

Schutz nationaler Minderheiten vor Verwendung diskriminierender  
Minderheitenkennzeichnungen durch die Polizeibehörden

**Abschlussbericht der Projektgruppe**

**„Schutz nationaler Minderheiten vor Verwendung diskriminierender  
Minderheitenkennzeichnungen durch die Polizeibehörden“**

## **1. Auftrag, Zusammensetzung und Vorgehensweise der Projektgruppe**

Der Zentralrat der Sinti und Roma hat seit 1993 wiederholt ein gesetzliches Diskriminierungsverbot gefordert; mit Schreiben vom 14.02.2007 wandte er sich mit dem Vorschlag an alle Innenminister und -senatoren, ein „Diskriminierungsverbot gegen die Minderheitenkennzeichnung Beschuldigter in der Berichterstattung“ in das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) aufzunehmen. Minderheitenverbände sollten zudem befugt werden, ohne in ihren Rechten verletzt zu sein, Klage auf Feststellung eines Verstoßes gegen das Diskriminierungsverbot zu erheben und Unterlassung und Schadenersatz einzufordern.

Die Innenministerkonferenz hat sich zuletzt in ihrer Sitzung am 31.05./01.06.2007 unter TOP 35 mit dem Thema „Schutz nationaler Minderheiten vor Verwendung diskriminierender Minderheitenkennzeichnungen durch die Polizeibehörden“ befasst.

Sie war vor dem Hintergrund des Problems einer möglichen diskriminierenden Minderheitenkennzeichnung der Auffassung, dass die diesbezüglichen Erlasse der Länder überprüft und ggf. ergänzt werden sollten.

Der AK II wurde deshalb beauftragt, eine Beschlussfassung der IMK für die Polizeibehörden zum Schutz nationaler Minderheiten vor diskriminierender Minderheitenkennzeichnung vorzubereiten und der IMK auf ihrer Sitzung im Herbst 2007 vorzulegen.

Zur Erledigung des IMK-Auftrags wurde vom AK II eine Projektgruppe unter Federführung von Herrn Landespolizeipräsident Norbert Nedela (Hessen) eingerichtet.

Mit Schreiben vom 25.06.2007 wurden durch den Vorsitzenden des AK II die Teilnahmewünsche für die Abarbeitung des IMK-Auftrags abgefragt. An der Projektgruppe beteiligten sich das Bundesministerium des Innern und die Länder Bayern, Rheinland-Pfalz sowie Hessen (Vorsitz).

Zur Bestandsaufnahme wurden in den Ländern und beim Bund die themenbezogenen Vorschriften und Vereinbarungen zum Schutz nationaler Minderheiten vor Verwendung diskriminierender Minderheitenkennzeichnungen durch die Polizeibehörden schriftlich abgefragt, siehe Bund-Länder-Abfrage vom 16.07.2007<sup>1</sup>.

In einer Projektgruppensitzung sowie direkten Abstimmungen wurde ein gemeinsames Aufgabenverständnis erzielt und die Empfehlung an den AK II im Konsens erarbeitet<sup>2</sup>.

## 2. Bestandsaufnahme durch Bund-Länder-Abfrage

Die Regelungen der Bundesländer zeichnen ein differentes Bild:

Fünf Länder (HB, HH, NW, ST, TH) sowie das BKA besitzen keine über die europäischen und nationalen Regelungen hinausgehenden spezifischen Regelungen.

In vier Bundesländern (BB, BW, BY, RP) werden die Polizeibehörden in unterschiedlichen Vorschriften angewiesen, weder im internen noch externen Sprachgebrauch die ethnische Zugehörigkeit oder vergleichbare Bezeichnungen zu verwenden. Die Landesregierung **Rheinland-Pfalz** hat darüber hinaus mit dem Verband Deutscher Sinti und Roma, Landesverband Rheinland-Pfalz e.V., eine Rahmenvereinbarung getroffen.

In **Baden-Württemberg** wird auf die Bezeichnungen der ethnischen Zugehörigkeit gänzlich verzichtet. Zur Vermeidung von Nachteilen bei der polizeilichen Aufgabenerfüllung und Gewährleistung der fachlich notwendigen Bezeichnung spezifischer Tätergruppen werden erforderlichenfalls Begriffe wie „mobile Straftäter“ (bedarfsweise auch mit Verweis auf die regionale Herkunft oder Nationalität) verwandt. Diese Beschreibungen geben in neutraler Form bestimmte Tat- oder Tätermerkmale oder Charakteristika weiter oder beschreiben abstrahiert den modus operandi. Dabei muss aber beachtet werden, dass diese Bezeichnungen dann nicht nur synonym für bestimmte Gruppierungen genutzt werden, also eine neue Ersatzbezeich-

---

<sup>1</sup> Syn opse zur Vorschriftenlage Bund-Länder (Anlage 1, nicht freigegeben)

<sup>2</sup> Protokoll der Sitzung vom 22.08.2007 in Wiesbaden (Anlage 2, nicht freigegeben)

nung generieren, sondern tatsächlich individuelle Tat- und Tätermerkmale wiedergeben.

Die anderen Bundesländer (BE, HE, MV, NI, SL, SH, SN) regeln die Verwendungen etwaiger Bezeichnungen in Veröffentlichungen und Fahndungsaufrufen mehrheitlich im Rahmen der Vorschriften zur Zusammenarbeit mit der Presse. Im Tenor darf bei Berichten nicht auf die Zugehörigkeit zu einer ethnischen oder religiösen Minderheit oder der Hautfarbe eines Beschuldigten oder Tatverdächtigen hingewiesen werden.

Eine Übersicht der existierenden Regelungen und deren wesentlichen Inhalte ist in der Synopse zur Bund-Länder-Abfrage<sup>3</sup> zusammengefasst.

### **3. Regelungsniveau/-systematik**

Die Bestandsaufnahme vorhandener Regelungen zeigt nach Wertung der Projektgruppe deutliche Unterschiede auf; das Spektrum reicht vom Fehlen einer individuellen Vorschrift zum Minderheitenschutz (mit dem Hinweis auf die allgemeingültige Rechtslage) bis zu sehr detaillierten Erlassregelungen, beispielsweise mit ausformulierten Vorgaben zu dem erwarteten Verhalten der Polizeibeschäftigten.

Die Projektgruppe hat für die Erstellung ihrer Empfehlung das unterschiedliche Regelungsniveau in Bund und Ländern schematisch wie folgt bewertet:

Jede Empfehlung einer Regelung durch die Projektgruppe wird an den vorhandenen Länderregelungen gemessen bzw. damit verglichen werden, so dass sich aus Ländersicht Abweichungen ergeben können, und zwar als höhere oder tiefere Schwelle der Handhabung oder abweichende Nuancierung.

Die Projektgruppe hat eine Empfehlung erarbeitet und als konsensfähige Muster-Regelung gewertet, da sie inhaltlich dem gebotenen Minderheitenschutz gerecht wird und zugleich polizeifachlich Bestand hat.

---

<sup>3</sup> Vgl. Synopse zur Vorschriftenlage Bund-Länder, a.a.O, nicht freigegeben.

Diese Empfehlung soll zum künftigen Mindeststandard in den Ländern und beim Bund erklärt werden.

Über das Niveau der Muster-Regelung hinausgehende Regelungen sind möglich, insbesondere falls bereits eine hohe Regelungsschwelle und daher kein Anlass besteht, die bisherige Praxis zu verändern.

Eine Unterschreitung des Standards der Muster-Regelung ist aus der Sicht der Projektgruppe nicht akzeptabel.

#### **4. Empfehlung/Muster-Regelung**

Der Mindeststandard zum Schutz nationaler Minderheiten vor Verwendung diskriminierender Minderheitenkennzeichnungen durch die Polizeibehörden ist als leitbildartige Empfehlung formuliert und kann durch den Bund und die Länder unverändert übernommen werden. Daneben besteht die Möglichkeit, ergänzende Regelungen zu treffen, die über den Mindeststandard hinausgehen:

##### **Schutz nationaler Minderheiten vor Verwendung diskriminierender Minderheitenkennzeichnungen durch Polizeibehörden**

Das geltende Recht -Grundgesetz, Landesverfassung und Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) -verbietet es, Menschen aufgrund ihrer Rasse, Hautfarbe, Abstammung oder religiösen Herkunft zu benachteiligen; gleiches gilt für Personen besonderer Lebensweisen. Nach dem Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten, das in Deutschland unmittelbar geltendes Recht ist, ist jede Diskriminierung aus Gründen der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit verboten.

Die Polizei sieht nicht nur diese rechtlichen Vorgaben als Ausgestaltung der Menschenwürde, sondern fühlt sich bei ihrem Handeln und Auftreten und nach ihrem Selbstverständnis und mit dem Blick auf die historische Verantwortung insbesondere dem Schutz von Minderheiten verpflichtet.

Die Polizei bedient sich keiner Stigmatisierungen, Kategorisierungen oder pauschalen Bezeichnungen von Menschen. Gleiches gilt für Ersatzbezeichnungen oder Begriffe, unabhängig davon, ob sie tatsächlich oder subjektiv geeignet sind, einen Menschen, eine Ethnie, eine Volkzugehörigkeit oder eine Minderheit zu diskriminieren, zu stigmatisieren oder abzuqualifizieren.

Auf die Zugehörigkeit zu einer Minderheit darf in der internen und externen Berichterstattung nur hingewiesen werden, wenn sie für das Verständnis eines Sachverhaltes oder für die Herstellung eines sachlichen Bezuges zwingend erforderlich ist.

Die Polizei verwendet im internen wie im externen Gebrauch anstelle von Kategorien differenzierte und detaillierte Darstellungen, insbesondere im Zusammenhang mit der Fahndung, der Personenbeschreibung oder der Schilderung eines Tatherganges.

Form und Inhalt des polizeilichen Sprachgebrauchs im Innen- und Außenverhältnis sind so zu halten, dass sie nicht diskriminieren oder Vorurteile schüren.

Die Polizei berücksichtigt, dass sie im internen wie im externen Gebrauch jede Begrifflichkeit vermeiden muss, die von Dritten zur Abwertung von Menschen missbraucht bzw. umfunktioniert oder in deren Sinne interpretiert werden kann. Dem muss auch im internen Bereich Rechnung getragen werden, da interne Dokumentationen nach außen dringen und dort Wirkung entfalten können (z. B. Akteneinsicht durch Rechtsanwälte, Textgenerierung der Pressestelle aus Vorlagen der sachbearbeitenden Dienststelle).

Der Umgang der Medien und der Presse mit dem Thema Schutz von nationalen Minderheiten vor Diskriminierung kann von der Polizei und den staatlichen Einrichtungen nur im Rahmen entsprechender Hinweise erfolgen, nicht aber über die vorhandenen Gesetze hinaus geregelt werden. Die Polizei ist sich ihrer Verantwortung bei dem Umgang mit dem Persönlichkeitsrecht des Individuums bewusst.

Die Verpflichtung zu einer authentischen oder wortgetreuen Dokumentation von Angaben bei Anzeigen, Vernehmungen oder Berichten bleibt hiervon unberührt.

Protokollnotiz von Rheinland-Pfalz:

Rheinland-Pfalz ist der Auffassung, dass die Formulierung auf Seite 6, 3. Absatz ("Auf die Zugehörigkeit zu einer Minderheit...") nicht erforderlich ist und wird sie daher nicht übernehmen.