Ohne Beweislastumkehr doch kein Knaller für Racial-Profiling Prozesse

Welchen Reformdruck die Entscheidung Basu v. Deutschland dennoch auslöst

Johannes Siegel

24.10.2022 doi: 10.17176/20221024-230058-0

Am Dienstag, den 18.10.2022 war es wieder einmal so weit: Deutschland wurde vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) verurteilt. Die Entscheidung Basu v. Deutschland stellte eine Verletzung der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) fest. Es geht um Racial Profiling, die Bundespolizei, Sachsen – es sieht also nach einem Knaller aus. Cengiz Barskanmaz besprach bereits hier den Sachverhalt und den immensen Einfluss von strategischer Prozessführung, wie sie durch die Kampagne für Opfer rassistischer Polizeigewalt (KOP) bereitgestellt wurde, sowie die notorisch komplizierten Prozesskonstellation bei Racial Profiling.

Dennoch bleibt ein Aspekt der Entscheidung, der weiterhin besondere Aufmerksamkeit verdient: Unabhängige Ermittlungsinstanzen.

Der EGMR stellte einen Verstoß gegen das Recht auf Privatsphäre, Art. 8 Abs. 1 EMRK, in Verbindung mit dem Diskriminierungsverbot aus Art. 14 EMRK fest.

Dazu kam er, da der Vorwurf des Racial Profiling nicht ausreichend ermittelt wurde. Konkreter gesagt: dass schon keine Struktur existierte, die eine solche Ermittlung gegenüber der Bundespolizei überhaupt gewährleisten konnte.

Um interne Sachverhalte wie Racial Profiling durch die Polizei auszuermitteln, sei eine sowohl hierarchisch als auch institutionell unabhängige Instanz notwendig. Wenn der Schutzbereich eröffnet sei, treffe den Staat eine Pflicht, dem Vorwurf nachzugehen. Insbesondere wenn staatliche Akteure wie die Bundespolizei handeln, sei dies essenziell, damit der Schutz vor rassischer Diskriminierung nicht zu bloßer Theorie und Illusion verkomme.

Bundespolizeidirektion Pirna reicht nicht aus

Diesen Anforderungen wurde die ermittelnde Bundespolizeidirektion Pirna nicht gerecht. Ihr Verhältnis zum nachgelagerten Bundespolizeirevier Dresden (Hauptbahnhof), in welchem die handelnden Beamten angegliedert waren, wurde sowohl hierarchisch als auch institutionell als nicht unabhängig erachtet.

Dieser Mangel einer unabhängigen Ermittlungsinstanz führte den EGMR zum Ergebnis, dass die Bundesrepublik nicht pflichtgemäß untersucht hatte, ob die Identitätskontrolle von einer diskriminierenden Motivation getragen war.

Für die bereits seit langem zu vernehmenden Rufe nach Polizeibeauftragen, Ombudsstellen oder allgemein unabhängigen Ermittlungsinstanzen ist das endlich einmal eine erfreuliche Ansage aus der Justiz. Die Frage bleibt jedoch, ob diese Ansage aus Straßburg auch im für die Bundespolizei zuständigen Bundestag Gehör finden wird und die notwendigen Reformen anstößt. Völkerrechtlich wurde deren Fehlen bereits sowieso seit Jahren kritisiert.

Wie viel kostet Unabhängigkeit?

Der Anforderungskatalog für derartige Stellen wurde bereits ausgiebig diskutiert.[1] Wenngleich der EGMR vage bleibt (Rn. 33 „not only lack of any hierarchical or institutional connection but also practical independence“), sollen hier noch einmal zentrale Elemente unabhängiger Ermittlungsinstanzen betont werden. Wichtig sind vor allem drei Säulen, die die Unabhän-

[1] Zuletzt bei Botta, JZ 2022, 664 [665-666].

gigkeit garantieren sollen: personelle Unabhängigkeit, Ermittlungskompetenzen und finanzielle Unabhängigkeit.

Personelle Unabhängigkeit bezieht sich hier auf zwei Elemente. Zum einen braucht eine unabhängige Instanz unabhängiges Personal. Daher benötigt es eigenes Personal. Abordnungen aus Behörden sind deshalb nicht geeignet. Zum anderen muss dieses Personal unabhängig agieren können. Dafür darf es keiner Fach- oder Rechtsaufsicht eines Ministeriums unterliegen. Jegliche hierarchische Verknüpfung würde die Ermittlungen, gegebenenfalls auch nur mittelbar, beeinflussen.

Ohne eigenständige Ermittlungskompetenzen verkommt jedes Ermittlungsorgan zum zahnlosen Tiger. Notwendig sind deshalb Akteneinsichtsrechte, Zugangsrecht und die Möglichkeit Menschen vorzuladen und zu befragen sowie die Möglichkeit auch selbstständig tätig zu werden. Darüber hinaus muss klar bestimmt sein, welche Folgen aus dem Ermittlungsergebnis entstehen. Hier besteht viel Spielraum von Klagebefugnissen, Eintragungen in Personalakten bis zu Feststellungen, die in Gerichtsprozessen zu berücksichtigen sind.

Die schärfsten Kompetenzen garantieren dennoch keine Erfolge, wenn es kein Geld für eine effektive Ausstattung gibt. Hier schließt sich der Kreis zum unabhängigen Personal. Dieses muss zum einen bezahlt werden können und zum anderen ausreichend existieren. Eine einzige Person, mit vielleicht einer weiteren Hilfskraft, wird regelmäßig keinen Landkreis, geschweige denn ein Bundesland bedienen können. Deshalb muss in jedem Bundesland der notwendig Bedarf ermittelt werden und ein entsprechender eigner Haushaltstitel geschaffen werden.

Diese Anforderungen zeigen, dass es sich dabei um ein großes Vorhaben handelt. Jedoch liegt es nun an den zuständigen Parlamenten in Bund und Ländern, die notwendigen Reformen umzusetzen. Gegenwind und harte Auseinandersetzungen, wie es sie bereits beim deutlich harmloseren LADG gab, sind zu erwarten.

Trotz dieser erfreulichen Klarheit zu einer unabhängigen Ermittlungsinstanz hält die Entscheidung noch einen Tropfen Wermut bereit: Der EGMR beklagt nämlich am Ende, aufgrund der unterlassenen Ermittlung habe er nicht feststellen können, ob nun die Kontrolle Racial Profiling war oder nicht. Spätestens an dieser Stelle fällt auf, dass die Kontrolle selbst überhaupt nicht Gegenstand der Ausführungen des Gerichtshofs ist, sondern lediglich die fehlenden Ermittlungen. Eine Entscheidung in der Sache fehlt. So wird aus der Klatsche ein bloßes Tätscheln.

In diese Kerbe schlägt die teilweise abweichende Auffassung des Richters Pavli. Er trägt zwar die Entscheidung zum Verstoß gegen Art. 14 EMRK in Verbindung mit Art. 8 Abs. 1 EMRK mit, vermisst jedoch eine Beweislastumkehr zu Gunsten von Herrn Basu. Zur Erinnerung: Der Mangel einer unabhängigen Ermittlungsinstanz kommt vorliegend der Bundespolizei sogar zugute! Zum Vorwurf des Racial Profiling erfolgte keine Entscheidung, weil der Sachverhalt nicht ausermittelt sei. Eine Beweislastumkehr hätte das verhindert, schließlich sei es nicht zu viel verlangt, nach objektiven Gründen für die Kontrolle von Herrn Basu zu fragen. Im Ergebnis attestiert Richter Pavli der Bundesrepublik einen fehlenden Rechtsrahmen zum Schutz vor Racial Profiling (Rn. 12: „poorly crafted“).

Der Dämpfer aus Spanien

Im Ergebnis ist dem nur zuzustimmen, doch weshalb verdient das Sondervotum alle Aufmerksamkeit? Ist nicht schon die Mehrheitsmeinung im Ergebnis ein großer Erfolg? Basu v. Deutschland hat eine Zwillingsentscheidung vom selben Tag, Muhammad v. Spanien. Der Sachverhalt war ähnlich. Es handelte sich ebenfalls um einen Fall von Racial Profiling, der sich nicht in Sachsen, sondern in Barcelona zutrug. Die Entscheidung ist jedoch eine ganz andere: Herr Muhammad soll sich auffällig verhalten haben. Seine Darlegungen und Beweisangebote hatten vor den spanischen Verwaltungsgerichten keinen Erfolg. Auch vor dem EGMR unterlag er, allerdings in einer denkbar knappen Entscheidung 4 zu 3, mit zwei abweichenden Sondervoten und zwei weiteren Sondervoten, die zwar die Entscheidung, nicht jedoch die Begründung mittragen. Es wurde kein Verstoß erkannt, da Herr Muhammad keine Verletzung habe darlegen können. Eine Beweis-

lastumkehr hätte auch in diesem Fall eine Veränderung mit sich gebracht.

Dennoch beweisen die beiden Entscheidungen, dass eine Beweislastumkehr allein nicht ausreicht. Anhand des Falls von Herrn Muhammad zeigt sich, dass angeführte Gründe für Kontrollen ihrerseits kontrolliert werden müssen, um die bloße Kaschierung von Racial Profiling, auszuschließen. Die Behauptung, die kontrollierte Person sei auffällig gewesen, ist schnell erhoben. Ob es tatsächlich so gewesen ist oder es lediglich um eine Schutzbehauptung der Polizei handelt kann auch durch eine Beweislastumkehr schwer aufgelöst werden. Dieses Problem ist keine abstrakte Überlegung, denn auch in deutschen Racial Profiling-Prozessen wurde bereits darüber gestritten was ein auffälliges Verhalten sei.

Mangels klarer Entscheidungen in der Sache in beiden Verfahren bleibt darüber hinaus der Maßstab eines menschenrechtswidrigen Racial Profiling weiterhin unklar. Der EGMR prüft in beiden Verfahren, ob die „obligation to investigate possible racist motives" erfüllt wurde (Basu Rn. 31; Muhammad Rn. 63). Sofern daraus geschlussfolgert würde, dass ein Racial Profiling lediglich vorliege, sofern die Maßnahme durch eine rassistische Motivation erfolge, würde das zu einer deutlich engeren Auslegung, im Vergleich zur deutschen Rechtsprechung zu Motivbündeln, führen. Ein derart enges Verständnis würde zumindest überraschen, sodass auch hier noch lange nicht jede Frage beantwortet ist. Daher muss der Fokus und die Hoffnung auf die Reformen der unabhängigen Ermittlungsinstanzen gesetzt werden. Zum einen, dass sie überhaupt erfolgen und zum anderen, dass sie den beschriebenen Anforderungen entsprechen.

Die Entscheidung Basu v. Deutschland erhöht den Reformdruck bei sogenannten anlasslosen Polizeikontrollen beträchtlich und erfordert unabhängige Ermittlungsinstanzen. Die prozessual notorisch schwierigen Racial Profiling-Prozesse sind hingegen nicht leichter zu führen, denn eine Beweislastumkehr ist nicht etabliert worden. Der Fall Muhammad v. Spanien vom selben Tag zeigt auf, wie wichtig es wäre, jenseits einer Beweislastumkehr der Polizei Dokumentationspflichten aufzuerlegen und vage Anlässe von Kontrollen auf ihren rassistischen Gehalt zu kontrollieren. Zumindest für den Moment bleiben gemischte Gefühle, die sich auch in der Presseerklärung der KOP wiederfinden, die mit einer Solidaritätsbekundung für Herrn Muhammad endet.

Ich danke Anna Katharina Mangold und Daniel Thym für wertvolle Anmerkungen.

EMPFOHLENE ZITATION

Siegel, Johannes: Ohne Beweislastumkehr doch kein Knaller für Racial-Profiling Prozesse: Welchen Reformdruck die Entscheidung Basu v. Deutschland dennoch auslöst, Verfassungsblog, 24.10.2022, doi: 10.17176/20221024-230058-0.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20221024-230058-0.