

Kleine Anfrage

der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, Amira Mohamed Ali, Niema Movassat, Petra Pau, Martina Renner, Kersten Steinke, Friedrich Straetmanns, Dr. Kirsten Tackmann und der Fraktion DIE LINKE.

Problematik des „Racial Profiling“ und anlasslose Kontrollen der Bundespolizei im Jahr 2018

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 Sachen durchsuchen.

Im Jahr 2017 hat die Bundespolizei rund 2,3 Millionen verdachtsunabhängige Kontrollen durchgeführt (Bundestagsdrucksache 19/2151).

Die Kontrollen stehen seit Jahren in der Kritik. Organisationen wie das Deutsche Institut für Menschenrechte, die Initiative Schwarze Menschen in Deutschland oder die Kampagne für Opfer rassistischer Polizeigewalt werfen der Bundespolizei vor, sich des Racial Profiling zu bedienen, also gezielt Menschen zu kontrollieren, die ihnen aufgrund ihres äußeren Erscheinungsbildes – beispielsweise 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 dar (www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Studie/Racial_Profiling_Menschenrechtswidrige_Personenkontrollen_nach_Bundespolizeigesetz.pdf). Die Fragestellerinnen und Fragesteller teilen diese Sichtweise.

Die diskriminierende Wirkung der 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 (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 (Az. 5 A 294/16). Allerdings hat das Gericht auch ausgeführt, dass eine Personenkontrolle in Anknüpfung an die Hautfarbe bzw. das äußere Erscheinungsbild „bei Vorliegen belastbarer Anhaltspunkte für eine bestimmte äußerlich erkennbare Tätergruppe“ gerechtfertigt sein könne. Dazu müsse die Polizei aber konkret darlegen, weshalb ein solches Anknüpfen an das äußere Erscheinungsbild zur effektiven Gefahrenabwehr notwendig sei. Die bloße Behauptung, dass beispielsweise junge Männer aus den Maghreb-Staaten an einem bestimmten Ort besonders häufig Straftaten begehen, reiche nicht aus (ebd.).

Darüber hinaus gibt es europarechtliche Bedenken gegen § 23 Absatz 1 Nummer 3 BPolG. Die EU-Kommission hat 2014 ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesregierung eingeleitet, da 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) (Rs. C-188/10, C-189/10, C-278/12 und C-9/16) sowie mehrere deutsche Gerichte entschieden (zuletzt der Verwaltungsgerichtshof – VGH – Baden-Württemberg, Az. 1 S 1469/17). Das Vertragsverletzungsverfahren wurde zwischenzeitlich eingestellt, nachdem das Bundesministerium des Innern am 7. März 2016 einen Erlass zur Anwendung von § 23 Absatz 1 Nummer 3 BPolG veröffentlicht hat. Nach Ansicht der Fragestellerinnen und Fragesteller genügt der Erlass jedoch nicht den Anforderungen der Rechtsprechung des EuGH, da er keine effektiven Einschränkungen hinsichtlich der Häufigkeit und Intensität der Kontrollen in der Praxis enthält (www.buzzfeed.com/de/marcusengert/racial-profiling-urteil-kontrollen-bundespolizei).

Wir fragen die Bundesregierung:

1. In welchem Umfang hat die Bundespolizei im Jahr 2018 von § 22 Absatz 1a, § 23 Absatz 1 Nummer 3 und § 44 Absatz 2 BPolG Gebrauch gemacht (bitte 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 zur Feststellung unerlaubter Einreise bzw. unerlaubten Aufenthalts (bitte getrennt auflisten)?
3. In welchem Umfang wurden im Jahr 2018 bei anlasslosen Befragungen und Kontrollen der Bundespolizei Verstöße welcher Art festgestellt (bitte die Zahl der Befragungen und Feststellungen von Straftaten oder Fahndungstreffen ins Verhältnis setzen und nach Grenzen, Inland und Flughäfen differenzieren), und wie viele Feststellungen betrafen jeweils die Tatbestände unerlaubter Aufenthalt, unerlaubte Einreise und weitere Verstöße gegen das Aufenthalts- und Asylgesetz?
4. Inwieweit sind durch die bestehenden Weisungslagen zur Durchführung von Personenkontrollen nach § 22 Absatz 1a, 23 Absatz 1 Nummer 3 BPolG hinreichende Vorgaben für eine diskriminierungsfreie Anwendung der Kontroll- und Befragungsbefugnisse durch die Bundespolizei geschaffen worden (vgl. Bundestagsdrucksache 19/2151, Antwort zu Frage 6)?

Was beinhalten diese Weisungslagen konkret, und welche diesbezüglichen Änderungen gab es seit 2012 (bitte mit Datum und genauem Inhalt auflisten)?

5. Wie erklärt die Bundesregierung, dass sich immer wieder Menschen durch anlasslose Kontrollen der Bundespolizei diskriminiert fühlen, obwohl die Bundespolizei nach Auffassung der Bundesregierung keine diskriminierenden Kontrollen durchführt (<https://kop-berlin.de/beitrag/pm-stop-racial-profiling-burgerrechtler-biplab-basu-zum-wiederholten-mal-bei-grenzuebertritt-von-bundespolizisten-rassistisch-kontrolliert-beamt-innen-verweigern-herausgabe-von-dienstnummern>)?
6. Welche Konsequenzen zieht die Bundesregierung aus dem in der Vorbemerkung der Fragesteller erwähnten Urteil des OVG Nordrhein-Westfalen?
 - a) Wie wird die Bundespolizei künftig der Anforderung nachkommen, das Vorliegen belastbarer Anhaltspunkte für eine bestimmte äußerlich erkennbare Tätergruppe darzulegen, sofern auf dieser Grundlage Personenkontrollen bzw. -befragungen durchgeführt werden sollen?
 - b) Wie wird sie dabei der Feststellung des Gerichts Rechnung tragen, dass eine Erfassung von Tätern nach Hautfarbe ihrerseits gegen das Diskriminierungsverbot verstoßen würde?
 - c) Teilt die Bundesregierung nach der Entscheidung des OVG Nordrhein-Westfalen (Az. 5 A 294/16) inzwischen die Rechtsauffassung, dass ein Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot auch dann vorliegt, wenn die Hautfarbe bei der Auswahl von Personen für eine Kontrolle ein mittragendes Kriterium neben anderen Gründen in einem „Motivbündel“ ist (bitte begründen)?
7. Teilt die Bundesregierung die in den Schulungsmaterialien der Bundespolizei vertretene Auffassung, dass ein aus Artikel 3 Absatz 3 des Grundgesetzes abgeleitetes Merkmal, also z. B. die Hautfarbe, innerhalb eines Motivbündels für eine Befragung auch kein tragendes Kriterium unter mehreren sein darf (Lehrbrief für die Aus- und Fortbildung – Befragung und Identitätsfeststellung zur Verhinderung der unerlaubten Einreise §§ 22 und 23 BPolG, S. 12), und wie ist dies ggf. damit vereinbar, dass die Bundesregierung in ihrer Vorbemerkung auf Bundestagsdrucksache 18/9374 erklärte, „dass ein völkerrechtlich unzulässiges ‚racial profiling‘ nur dann vorliegt, wenn die Hautfarbe oder die ethnische Zugehörigkeit das einzige oder das tatsächlich ausschlaggebende Kriterium für eine polizeiliche Maßnahme ist“?
8. Wie genau ist „grenzpolizeiliche Erfahrung“ als Voraussetzung für eine Befragung nach § 22 Absatz 1a BPolG definiert (Lehrbrief für die Aus- und Fortbildung – Befragung und Identitätsfeststellung zur Verhinderung der unerlaubten Einreise §§ 22 und 23 BPolG, S. 8)?

Handelt es sich dabei um schriftlich dokumentierte Erkenntnisse?

Falls nein, wie wird eine Nachvollziehbarkeit durch Dritte und gerichtliche Überprüfbarkeit der grenzpolizeilichen Erfahrung gewährleistet?
9. Was ist unter „ungewöhnlich“ in Bezug auf die Situation, die Umstände, den Ort und die Zeit des Antreffens unter 3.3 c) in den in Frage 7 genannten Schulungsmaterialien für die Bundespolizei zu verstehen (bitte ausführen)?
10. Wie viele Beschwerden in Zusammenhang mit Maßnahmen nach §§ 22 Absatz 1a, 23 Absatz 1 Nummer 3 BPolG sind 2018 und im bisherigen Jahr 2019 eingereicht worden, und wie häufig und wie viele Personen betreffend wird dabei die Problematik des Racial Profiling angesprochen?

Welche Staatsangehörigkeit hatten die Personen, die sich 2018 bzw. 2019 über Racial Profiling durch die Bundespolizei beschwert haben?
11. Wie wurde mit diesen Beschwerden jeweils umgegangen, wie viele von ihnen wurden ganz oder teilweise für berechtigt eingeschätzt, und welche Folgen hatte dies jeweils?

12. Welche Gerichtsverfahren sind nach Kenntnis der Bundesregierung derzeit im Zusammenhang mit der Durchführung von Personenkontrollen nach § 22 Absatz 1a und § 23 Absatz 1 Nummer 3 BPolG anhängig, und welche Vorwürfe erheben die Kläger dabei?

Welche Entscheidungen gab es nach Kenntnis der Bundesregierung 2018 und im bisherigen Jahr 2019 in Gerichtsverfahren im Zusammenhang mit der Durchführung von Personenkontrollen nach § 22 Absatz 1a und § 23 Absatz 1 Nummer 3 BPolG (bitte mit Datum und Inhalt darstellen)?

13. Welche Gerichtsentscheidungen (bitte mit Datum und Inhalt darstellen) gab es nach Kenntnis der Bundesregierung zu der Frage, ob § 23 Absatz 1 Nummer 3 BPolG den Anforderungen des EU-Rechts und der Rechtsprechung des EuGH zu einem Rechtsrahmen genügt, 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), nachdem der Erlass zur Anwendung von § 23 Absatz 1 Nummer 3 BPolG vom 7. März 2016 veröffentlicht wurde?

14. Mit welcher Begründung hält die Bundesregierung den Erlass zur Anwendung von § 23 Absatz 1 Nummer 3 BPolG vom 7. März 2016 für ausreichend, obwohl dort nur allgemein die Berücksichtigung aktualisierter Lageerkenntnisse, von polizeilichen Erfahrungen und Informationen usw. gefordert wird und die Kontrollen unregelmäßig, zu unterschiedlichen Zeiten und an unterschiedlichen Orten usw. erfolgen sollen – was aber nach Auffassung der Fragestellenden nicht den Anforderungen des EuGH zu hinreichend genauen und detaillierten Konkretisierungen oder Einschränkungen zur Lenkung der Intensität, der Häufigkeit und der Selektivität von Kontrollen entspricht (Urteil C-9/16 vom 21. Juni 2017, Randnummer 59)?

15. Mit welcher Begründung ist die Bundespolizeidirektion München zu der Ansicht gekommen, dass eine von ihren Beamten durchgeführte Personalienfeststellung am 7. Januar 2014 sowie der unmittelbar fernmündlich durchgeführte Personalienabgleich rechtswidrig waren (www.migazin.de/2019/04/11/einsicht-jahren-bundespolizei-gerichtstermin-racial/, bitte darstellen)?

a) Gegen welche Rechtsnormen wurde mit den genannten Maßnahmen verstoßen?

b) Warum hat die Bundespolizeidirektion München erst jetzt festgestellt, dass die genannten Maßnahmen rechtswidrig waren, obwohl die davon betroffene Person bereits vor Jahren Klage vor dem Verwaltungsgericht München erhoben hat?

Inwieweit gibt es einen Zusammenhang zu der Berufungsverhandlung vor dem VGH Bayern, die für den 8. April 2019 terminiert war, nun aber aufgrund der Mitteilung der Bundespolizeidirektion München nicht stattgefunden hat?

c) Welche Konsequenzen zieht die Bundespolizei aus der Feststellung, dass die genannten Maßnahmen rechtswidrig waren?

Wie wird sie sicherstellen, dass solche rechtswidrigen Kontrollen in Zukunft vermieden werden?

Berlin, den 12. April 2019

Dr. Sahra Wagenknecht, Dr. Dietmar Bartsch und Fraktion