und der internationalen Rechtsprechung wird regelmässig von struktureller bzw. tatsächlicher Diskriminierung gesprochen. Der Begriff der strukturellen Diskriminierung hebt hervor, dass Diskriminierung, und die Bemühung zur wirksamen Durchbrechung institutioneller Ausschlussmechanismen, stets aus einer langfristigen historischen Perspektive betrachtet werden müssen. Dies gilt auch für den Rassismus als spezifisches Diskriminierungsverhältnis, das auf historisch gewachsenen Machtverhältnissen beruht.

«[Racism is] an ideological construct on the basis of physical and cultural attributes, as well as economic wealth, involving hierarchical relations where the «superior» race exercises domination and control over others.»¹⁹

¹⁷ Definition der ehemaligen britischen Commission for Racial Equality, zitiert nach <https://www.theguardian.com/uk/1999/feb/24/lawrence.ukcrime7>.

¹⁸ The Stephen Lawrence Inquiry. Report of an inquiry by sir William Macpherson of Cluny, Februar 1999, abrufbar unter https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/277111/4262.pdf, Rz 6.34.

¹⁹ Res. v. 28. März 2008, U.N. Doc. A/HRC/7/43, para. 2(a).

[Rz 13] Rassismus ist eine Folge von Sklaverei, Kolonialismus und europäischer Vorherrschaft. Die im Zuge der Aufklärung und Entwicklung moderner Nationalstaaten gewachsenen «Überlegenheitsmythen» und «Kulturen der Unterscheidung» prägen die gesellschaftlichen Strukturen bis heute. Sie sind gewichtiger Bestandteil ordnungsrechtlicher Kontrolle von «Fremden», die den polizeilichen Zugriff auf den «fremden» Körper normalisierten und dadurch erleichtern. Die Erwartung der Gesellschaft an die Polizei, Minderheiten zu kontrollieren und zu überwachen, steigt vor allem dann, wenn aufgrund von Existenzängsten, Debatten über Ausländerkriminalität und Migrationsdruck rassistische Muster leichter mobilisiert werden. Hinzu kommen gesetzliche Grundlagen, die offen formuliert und somit im Lichte der Rechtssicherheit nicht hinreichend bestimmt sind.

3. Fazit – Perspektivenwechsel

[Rz 14] Der knappe Einblick in die begriffstheoretische Debatte rund um das soziale Problem des Racial Profiling zeigt, dass rassistische Polizeikontrollen noch weitgehend als Einstellungs- und Verhaltensproblem von einzelnen Polizistinnen und Polizisten analysiert werden. Dieses enge Begriffskonzept wird dem Problem nicht gerecht. Erforderlich ist stattdessen, dass Racial Profiling auf struktureller Ebene begriffen wird: Das Problem ist durch komplexe Interaktionen von rassistischen Wissensbeständen, rechtlichen Rahmenbedingungen und institutionellen diskriminierenden Praxen charakterisiert. Durch die Perspektivenwechsel kann gewährleistet werden, dass der analytische Blick geschärft wird, um die Wurzeln, die Strukturen und die Auswirkungen des Problems des Racial Profiling besser zu verstehen und rechtlich zu adressieren.

TAREK NAGUIB ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Zentrum für Sozialrecht (ZSR) der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften.