

Kleine Anfrage

der Abgeordneten Clara Bünger, Nicole Gohlke, Gökay Akbulut, Anke Domscheit-Berg, Dr. André Hahn, Susanne Hennig-Wellsow, Ina Latendorf, Cornelia Möhring, Petra Pau, Sören Pellmann, Martina Renner, Dr. Petra Sitte und der Fraktion DIE LINKE.

Problematik des Racial Profiling und anlasslose Kontrollen der Bundespolizei seit 2021

Nach § 22 Absatz 1a des Bundespolizeigesetzes (BPolG) kann die Bundespolizei „zur Verhinderung oder Unterbindung unerlaubter Einreise (...) in Zügen und auf dem Gebiet der Bahnanlagen (...), soweit anzunehmen ist, dass diese zur unerlaubten Einreise genutzt werden, (...) jede Person kurzzeitig anhalten, befragen und verlangen, dass mitgeführte Ausweispapiere oder Grenzübertrittspapiere zur Prüfung ausgehändigt werden, sowie mitgeführte Sachen in Augenschein nehmen“. § 23 Absatz 1 Nummer 3 BPolG verleiht der Bundespolizei die Befugnis, „im Grenzgebiet bis zu einer Tiefe von dreißig Kilometern zur Verhinderung oder Unterbindung unerlaubter Einreise“ die Identität einer Person festzustellen. Nach § 44 Absatz 2 BPolG kann die Bundespolizei innerhalb dieses Grenzgebiets zum gleichen Zweck von einer Person mitgeführte Sachen durchsuchen.

Im Jahr 2020 hat die Bundespolizei rund 2,6 Millionen verdachtsunabhängige Kontrollen durchgeführt (Bundestagsdrucksache 19/28335). Nach einem deutlichen Anstieg 2019 ist die Zahl der Kontrollen damit wieder etwas zurückgegangen. 2019 hatte die Bundespolizei 2,95 Millionen Kontrollen durchgeführt, 2018 waren es 2,1 Millionen, 2017 2,3 Millionen (siehe die regelmäßigen Kleinen Anfragen der Fraktion DIE LINKE., zuletzt Bundestagsdrucksache 19/19458). Verdachtsunabhängige Kontrollen stehen seit Jahren in der Kritik. Menschenrechtsorganisationen und antirassistische Initiativen werfen der Bundespolizei vor, sich des Racial Profiling zu bedienen, also gezielt Menschen zu kontrollieren, die ihnen aufgrund ihres äußeren Erscheinungsbildes – etwa wegen der Hautfarbe, der Haarfarbe oder eines religiösen Symbols – verdächtig erscheinen. Dies stelle einen Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot aus Artikel 3 Absatz 3 des Grundgesetzes (GG) dar (https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Studie/Racial_Profiling_Menschenrechtswidrige_Personenkontrollen_nach_Bundespolizeigesetz.pdf). Die Fragestellerinnen und Fragesteller teilen diese Sichtweise.

Auch die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) problematisierte bereits mehrfach diskriminierende Praktiken der deutschen Polizei bei anlasslosen Kontrollen. ECRI empfahl dem Bund und den Ländern in ihrem sechsten Bericht über Deutschland, „eine Studie zum Racial Profiling in Auftrag zu geben und sich an ihr mit dem Ziel zu beteiligen, Maßnahmen zur Beendigung bestehenden Racial Profilings und zur Verhinderung zukünftigen

Racial Profiling zu entwickeln und umzusetzen“ (<https://rm.coe.int/ecri-report-on-germany-sixth-monitoring-cycle-german-translation-/16809ce4c0>). Weil dies bislang nicht umgesetzt wurde, hat ECRI Deutschland im September 2022 erneut gerügt (https://search.coe.int/directorate_of_communications/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a81ea4). Der UN-Ausschuss gegen Rassismus zeigte sich in der Vergangenheit ebenfalls „besorgt“ über die deutsche Gesetzgebung und polizeiliche Praxis solcher anlasslosen Kontrollen, die „de facto zu rassistischer Diskriminierung“ führten (CERD/C/DEU/CO/19-22).

Die diskriminierende Wirkung von verdachtsunabhängigen Kontrollen war bereits mehrfach Gegenstand gerichtlicher Auseinandersetzungen. Dass es sich bei Racial Profiling um eine Grundrechtsverletzung handelt, ist in der Rechtsprechung unumstritten. Das Oberverwaltungsgericht (OVG) Rheinland-Pfalz entschied 2016, dass eine Auswahl von Personen bei Kontrollen auch dann gegen das Diskriminierungsverbot des Grundgesetzes verstößt, wenn die Hautfarbe ein tragendes Kriterium unter anderen ist (Aktenzeichen 7 A 11108/14.OVG). Der Göttinger Rechtsanwalt Sven Adam, der den Kläger in diesem Verfahren vertrat, bezeichnete das Urteil als „Meilenstein für den Kampf gegen die rechtswidrige Praxis des Racial Profiling“ (Pressemitteilung vom 22. April 2016). Das OVG Nordrhein-Westfalen hat diese Auffassung im August 2018 bestätigt. Ein Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot liege auch dann vor, wenn die Hautfarbe bei der Auswahl von Personen für eine Kontrolle ein mittragendes Kriterium neben anderen Gründen in einem „Motivbündel“ sei (Aktenzeichen 5 A 294/16). Zuletzt entschied der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) im Oktober 2022 mit Blick auf eine Identitätskontrolle durch die Bundespolizei in einem Zug hinter der deutsch-tschechischen Grenze im Jahr 2012, dass diese hinsichtlich des Vorwurfs des Racial Profiling aufgrund der hierarchischen und institutionellen Verbindungen zwischen der Ermittlungsbehörde und dem Staatsbediensteten, der die fragliche Handlung vorgenommen hat, nicht unabhängig aufgeklärt worden sei (Basu v. Germany, Aktenzeichen 215/19, Randnummer 36). Die staatlichen Behörden seien ihrer Pflicht nicht nachgekommen, „alle angemessenen Maßnahmen zu ergreifen, um durch eine unabhängige Stelle festzustellen, ob bei der Identitätskontrolle eine diskriminierende Haltung eine Rolle gespielt hat oder nicht“ (Randnummer 38). Die Bundesregierung teilte auf Nachfrage mit, dass das Urteil derzeit „geprüft und ausgewertet“ werde, sodass noch keine Aussagen zu etwaigen Schlussfolgerungen getroffen werden könnten (Antwort der Parlamentarischen Staatssekretärin Rita Schwarzelühr-Sutter vom 9. November 2022 auf die Schriftliche Frage 48 der Abgeordneten Clara Bünger auf Bundestagsdrucksache 20/4434).

Zudem gibt es auch europarechtliche Bedenken gegen § 23 Absatz 1 Nummer 3 BPolG. Die EU-Kommission hatte 2014 ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesregierung eingeleitet, weil die deutsche Rechtslage nach Ansicht der EU-Kommission nicht geeignet war zu gewährleisten, dass die Kontrollen auf Basis von § 23 Absatz 1 Nummer 3 BPolG nicht die gleiche Wirkung haben wie unionsrechtlich verbotene Grenzkontrollen. Darin sah sie einen Verstoß gegen den Schengener Grenzkodex. So hatten auch der Europäische Gerichtshof (EuGH; Rechtssachen C-188/10, C-189/10, C-278/12 und C-9/16) sowie mehrere deutsche Gerichte entschieden (zuletzt Verwaltungsgerichtshof [VGH] Baden-Württemberg, Aktenzeichen 1 S 1469/17). Das Vertragsverletzungsverfahren wurde eingestellt, nachdem das damalige Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat am 7. März 2016 einen Erlass zur Anwendung von § 23 Absatz 1 Nummer 3 BPolG veröffentlicht hatte. Nach Ansicht der Fragestellerinnen und Fragesteller genügt der Erlass jedoch nicht den Anforderungen der Rechtsprechung des EuGH, weil er keine effektiven Einschränkungen hinsichtlich der Häufigkeit und Intensität der Kontrollen in der Praxis enthält

(<https://www.buzzfeed.com/de/marcusengert/racial-profiling-urteil-kontrollen-bundespolizei>).

Wir fragen die Bundesregierung:

1. In welchem Umfang hat die Bundespolizei 2021 und im bisherigen Jahr 2022 von § 22 Absatz 1a, § 23 Absatz 1 Nummer 3 und § 44 Absatz 2 BPolG Gebrauch gemacht (bitte die Jahresgesamtzahlen nennen und auch nach Quartalen aufschlüsseln und nach Grenzgebiet, Inland und Flughäfen differenzieren)?
2. In welchen Verkehrsmitteln wurde in welchem Umfang von den oben genannten Befugnisnormen Gebrauch gemacht, und in wie vielen Fällen kam es dabei insgesamt zu polizeilichen Feststellungen unerlaubter Einreise bzw. unerlaubten Aufenthalts, und wie viele betrafen den Verdacht der unerlaubten Einreise bzw. des unerlaubten Aufenthalts (bitte nach Jahren differenzieren und so darstellen, wie in der Antwort zu Frage 2 auf Bundestagsdrucksache 19/10065)?
3. Wie viele Beschwerden im Zusammenhang mit Maßnahmen nach § 22 Absatz 1a und § 23 Absatz 1 Nummer 3 BPolG sind 2021 und im bisherigen Jahr 2022 eingereicht worden, und wie häufig und wie viele Personen betreffend wurde dabei die Problematik des Racial Profiling bzw. ein Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot angesprochen (bitte nach Jahren und Bundespolizeidirektionen aufschlüsseln)?
4. Wie wurde mit diesen Beschwerden jeweils umgegangen, wie viele von ihnen wurden ganz oder teilweise für berechtigt befunden, und welche Folgen hatte dies jeweils?
5. Welche Gerichtsverfahren sind nach Kenntnis der Bundesregierung derzeit im Zusammenhang mit der Durchführung von Personenkontrollen nach den §§ 22 Absatz 1a, 23 Absatz 1 Nummer 3 BPolG bei welchen Gerichten anhängig?

Welche Vorwürfe erheben die Kläger dabei?

6. Welche Entscheidungen gab es nach Kenntnis der Bundesregierung 2021 und im bisherigen Jahr 2022 in Gerichtsverfahren im Zusammenhang mit der Durchführung von Personenkontrollen nach den §§ 22 Absatz 1a, 23 Absatz 1 Nummer 3 BPolG (bitte mit Datum und Inhalt darstellen)?
7. Welche Gerichtsentscheidungen (bitte mit Datum und Inhalt darstellen) gab es 2021 und im bisherigen Jahr 2022 zu der Frage, ob § 23 Absatz 1 Nummer 3 BPolG den Anforderungen des EU-Rechts und der Rechtsprechung des EuGH zu einem Rechtsrahmen, der Konkretisierungen oder Einschränkungen zur Lenkung der Intensität, der Häufigkeit und der Selektivität von Kontrollen enthält (Urteil C-9/16 vom 21. Juni 2017, Randnummer 59), genügt, nachdem der Erlass zur Anwendung von § 23 Absatz 1 Nummer 3 BPolG vom 7. März 2016 veröffentlicht wurde?
8. Wie viele Beamtinnen und Beamte der Bundespolizei haben seit 2019 an Antirassismus- und Antidiskriminierungsseminaren teilgenommen (bitte nach Jahren und Dienstgraden differenzieren)?

Wie viele Seminare mit wie vielen Teilnehmerinnen und Teilnehmern sind für das laufende Jahr 2022 und für 2023 geplant?

- a) Wie lange dauern die Seminare?
- b) Ist eine einmalige Teilnahme vorgesehen oder sollen die Seminare in regelmäßigen Abständen immer wieder besucht werden (bitte begründen)?

- c) Welche wissenschaftlichen Studien werden in den Seminaren behandelt?
- d) Mit welchen zivilgesellschaftlichen Organisationen arbeitet die Bundespolizei aktuell bei der Planung, Konzeption und Durchführung von Antirassismus- und Antidiskriminierungsseminaren zusammen?
9. Was genau ist damit gemeint, wenn die Bundesregierung hervorhebt, die Empfehlungen von ECRI (siehe Vorbemerkung der Fragesteller) seien völkerrechtlich nicht bindend, würden aber von der Bundesregierung „sehr ernst genommen“ (Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Johann Saathoff auf die Mündliche Frage 26 der Abgeordneten Clara Bünger, Plenarprotokoll 20/56)?
- Werden die besagten Empfehlungen von ECRI umgesetzt oder nicht (bitte ausführen und begründen)?
10. Ist die Feststellung der Bundesregierung, dass „das Geschlecht sowie die das Erscheinungsbild betreffenden Merkmale“ wie die Hautfarbe „keine tragenden Kriterien bei Personenkontrollen der Bundespolizei“ seien (Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Johann Saathoff auf die Mündliche Frage 26 der Abgeordneten Clara Bünger, Plenarprotokoll 20/56), so zu verstehen, dass die Bundesregierung davon ausgeht, dass die Bundespolizei kein Racial Profiling praktiziert, und auf welche empirischen Untersuchungen oder Erkenntnisse stützt sie sich dabei ggf. (bitte ausführen), oder ist gemeint, dass die Bundespolizei kein Racial Profiling praktizieren soll?
11. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass die Bundespolizei in der Vergangenheit Racial Profiling praktiziert hat, dies aber nun kein Problem mehr darstelle (bitte die Veränderungen ggf. nachvollziehbar darstellen), oder vertritt die Bundesregierung die Auffassung, dass Racial Profiling in der Praxis der Bundespolizei niemals vorgekommen ist (bitte ggf. unter Angabe entsprechender empirischer Untersuchungen begründen)?
12. Wie lässt sich, falls die Bundesregierung der Meinung ist, dass Racial Profiling bei der Bundespolizei nicht vorkomme, nach ihrer Auffassung erklären, dass internationale Organisationen, Menschenrechts- und antirassistische Initiativen und auch Betroffene selbst regelmäßig deutliche Kritik an Racial Profiling durch die Bundespolizei üben (siehe Vorbemerkung der Fragesteller und auch Bundestagsdrucksache 20/3753)?
13. Geht die Bundesregierung davon aus, dass in der großen Mehrzahl der Fälle Kontrollen durch die Bundespolizei lediglich subjektiv als diskriminierend „empfunden“ worden seien, es sich aber nicht um objektiv rechtswidrige Maßnahmen gehandelt habe (Antwort zu Frage 5 auf Bundestagsdrucksache 19/28335)?
14. Wie weit ist die Auswertung und Prüfung des in der Vorbemerkung der Fragesteller erwähnten EGMR-Urteils zu Racial Profiling in Deutschland mittlerweile vorangeschritten, und was kann die Bundesregierung dazu mitteilen, welche Schlussfolgerungen und Konsequenzen aus dem Urteil gezogen wurden oder werden, insbesondere auch in Bezug auf die Schaffung eines bzw. einer unabhängigen Polizeibeauftragten?
15. Welche Pläne oder Vorstellungen gibt es zu einer klarstellenden Regelung im Bundespolizeigesetz für diskriminierungsfreie Kontrollen durch die Bundespolizei, auf die die Bundesregierung in ihrer Antwort auf die Schriftliche Frage 47 der Abgeordneten Clara Bünger (Bundestagsdrucksache 20/4434) verwiesen hat?

Ist hierbei an eine abstrakte Verbotsregelung gedacht oder sollen konkrete Vorgaben dazu gemacht werden, wie sichergestellt werden kann, dass die Auswahl der zu kontrollierenden Personen nicht an äußerlichen Merkmalen, insbesondere der Hautfarbe, anknüpft?

16. Welche Regelungen anderer EU-Mitgliedstaaten zur Verhinderung rassistischer Polizeikontrollen gibt es nach Kenntnis der Bundesregierung, und an welchen dieser Regelungen kann nach ihrer Auffassung angeknüpft werden, bzw. welche dieser Regelungen lehnt sie aus welchen Gründen ab?
17. Wie ist es mit dem Verbot von Binnengrenzkontrollen vereinbar, dass laut einem Medienbericht bei Flügen aus Griechenland per Durchsage in den Flugzeugen dazu aufgefordert wird, die Pässe bereitzuhalten, weil die Bundespolizei eine Passkontrolle durchführe (<https://taz.de/Offenbar-Verstoss-gegen-Schengen/!5083858/>), und wie ist es mit dem Diskriminierungsverbot vereinbar, wenn laut diesem Medienbericht dabei „alle ausländisch aussehenden Passagiere (...) herausgewunken und befragt“ werden (ebd.)?
18. Teilt die Bundesregierung die in dem Medienbericht genannte Erklärung der Bundespolizei (ebd.), wonach es sich bei den Dokumentensichtungen in Bezug auf alle Passagiere bzw. bei den Befragungen „ausländisch aussehender Passagiere (...) nicht um Kontrollen“ handele, „auch wenn Reisende dies so empfinden mögen“?
19. Bedeutet die in dem Medienbericht zitierte Erklärung eines Sprechers des damaligen Bundesministeriums des Innern (ebd.), wonach Kontrollen zur Verhinderung grenzüberschreitender Kriminalität zulässig seien, wenn sie auf der Grundlage von Stichproben und nicht in systematischer Art und Weise konzipiert und durchgeführt werden, dass die Kontrollen von Flugpassagieren aus Griechenland nach Auffassung des Bundesministeriums des Innern und für Heimat unzulässig sind, weil die Kontrollen der Flugpassagiere systematisch erfolgen und konzipiert worden sind, und falls ja, welche Konsequenzen wurden oder werden hieraus gezogen?
20. Wie hat das Bundesinnenministerium gegenüber der EU-Kommission begründet und nachgewiesen, dass die mit Wirkung zum 12. November 2022 erneut verlängerten Binnengrenzkontrollen an der deutsch-österreichischen Grenze aufgrund einer neuen ernsthaften Bedrohung erforderlich sind, was der EuGH zur Bedingung einer solchen Verlängerung an sich verbotener Binnengrenzkontrollen macht (vgl. Urteil des EuGH vom 26. April 2022 in den verbundenen Rechtssachen C-368/20 und 369/20, Randnummer 79; vgl. auch Antwort zu den Fragen 11 und 12 auf Bundestagsdrucksache 20/4242), vor dem Hintergrund, dass die kontinuierlichen Verlängerungen dieser Binnengrenzkontrollen seit 2017 immer wieder mit ähnlichen Umständen begründet wurden, etwa: „Defizite beim Schutz der Außengrenzen“, „Sekundärmigration über Griechenland“, „erhebliche illegale Sekundärmigration“, „fragile Lage an der türkisch-griechischen Grenze“, „illegales Migrationspotential entlang der Balkan-Route“ (vgl. Antwort zu Frage 40 der Abgeordneten Clara Büniger auf Bundestagsdrucksache 20/1817), sodass für die Fragestellerinnen und Fragesteller nicht ersichtlich ist, auf welche neue Bedrohung sich die Bundesregierung berufen haben will?

Berlin, den 21. November 2022

Amira Mohamed Ali, Dr. Dietmar Bartsch und Fraktion

