

Kleine Anfrage

der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, Cornelia Möhring, Niema Movassat, Žaklin Nastić, 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 2020

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.

2019 hat die Bundespolizei rund 2,95 Millionen verdachtsunabhängige Kontrollen durchgeführt (Bundestagsdrucksache 19/19458). Gegenüber den Vorjahren ist die Zahl der Kontrollen damit deutlich angestiegen. 2018 hatte die Bundespolizei 2,1 Millionen Kontrollen durchgeführt, 2017 waren es 2,3 Millionen. 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 – 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).

Auf Bundestagsdrucksache 19/19458 betonte die Bundesregierung, dass die „Wirkung von Personenkontrollen“ in der Aus- und Fortbildung der Bundespolizei einen hohen Stellenwert habe. Seit 2019 würden Antirassismus- und Antidiskriminierungsseminare auch unter Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen durchgeführt. Die Beamtinnen und Beamten der Bundespolizei würden „in Bezug auf potentiell empfundene Diskriminierungsmöglichkeiten fortwährend sensibilisiert“ (Antwort zu Frage 3 auf Bundestagsdrucksache 19/19458). Die Fragestellerinnen und Fragesteller wundern sich darüber, dass in den Ausführungen der Bundesregierung wiederholt von „möglicherweise empfundener Diskriminierung“ bzw. „potentiell empfundenen Diskriminierungsmöglichkeiten“ die Rede ist – und nicht von realen Diskriminierungserfahrungen. Diese Formulierungen legen aus ihrer Sicht nahe, dass die Bundesregierung unterstellt, Betroffene würden sich lediglich diskriminiert „fühlen“, obwohl gar keine Diskriminierung stattgefunden hat. Die Fragestellerinnen und Fragesteller haben vor diesem Hintergrund Zweifel, dass die Bundesregierung und die Bundespolizei ernsthaft daran interessiert sind, sich mit institutionellem Rassismus auseinanderzusetzen und Maßnahmen dagegen zu ergreifen.

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 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 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, 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 im Jahr 2020 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 in der Antwort zu Frage 2 auf Bundestagsdrucksache 19/10065)?
3. Welche zivilgesellschaftlichen Organisationen werden seit 2019 in die Durchführung von Antirassismus- und Antidiskriminierungsseminaren bei der Bundespolizei einbezogen, und was genau bedeutet Einbeziehung in diesem Zusammenhang?

Stehen die Organisationen der Bundespolizei beratend bei der Konzeption zur Seite, oder führen sie die Seminare eigenständig durch (Antwort zu Frage 3 auf Bundestagsdrucksache 19/19458)?

4. Wie viele Beamtinnen und Beamte der Bundespolizei haben seit 2019 an solchen Antirassismus- und Antidiskriminierungsseminaren teilgenommen (bitte nach Jahren und Dienstgraden differenzieren)?

Wie viele Seminare mit wie vielen Teilnehmerinnen und Teilnehmern sind für 2021 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?
5. Warum ist in der Darstellung der Bundesregierung auf Bundestagsdrucksache 19/19458 wiederholt von „möglicherweise empfundener Diskriminierung“ bzw. „potentiell empfundenen Diskriminierungsmöglichkeiten“ die Rede?
 6. Was entgegnet die Bundesregierung auf die Kritik der Fragestellerinnen und Fragesteller, dass solche Formulierungen einer ernsthaften Auseinandersetzung mit institutionellem Rassismus zuwiderlaufen, weil sie suggerieren, dass Betroffene von Racial Profiling sich nur diskriminiert „fühlen“, wobei real gar keine Diskriminierung stattgefunden hätte (siehe Vorbemerkung der Fragesteller)?
 7. Wie viele Beschwerden im Zusammenhang mit Maßnahmen nach den § 22 Absatz 1a und § 23 Absatz 1 Nummer 3 BPolG sind 2020 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 Bundespolizeidirektionen aufschlüsseln)?
 8. Wie wurde mit diesen Beschwerden jeweils umgegangen, wie viele von ihnen wurden ganz oder teilweise für berechtigt befunden, und welche Folgen hatte dies jeweils?

9. Was ist der Bundesregierung darüber bekannt, in wie vielen Fällen Menschen, deren Beschwerden gegen Maßnahmen nach § 22 Absatz 1a und § 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?
10. Welche Rolle spielt es für die Bewertung der Begründetheit von Beschwerden im Zusammenhang mit Racial Profiling, ob die Einsatzkräfte die Absicht hatten, diskriminierend aufzutreten?
Geht die Bundesregierung bzw. die Bundespolizei davon aus, dass rassistische Diskriminierung nur dann vorliegen kann, wenn absichtsvoll rassistisch gehandelt wurde (Antwort zu den Fragen 10 und 11 auf Bundestagsdrucksache 19/10065)?
11. Inwieweit wäre ein solches Verständnis mit wesentlichen Ergebnissen der Rassismusforschung zu vereinbaren, wonach davon auszugehen ist, dass Rassismus gerade nicht auf bewusste Handlungen Einzelner reduziert werden kann, sondern vor allem auch in institutionellen Routinen und hegemonialen Wissensbeständen verankert ist (siehe etwa <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/kurzdosiers/308350/racial-profiling-institutionelle-rassismus-und-interventionsmoeglichkeiten>)?
12. Wäre es für die Bewertung, ob eine Kontrolle der Bundespolizei rassistisch war, nicht vielmehr ausschlaggebend, dass die kontrollierte Person nur deshalb in den Fokus der Beamtinnen bzw. Beamten geriet, weil sie diesen aufgrund ihrer Hautfarbe oder eines anderen rassifizierten Merkmals verdächtig erschien, ohne dass sachliche Gründe für die Kontrolle gegeben waren (siehe Vorbemerkung der Fragesteller)?
13. Was genau kann man sich darunter vorstellen, dass das Auftreten von Einsatzkräften geeignet war, den „Eindruck zu erzeugen“, dass sie die Absicht hatten, „diskriminierend aufzutreten“ (Antwort zu den Fragen 10 und 11 auf Bundestagsdrucksache 19/10065)?
14. 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, und welche Vorwürfe erheben die Kläger dabei?
15. Welche Entscheidungen gab es nach Kenntnis der Bundesregierung 2020 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)?
16. Welche Gerichtsentscheidungen (bitte mit Datum und Inhalt darstellen) gab es 2020 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?

Berlin, den 17. März 2021

Amira Mohamed Ali, Dr. Dietmar Bartsch und Fraktion