

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Memet Kilic, Josef Philip Winkler, Wolfgang Wieland, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 17/9821 –**

### **„Ethnic Profiling“ durch Angehörige der Bundespolizei im Zusammenhang mit verdachtsunabhängigen Kontrollen**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Völkerrecht, Europarecht, Grundgesetz und einfachgesetzliche Bestimmungen enthalten in vielfacher Hinsicht Diskriminierungsverbote, an denen sich jegliches Verhalten staatlicher Behörden und Bediensteter messen lassen muss. Dies gilt auch und insbesondere bei polizeilichen Freiheitsbeschränkungen, wie beispielsweise Personenkontrollen und Identitätsfeststellungen. Unterschiedliche Behandlung von Personen aufgrund von Hautfarbe und/oder ethnischer Herkunft sind dabei grundsätzlich untersagt. Dies hat die Bundesregierung im August 2011 in ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu verdachtsunabhängigen Kontrollen der Bundespolizei ausdrücklich bekräftigt (Bundestagsdrucksache 17/6778). In der Vorbemerkung der Bundesregierung heißt es wörtlich:

„Eine unterschiedliche Behandlung von Personen in Abhängigkeit von Rasse, Herkunft oder Religion ist im BPolG [Bundespolizeigesetz] sowie den weiteren für die Bundespolizei geltenden Vorschriften und Erlassen schon deshalb nicht enthalten, weil solche Methoden unvereinbar mit dem Verständnis von Polizeiarbeit in einem demokratischen Rechtsstaat sind.“

Mit der so formulierten Auffassung steht die Bundesregierung im Einklang mit der Rechtsauffassung nicht nur des Bundesverfassungsgerichts und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR), sondern ebenfalls der Einschätzung einschlägiger Beobachtungsgremien auf internationaler (VN-Ausschuss gegen Rassendiskriminierung – CERD) und europäischer Ebene (Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz – ECRI). So sieht das Bundesverfassungsgericht Ungleichbehandlungen bereits dann als besonders problematisch an, wenn die personenbezogenen Merkmale, die zur Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung herangezogen werden, in die Nähe der durch Artikel 3 Absatz 3 des Grundgesetzes (GG) geschützten Merkmale kommen (siehe BVerfGE 88, S. 87). Der EGMR hat in seiner Entscheidung im Fall *Timishev gegen Russland* deutlich gemacht, dass eine Ungleichbehandlung, die sich „ausschließlich oder in einem entscheidenden Ausmaß“ auf die ethnische Herkunft stützt, stets einen Verstoß gegen die Europäische Menschenrechtskon-

vention (EMRK) darstellt. In der Allgemeinen Bemerkung Nummer 31 von CERD werden die Vertragsstaaten des Abkommens aufgefordert, erkennungsdienstliche Maßnahmen zu unterlassen, die sich faktisch allein auf die äußerliche Erscheinung der jeweils betroffenen Person stützen (Zitat: „States parties should take the necessary steps to prevent questioning, arrests and searches which are in reality based solely on the physical appearance of a person, that person’s colour or features or membership of a racial or ethnic group, or any profiling which exposes him or her to greater suspicion“).

In der Kleinen Anfrage auf Bundestagsdrucksache 17/6671 hatte die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN unter anderem danach gefragt, wie die Bundespolizei sicherstellt, dass ihre Beamtinnen und Beamten praxisnah darin geschult werden, diskriminierendes Verhalten zu erkennen, zu vermeiden und zu dokumentieren. In ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage auf Bundestagsdrucksache 17/6778 verweist die Bundesregierung allgemein darauf, dass Diskriminierungsverbote kontinuierlich in diversen Fächern des Aus- und Fortbildungsprogramms der Bundespolizei behandelt werden.

Am 28. Februar 2012 erging ein Urteil des Verwaltungsgerichts Koblenz (VG Koblenz), welches Angehörigen der Bundespolizei ausdrücklich das Recht zuspricht, bei Stichprobenkontrollen in Zügen die Auswahl der anzusprechenden Personen auch nach dem äußeren Erscheinungsbild vorzunehmen (vgl. Online-Pressemitteilung Nr. 11/2012 des rheinland-pfälzischen Justizministeriums vom 27. März 2012). In dem der Entscheidung zugrunde liegenden Sachverhalt wurde Berichten zufolge ein deutscher Staatsbürger mit dunkler Hautfarbe in einem Nahverkehrszug kontrolliert.

Nach dem Urteil des Verwaltungsgerichts Koblenz warnte die Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) in einer Pressemitteilung vom 4. April 2012 vor einer Stigmatisierung der Opfer. „Dass das Gericht polizeiliche Ausweiskontrollen aufgrund der Hautfarbe als geringfügigen Eingriff bezeichnet, geht für uns an der Lebenswirklichkeit vorbei.“ erklärte die Leiterin des ADS, Christine Lüders. „Es hat schwere Folgen für das Zusammenleben in Deutschland und unser Bemühen um Verhinderung von Diskriminierung, wenn die Polizei Menschen aufgrund ihrer Hautfarbe kontrolliert“, so Christine Lüders weiter.

Am 8. Mai 2012 hat das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz die Berufung gegen die Entscheidung des VG Koblenz zugelassen. Seinen dazu erlassenen Beschluss begründet das Gericht sowohl mit der grundsätzlichen Bedeutung des Verfahrens als auch mit den hinreichenden Erfolgsaussichten des Berufungsklägers.

Vor dem Hintergrund des oben genannten Falls wird in besonderem Maße deutlich, wie wichtig es ist, dass sich die Bundespolizei weiterhin darum bemüht, ihrem eigenen Anspruch, die internationalen und innerstaatlichen rechtlichen Standards strikt einzuhalten, gerecht zu werden. Dies ist nicht zuletzt wichtig, um dem guten Ruf der Bundespolizei in der Gesellschaft nicht zu schaden.

Im Rahmen der oben genannten Kleinen Anfrage führte die Bundesregierung aus, dass den Vollzugsbeamtinnen und -beamten der Bundespolizei im Rahmen der polizeilichen Aus- und Fortbildung nicht nur rechtsstaatliche Grundsätze vermittelt werden. Vielmehr würden darüber hinaus auch „die Themenfelder Menschenrechte, Grundrechte und Diskriminierungsverbot in den Fächern/Bereichen Staats- und Verfassungsrecht/Politische Bildung, Europarecht, Eingriffsrecht, Situations- und Kommunikationstraining, Fahndung und Vernehmung sowie in Veranstaltungen zum Gleichstellungsgesetz in Theorie und Praxis kontinuierlich behandelt“.

Zusätzlich würden die Beamtinnen und Beamten in fächerübergreifenden Situationstrainings für ein vorurteils- und diskriminierungsfreies Verhalten sensibilisiert. Dazu gehöre auch die Berücksichtigung kultureller und gesellschaftlicher Vielfalt im Rahmen der Polizeiarbeit.

### Vorbemerkung der Bundesregierung

Ebenso wie die Bundesregierung misst die Bundespolizei dem Schutz der Persönlichkeitsrechte sowie der umfassenden Wahrung der Menschenrechte eine hohe Bedeutung bei. Daher arbeiten die Bundespolizei und das Bundesministerium des Innern eng und konstruktiv mit zahlreichen staatlichen und auch nicht-staatlichen Einrichtungen zusammen, die die Gewährung und Umsetzung vorstehender Zielsetzung beobachten.

1. Welche Rechtsauffassung hat die Bundesregierung bzw. ihre Prozessvertretung in der dem Urteil des VG Koblenz vom 28. Februar 2012 zugrunde liegenden Verwaltungsstreitsache konkret vorgetragen?

Die Bundespolizei hat in dem Prozess vor dem VG Koblenz darauf hingewiesen, dass sie gemäß § 22 Absatz 1a des Bundespolizeigesetzes (BPolG) lageabhängige Befragungen unter anderem in Zügen und auf dem Gebiet der Bahnanlagen der Eisenbahnen des Bundes durchführen kann. Ziel dieser polizeilichen Maßnahme ist es, Informationen zur Aufgabenerfüllung gemäß § 2 BPolG – Grenzschutz –, hier im Besonderen zur Verhinderung oder Unterbindung unerlaubter Einreise, zu erlangen. Die befragte Person muss dabei nicht selbst in dem Verdacht stehen, unerlaubt einzureisen bzw. eingereist zu sein.

2. Inwiefern steht die in Antwort zu Frage 1 vorgetragene Rechtsauffassung der Bundesregierung in Einklang mit ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Bundestagsdrucksache 17/6778 zu verdachtsunabhängigen Kontrollen der Bundespolizei geäußerten Rechtsauffassung, dass eine „unterschiedliche Behandlung von Personen in Abhängigkeit von Rasse, Herkunft oder Religion“ für die Bundespolizei rechtlich nicht zulässig ist?

Bei der Anwendung der Befugnis des § 22 Absatz 1a BPolG durch Beamte der Bundespolizei wird grundsätzlich nicht auf die in der Frage genannten Kriterien abgestellt. Stattdessen werden insbesondere polizeiliche Erfahrungswerte und aktuelle Lageerkenntnisse herangezogen. Somit kann grundsätzlich jeder Reisende Adressat dieser Maßnahmen sein. Insofern besteht Übereinstimmung mit den in der Antwort auf die bezeichnete Kleine Anfrage getroffenen Aussagen.

3. Teilt die Bundesregierung die Einschätzung der ADS des Bundes im Hinblick auf das Urteil des VG Koblenz und die Praxis der verdachtsunabhängigen Kontrollen der Bundespolizei?

Wenn nein, warum nicht?

Nein. Das Gericht hat die Identitätsfeststellung als solche (und zwar hinsichtlich des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit vor dem Hintergrund des verfassungsrechtlichen Eingriffs in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung) als in Art und Intensität denkbar gering bezeichnet. Einen Zusammenhang mit äußeren Merkmalen der Maßnahmeadressaten hat das Gericht diesbezüglich nicht hergestellt. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 2 verwiesen.

4. Hält es die Bundesregierung, im Licht der kritischen Stellungnahmen der ADS bzw. von Menschenrechtsorganisationen, für sinnvoll, zusammen mit Vertretern der Länderpolizeien einen etwaigen Handlungsbedarf im Hinblick auf ein diskriminierungsfreies Handeln deutscher Vollzugsbeamtinnen und -beamten auszuloten – z. B. im Bereich der Aus- und Fortbildung bzw. eines behördeninternen Controlling oder einer unabhängigen Beobachtungsstelle (bitte zu den einzelnen Punkten Stellung nehmen)?

Wenn ja, wann und wie, wenn nein, warum nicht?

Die Thematik „Menschenrechte, Grundrechte und Diskriminierungsverbot“ findet in der Bundespolizei bereits jetzt umfassend Berücksichtigung. Insbesondere im Rahmen der polizeilichen Aus- und Fortbildung werden den Beamtinnen und Beamten der Bundespolizei rechtsstaatliche Grundsätze, wie sie für die Wahrnehmung eines öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnisses im demokratischen Rechtsstaat erforderlich sind, vermittelt. Darüber hinaus wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung und zum bundespolizeiinternen Controlling auf die Antworten der Bundesregierung im Rahmen der Großen Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 3. August 2011 (Bundestagsdrucksache 17/6736) zu den Fragen 2 bis 2c sowie 2e und 4 verwiesen. Ein darüber hinausgehender Handlungsbedarf bezüglich der in der Frage benannten Punkte ist derzeit nicht erkennbar.

5. Welche Anstrengungen bzw. Maßnahmen hat die Bundesregierung bislang ergriffen, um die Allgemeine Politische Empfehlung Nr. 11 der ECRI zur Bekämpfung rassistischer Diskriminierung in der Polizeiarbeit aus dem Jahr 2007 in die behördliche Praxis umzusetzen, insbesondere im Hinblick auf die Empfehlungen zu „ethnic profiling“?

Den den Politischen Empfehlungen der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) zur Bekämpfung rassistischer Diskriminierung zugrunde liegenden Grundsätzen und Zielen wird in der Aus- und Fortbildung der Bundespolizei Rechnung getragen. Unter Bezugnahme auf die Definition zu „ethnic profiling“ ist festzustellen, dass die Vorgaben beachtet und umgesetzt werden.

6. Welche konkrete Rolle spielen die Themenfelder Menschenrechte, Grundrechte und Diskriminierungsverbote in der laufenden Fortbildung innerhalb der Bundespolizei?
  - a) In welchem Umfang (genaue Anzahl der Unterrichtseinheiten sowie Häufigkeit des Angebots) werden die oben genannten Themenfelder in den genannten Fächern bzw. Bereichen in der laufenden Fortbildung behandelt?

Die Themenfelder „Menschenrechte, Grundrechte und Diskriminierungsverbot“ sind Bestandteil der folgenden Fortbildungslehrgänge:

- Polizei und Fremde,
- Menschenrechte und Menschenhandel,
- Interkulturelle Kompetenz,
- Einsatzrecht (Befugnis-, Ausländer-, Europarecht, polizeiliche Standardmaßnahmen),
- Training zum Ausbau sozialer Kompetenz,
- Politische Bildung,
- Sozialwissenschaften.

Die in Rede stehenden Themenfelder werden als Querschnittsthemen behandelt, daher ist die jeweilige Anzahl der Unterrichtseinheiten nicht konkret darstellbar. In der zentralen Fortbildung der Bundespolizeiakademie wurden und werden im laufenden Fortbildungsjahr in den zuvor bezeichneten Bereichen 83 Seminare für insgesamt 1 018 Teilnehmer durchgeführt. In der dienststelleninternen Fortbildung der Bundespolizeidirektionen werden in diesen Bereichen im Jahr 2012 rund 1 800 Beamte geschult.

- b) In welchem Umfang (Gesamtzahl und Anteil der Teilnehmenden am Gesamtpersonalumfang) haben Angehörige der Bundespolizei in den letzten fünf Jahren an Fortbildungsangeboten zu den oben genannten Themenfeldern teilgenommen (bitte nach Führungspersonal und Beamtinnen und Beamten im Vollzugsdienst aufschlüsseln)?

Seit dem Jahr 2008 haben rund 7 600 Beamte der Bundespolizei Seminare der zentralen und dienststelleninternen Fortbildung mit dem Themenbezug „Menschen-, Grundrechte und Diskriminierungsverbot“ besucht. Diese Fortbildungen richten sich an Polizeivollzugsbeamte aller Ebenen, so dass eine aufgeschlüsselte Darstellung nach Führungspersonal und Beamten im Kontroll- und Streifendienst nicht möglich ist.

- c) Wäre es nach Auffassung der Bundesregierung sinnvoll, die regelmäßige Teilnahme an Fortbildungsangeboten zu den oben genannten Themenfeldern sowohl für Führungskräfte wie auch für Beamtinnen und Beamten im Vollzugsdienst verpflichtend zu machen, und wenn nein, warum nicht?

Die Themenfelder „Menschen-, Grundrechte sowie Diskriminierungsverbot“ sind Inhalte der Laufbahnausbildungen (Staats- und Verfassungsrecht, Politische Bildung, Eingriffsrecht, Europarecht, Situations- und Kommunikationstraining). Im Rahmen des Vorbereitungsdienstes für den mittleren bzw. Studiums für den gehobenen Polizeivollzugsdienst werden soziale und interkulturelle Kompetenzen gefestigt, ausgebaut und praxisorientiert trainiert, zum Beispiel in Form von Rollenspielen sowie Situationstrainings.

Fortbildungslehrgänge, die auf den in den Laufbahnausbildungen erworbenen Kenntnissen aufbauen, werden bedarfsorientiert angeboten.

Darüber hinaus werden die in Rede stehenden Themen im Rahmen des obligatorischen Polizeitrainings umfassend mitgeschult (unter anderem Training von polizeilichen Eingriffsmaßnahmen unter Würdigung aller Aspekte, insbesondere der Rechtslage).

7. Welche konkreten Vorgaben, Schulungen und Materialien gibt es für die mit der Durchführung der Videoüberwachung bei der Deutschen Bahn AG befassten Bundespolizisten im Hinblick auf den Schutz der Persönlichkeitsrechte und die Vermeidung von „ethnic profiling“?

Der Schutz von Persönlichkeitsrechten ist ein Schwerpunkt der Aus- und Fortbildung der Bundespolizei. Alle Beamten der Bundespolizei werden hierzu umfangreich aus- und fortgebildet. Dies gilt auch für Beamte, die Videotechnik für die polizeiliche Aufgabenwahrnehmung anwenden.





