

Kleine Anfrage

der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, 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 2019

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 2018 hat die Bundespolizei rund 2,1 Millionen verdachtsunabhängige Kontrollen durchgeführt (vgl. Bundestagsdrucksache 19/10065). Die 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 – 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 (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 in ihrem fünften Bericht über Deutschland „diskriminierende Praktiken“ der deutschen Polizei bei anlasslosen Kontrollen. Diese würden durch das Fehlen eines ausdrücklichen Verbots von „racial profiling“ befördert (<https://rm.coe.int/fifth-report-on-germany-german-translation-/16808b5682>).

Der UN-Ausschuss gegen Rassismus zeigte sich im Staatenbericht 2015 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 ferner bereits mehrfach Gegenstand gerichtlicher Auseinandersetzungen. Dass es sich bei „racial profiling“ um eine Grundrechtsverletzung handelt, ist nach Ansicht der Fragesteller 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 (Az. 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 kommt es nach Kenntnis der Fragestellerinnen und Fragesteller immer wieder vor, dass die Bundespolizei letztlich kurzfristig die Rechtswidrigkeit einer Kontrollmaßnahme einräumt, um eine drohende Verurteilung wegen eines Verstoßes gegen das grundgesetzlich verankerte Diskriminierungsverbot zu umgehen. Dies könnte ein Grund dafür sein, dass es bislang nur wenige Urteile gibt, in welchen in Bezug auf verdachtsunabhängige Kontrollen der Bundespolizei ein Verstoß gegen Artikel 3 Absatz 3 des Grundgesetzes festgestellt wird (<https://www.migazin.de/2019/04/11/einsicht-jahren-bundespolizei-gerichtstermin-racial/>).

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 Verwaltungsgerichtshof – VGH – Baden-Württemberg, Az. 1 S 1469/17). Das Vertragsverletzungsverfahren wurde zwischenzeitlich eingestellt, nachdem das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat 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 (<https://www.buzzfeed.com/de/marcusengert/racial-profiling-urteil-kontrollen-bundespolizei>). Diese unionsrechtlichen Bedenken gelten nach Ansicht der Fragesteller umso mehr, nachdem das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat mit zwei Erlassen an die Bundespolizei vom 30. September 2019 bzw. 6. November 2019 eine Intensivierung der sogenannten Schleierfahndung unter Einschluss wahrnehmbarer und regelmäßig wiederkehrender Schwerpunktaktionen, häufiger auch in unmittelbarer Grenznähe, angeordnet hat (vgl. Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs beim Bundesminister des Innern, für Bau und Heimat Stephan Mayer auf die Mündliche Frage 38 der Abgeordneten Ulla Jelpke, Plenarprotokoll 19/126, Anlage 2).

Eine aktuelle wissenschaftliche Studie aus der Schweiz untersucht „racial profiling“ aus der Perspektive von Betroffenen. Deren Angaben vermitteln tiefe Einblicke in die stigmatisierende Wirkung und die Gefühle der Ohnmacht und des Ausgeliefertseins, die die diskriminierenden Kontrollen verursachen. Immer wieder stellen sie die Frage nach dem „Warum“ – und bringen damit Unverständnis, Wut und Verzweiflung über die ständigen Kontrollen der Polizei zum Ausdruck: „Warum nur ich? Warum passiert das alles nur mir? Du fühlst dich

so minderwertig, wenn die Polizei dich kontrolliert!“ (https://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/Studien/racial-profiling.pdf).

Wir fragen die Bundesregierung:

1. In welchem Umfang hat die Bundespolizei im Jahr 2019 von § 22 Absatz 1a, § 23 Absatz 1 Nummer 3 und § 44 Absatz 2 BPolG Gebrauch gemacht (bitte Gesamtzahlen 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 zur Feststellung unerlaubter Einreise bzw. unerlaubten Aufenthalts (bitte so darstellen wie zuletzt auf Bundestagsdrucksache 19/10065, Antwort zu Frage 2)?
3. War die diskriminierende Wirkung anlassloser Kontrollen nach den §§ 22 Absatz 1a, 23 Absatz 1 Nummer 3 BPolG 2019 oder in den Jahren davor Gegenstand von internen Diskussionen, Weiterbildungen, Schulungen etc. bei der Bundespolizei?

Was wurde dabei ggf. besprochen?

Inwieweit wurden dabei Ergebnisse wissenschaftlicher Untersuchungen zur Häufigkeit und zu Auswirkungen von „racial profiling“ (siehe Vorbemerkung der Fragesteller) berücksichtigt?

4. Auf welche Veröffentlichungen bezieht sich die Bundesregierung in der Antwort zu Frage 5 auf Bundestagsdrucksache 19/10065 konkret, wenn sie erklärt, dass aus Berichten und Studien zivilgesellschaftlicher Organisationen bekannt sei, dass auch bei rechtmäßig durchgeführten Kontrollen der Bundespolizei bei Betroffenen oder Dritten ein „negativer Eindruck“ entstehen könne (bitte einzeln mit Titel und Seitenangabe auflisten)?

Was genau versteht die Bundesregierung in diesem Zusammenhang unter einem „negativen Eindruck“, und was unternimmt die Bundespolizei ggf., um das Entstehen eines solchen Eindrucks zukünftig zu verhindern?

5. Wie viele Beschwerden im Zusammenhang mit Maßnahmen nach den §§ 22 Absatz 1a, 23 Absatz 1 Nummer 3 BPolG sind 2016, 2017, 2018 und 2019 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)?
6. Wie wurde mit diesen Beschwerden jeweils umgegangen, wie viele von ihnen wurden ganz oder teilweise für berechtigt eingeschätzt, und welche Folgen hatte dies jeweils?
7. Was ist der Bundesregierung darüber bekannt, in wie vielen Fällen Menschen, deren Beschwerden gegen Maßnahmen nach den §§ 22 Absatz 1a, 23 Absatz 1 Nummer 3 BPolG von der Bundespolizei als unbegründet eingestuft wurden, in den Jahren 2016, 2017, 2018 und 2019 daraufhin Klage gegen die in Rede stehende Maßnahme erhoben haben?
8. 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 anhängig, und welche Vorwürfe erheben die Kläger dabei?

9. Welche Entscheidungen gab es nach Kenntnis der Bundesregierung 2019 in Gerichtsverfahren im Zusammenhang mit der Durchführung von Personenkontrollen nach § 22 Absatz 1a, § 23 Absatz 1 Nummer 3 BPolG (bitte mit Datum und Inhalt darstellen)?
10. Welche Gerichtsentscheidungen (bitte mit Datum und Inhalt darstellen) gab es nach Kenntnis der Bundesregierung 2019 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), nachdem der Erlass zur Anwendung von § 23 Absatz 1 Nummer 3 BPolG vom 7. März 2016 veröffentlicht wurde?
11. Wie bewertet die Bundesregierung die Umsetzung der Erlasse an die Bundespolizei vom 30. September 2019 und vom 6. November 2019, und welche Kriterien liegen der Bewertung zugrunde?
12. Wie bewertet und erklärt die Bundesregierung insbesondere, dass die Zahl der Kontrollen nach dem Erlass vom 6. November 2019 bis zum 5. Dezember 2019 mit 111.818 unter der Zahl der Kontrollen in einem vergleichbaren Zeitraum vor besagtem Erlass (126.054) lag (Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs beim Bundesminister des Innern, für Bau und Heimat Dr. Günter Krings auf die Mündliche Frage 17 der Abgeordneten Ulla Jelpke, Plenarprotokoll 19/133, Seite 16649)?
13. Inwieweit sind die mit den Erlassen vom 30. September 2019 und 6. November 2019 angeordneten intensivierten, wahrnehmbaren und regelmäßigen Schwerpunktkontrollen in unmittelbarer Grenznähe nach Auffassung der Bundesregierung mit EU-Recht vereinbar (siehe die in der Vorbemerkung der Fragesteller genannte diesbezügliche Rechtsprechung insbesondere des EuGH), vor dem Hintergrund, dass die dortigen Vorgaben nach Auffassung der Fragestellerinnen und Fragesteller mit der unionsrechtlichen Vorgabe einer klaren Unterscheidbarkeit der Kontrollen zu regulären Grenzkontrollen im Konflikt stehen (bitte ausführlich rechtlich begründen) und interne Erlasse nach dem Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 13. Februar 2018 (Az. 1 S 1469/17) überdies den unionsrechtlichen Anforderungen eines klaren, veröffentlichten Rechtsrahmens nicht genügen (bitte ebenfalls ausführlich rechtlich begründen und darlegen, inwieweit dieses Urteil rechtskräftig geworden ist)?
14. Inwieweit sind die mit den Erlassen vom 30. September 2019 und 6. November 2019 angeordneten intensivierten, wahrnehmbaren und regelmäßigen Schwerpunktkontrollen in unmittelbarer Grenznähe mit dem Erlass zur Anwendung von § 23 Absatz 1 Nummer 3 BPolG vom 7. März 2016 vereinbar, der zur Abwendung des EU-Vertragsverletzungsverfahrens gegen Deutschland veröffentlicht wurde (vgl. z. B. Bundestagsdrucksache 19/2151, Antwort zu Frage 4 und Bundestagsdrucksache 18/4149, Vorbemerkung der Fragesteller) und der unter anderem vorgibt, dass sich Kontrollmaßnahmen eindeutig von systematischen Personenkontrollen unterscheiden müssen und „unregelmäßig“ zu unterschiedlichen Zeiten an unterschiedlichen Orten, stichprobenartig und nicht allein aus Anlass des Grenzübertritts, sondern aufgrund aktualisierter polizeilicher Lagekenntnisse erfolgen müssen?
15. Wie werden aktualisierte Lagekenntnisse und (grenz-)polizeiliche Erfahrungen in der Praxis erstellt, aufgearbeitet und weitergegeben, aufgrund derer nach Buchstabe c des Erlasses vom 7. März 2016 entschieden werden soll, wo, wann, welche Kontrollmaßnahmen in welcher Intensität und Häufigkeit nach § 23 Absatz 1 Nummer 3 BPolG stattfinden sollen (bitte

möglichst genau beantworten: wer erstellt diese Berichte, in welcher Form geschieht dies, wie häufig werden die Berichte aktualisiert, wie wird aus diesen Berichten abgeleitet, welche Kontrollmaßnahmen durchgeführt werden sollen, wer entscheidet dies usw.)?

16. Wie wird konkret die regelmäßige Dienst- und Fachaufsicht zur Ausgestaltung der Kontrollmaßnahmen ausgeübt, und inwieweit kann den Vorgaben des Erlasses vom 7. März 2016, wonach es unregelmäßige Kontrollen an unterschiedlichen Orten zu unterschiedlichen Zeiten stichprobenartig entsprechend aktualisierter polizeilicher Lageerkenntnisse geben soll, überhaupt noch nachgekommen werden, wenn mit den Erlassen von Ende September 2019 bzw. Anfang November 2019 die Art, der Ort und die Häufigkeit von Kontrollen zumindest in der Tendenz bereits vorgegeben und gerade nicht von den aktuellen lagepolizeilichen Erkenntnissen abhängig gemacht werden?
17. Wie wird in der Praxis sichergestellt, dass es sich bei den angeordneten intensivierten Polizeikontrollen und regelmäßig wiederkehrenden Schwerpunktaktionen um stichprobenartige Kontrollen handelt, wie es das Unionsrecht und der Erlass des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI) vom 7. März 2016 verlangen (bitte so konkret wie möglich ausführen)?
18. Wie ist die Vorgabe des Erlasses vom 6. November 2019, ausdrücklich auch Schutzsuchende mit einem Einreise- und Aufenthaltsverbot an der Einreise zu hindern und unmittelbar aufenthaltsbeendende Maßnahmen zu ergreifen und diese ungeachtet eines Schutzersuchens auch zurückzuweisen, mit den Vorgaben internationalen, europäischen und EU-Rechts (insbesondere der absoluten Geltung des Zurückweisungsverbots gemäß Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention – EMRK – und den Regelungen der Dublin-III-Verordnung zur Bestimmung des für die Asylprüfung zuständigen Mitgliedstaats) vereinbar (bitte ausführen, zumal die Antwort der Bundesregierung auf die Mündliche Frage 38 der Abgeordneten Ulla Jelpke, Plenarprotokoll 19/126, S. 15761 f. konkretere rechtliche Ausführungen nur zu Fragen der Abschiebeinhaftierung enthält)?
19. Wie ist die Antwort der Bundesregierung auf die Mündliche Frage 38 der Abgeordneten Ulla Jelpke (Plenarprotokoll 19/126, Seite 15761 f.), wonach ein Asylantrag „entsprechend der geltenden Vorgaben des nationalen, europäischen und internationalen Rechts geprüft“ werde, damit vereinbar, dass mit dem Erlass vom 6. November 2019 bei Asylsuchenden mit einem Wiedereinreiseverbot unmittelbar aufenthaltsbeendende Maßnahmen und Zurückweisungen vorgenommen werden sollen, was nach Auffassung der Fragestellenden insbesondere gegen internationale, unions- und europarechtliche Vorgaben verstößt, geltend gemachte Gefährdungen und drohende Menschenrechtsverletzungen vor aufenthaltsbeendenden Maßnahmen in einem rechtsstaatlichen Verfahren zu prüfen und/oder zumindest in einem Verfahren nach der Dublin-Verordnung festzustellen, welcher EU-Mitgliedstaat für eine solche Asylprüfung zuständig ist, wobei die dortigen Verfahrensvorschriften und Rechte der Betroffenen gewahrt werden müssen (bitte ausführlich begründen)?

20. Wurden die Erlasse vom 30. September 2019 und 6. Dezember 2019 der EU-Kommission zur Kenntnis bzw. Prüfung übermittelt oder mit der EU-Kommission abgesprochen?

Wenn nein, warum nicht?

Wenn ja, wie war die Reaktion und Bewertung der EU-Kommission zu diesen Erlassen, insbesondere auch mit Bezug auf das vorherige EU-Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland (vgl. Vorbemerkung)?

Berlin, den 22. Januar 2020

Amira Mohamed Ali, Dr. Dietmar Bartsch und Fraktion

