

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Sevim Dağdelen, Harald Petzold (Havelland), weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 18/7958 –**

Problematik des „racial profiling“ und anlasslose Kontrollen der Bundespolizei im Jahr 2015

Vorbemerkung der Fragesteller

Organisationen wie das Deutsche Institut für Menschenrechte e. V. und die Initiative Schwarzer Menschen in Deutschland e. V. werfen der Bundespolizei vor, sich bei anlasslosen Personenkontrollen des sog. racial profiling zu bedienen. Im Fokus stehen dabei hauptsächlich die Befugnisse nach § 22 Absatz 1a, § 23 Absatz 1 Nummer 3 und § 44 Absatz 2 des Bundespolizeigesetzes (BPolG).

Nach § 22 Absatz 1a 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 Grenzübergangspapiere 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.

Von den Befugnissen zur Kontrolle von Personen wurde im Jahr 2014 rund 440 000 Mal (§ 22 Absatz 1a BPolG) bzw. 2,3 Millionen Mal (§ 23 Absatz 1 Nummer 3 BPolG) Gebrauch gemacht, von den Befugnissen zur Kontrolle von Sachen (§ 44 Absatz 2 BPolG) 593 000 Mal (vgl. Bundestagsdrucksache 18/4149).

Kritikern zufolge sind von den Kontrollmaßnahmen überwiegend Personen betroffen, die maßgeblich aufgrund ihres äußeren Erscheinungsbildes, wie etwa der Hautfarbe, von der Polizei ausgesucht werden. Das würde das Kriterium eines „racial profiling“ erfüllen.

Die Bundesregierung hat dies in der Vergangenheit stets zurückgewiesen (vgl. Bundestagsdrucksachen 18/4149 und 18/453). Auf Bundestagsdrucksache 17/14569 hat sie als Grundlage für Eingriffe nach § 22 Absatz 1a, § 23 Absatz 1

Nummer 3 und § 44 Absatz 2 BPolG ein Kriterienbündel beschrieben, das neben bestimmten Spezifika von Örtlichkeiten und grundsätzlichen Angaben zu Verkehrswegen und Migrationsrouten auch „das äußere Erscheinungsbild einer Person“ benennt. Die Fragesteller sehen deswegen das Risiko, dass Bundespolizisten bei Erfüllung mehrerer dieser Kriterien die Hautfarbe einer Person durchaus als erhebliches Kriterium betrachten, um eine Personenkontrolle durchzuführen. Aus ihrer Sicht handelt es sich dabei um „racial profiling“.

Zweifel an der Rechtmäßigkeit der genannten Paragraphen des BPolG hat auch die Europäische Kommission, die in Hinblick auf § 23 Absatz 1 Nummer 3 BPolG ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland eingeleitet hat, weil im Gesetz Regelungen zur Begrenzung von stichpunktartigen Binnengrenzkontrollen fehlen, so dass das Prinzip einer unkontrollierten Reisefreiheit innerhalb der Europäischen Union tangiert ist (vgl. u. a. Bundestagsdrucksache 18/4149). Auch das Amtsgericht Kehl hat in einem Vorlagebeschluss vom 21. Dezember 2015 (Az. 3 Ds 303 Js 7262/14) an den Europäischen Gerichtshof die Frage aufgeworfen, inwiefern die §§ 22 Absatz 1a und 23 Absatz 1 Nummer 3 BPolG mit dem Schengener Grenzkodex vereinbar sind.

1. Inwiefern ist die Hautfarbe einer Person eines von mehreren Kriterien, auf die Bundespolizistinnen und Bundespolizisten eine Maßnahme nach den §§ 22 Absatz 1a, 23 Absatz 1 Nummer 3 oder 44 Absatz 2 BPolG stützen können?

Welche Bedeutung kann die Hautfarbe einer Person bei der Entscheidungsfindung von Angehörigen der Bundespolizei zur Durchführung einer Kontrollmaßnahme haben?

Voraussetzungen für eine Befragung bzw. eine daran anschließende Identitätsfeststellung nach § 22 Absatz 1a des Bundespolizeigesetzes (BPolG) bzw. § 23 Absatz 1 Nummer 3 BPolG sind entsprechende Lageerkennnisse oder grenzpolizeiliche Erfahrungen. Die zugrunde liegenden Lageerkennnisse stützen sich auf konkrete Zahlen, Daten und Fakten sowie Tendenzen und Entwicklungen. Darüber hinaus fließen Erkenntnisse zu Verkehrswegen, Migrationsrouten, möglichen Tatorten, Zeiträumen, Altersstrukturen, Geschlecht und entsprechenden äußerlichen Verhaltensweisen in die Lagebewertung mit ein.

Es kann – und das gilt in allen Situationen und für alle Formen polizeilichen Handelns – auch das äußere Erscheinungsbild einer Person, z. B. die Kleidung, das mitgeführte Gepäck sowie weitere äußere Erscheinungsmerkmale, ein Anknüpfungspunkt an polizeiliche Erkenntnisse und daraus folgende polizeiliche Maßnahmen sein. Fahndungsmethoden, die nur und ausschließlich an die äußere Erscheinung von Personen anknüpfen, ohne dass weitere verdichtende Erkenntnisse hinzukommen, sind rechtswidrig und werden daher innerhalb der Bundespolizei weder gelehrt oder vorgegeben noch praktiziert.

2. Wie viele Beschwerden in Zusammenhang mit Maßnahmen nach den erwähnten Bestimmungen des BPolG sind in den Jahren 2013 bis 2015 jeweils eingereicht worden, und wie häufig (wie viele Personen betreffend) wird dabei die Problematik des „racial profiling“ angesprochen?
3. Wie wurde mit diesen Beschwerden jeweils umgegangen, wie viele von ihnen wurden ganz oder teilweise für berechtigt eingeschätzt, und welche Folgen hatte dies jeweils?

Die Fragen 2 und 3 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Der nachfolgenden Übersicht können die angefragten Informationen zu Beschwerden im Zusammenhang mit Maßnahmen gemäß § 22 Absatz 1a BPolG sowie des § 23 Absatz 1 Nummer 3 BPolG entnommen werden:

<u>Jahr</u>	<u>Gesamtzahl</u>	<u>davon</u>	<u>Erläuterungen</u>
2013	37 Beschwerden	31 unbegründet, 1 teilweise begründet 4 nicht aufklärbar 1 zum Abfragezeitpunkt ausgesetzt	Die Kontrolle war rechtmäßig, das unfreundliche Verhalten des Beamten wurde entschuldigt, der Vorwurf eines racial profilings bestätigte sich nicht. Drei Beschwerdeführer konkretisierten die Vorfälle trotz Nachfrage nicht näher, daher keine Recherche möglich. Einmal keine erfolgte Rückmeldung des Beschwerdeführers auf Nachfrage. laufendes Gerichtsverfahren

<u>Jahr</u>	<u>Gesamtzahl</u>	<u>davon</u>	<u>Erläuterungen</u>
2014	29 Beschwerden	23 unbegründet 1 Ergebnis zum Abfragezeitraum offen 2 teilweise begründet 3 nicht aufklärbar	Eine kontrollierende Beamtin konnte trotz umfangreicher Recherchemaßnahmen nicht namhaft bzw. keiner Dienststelle im Zuständigkeitsbereich zugeordnet werden. Eine Petentin äußerte nur allgemein zum Ort der Handlung, trotz Aufforderung, keine Nennung weiterer Details, daher konnte die Beschwerde keiner Dienststelle zugeordnet werden. Ein Beschwerdeführer teilte kein konkretes Reisedatum mit, daher keine zielgerichtete Recherche möglich.

<u>Jahr</u>	<u>Gesamtzahl</u>	<u>davon</u>	<u>Erläuterungen</u>
2015	26 Beschwerden	19 unbegründet 5 ungeklärt 2 Eingaben sind als Beschwerde vorsorglich eingestuft	Zwei Beschwerden richteten sich nicht gegen die Bundespolizei. Drei Beschwerden konnten auf Grund zu allgemeiner Angaben, keinem Sachverhalt zugeordnet werden. Nachfragen bei den Beschwerdeführern blieben unbeantwortet. Eine Beschwerde wurde jedoch offiziell nicht eingereicht.

4. Welche Beschwerde- oder 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 Beschwerdeführer bzw. Kläger dabei?

Inwiefern geht es dabei um die erwähnte Problematik des „racial profiling“?

Derzeit gibt es keine offenen Beschwerdeverfahren diesbezüglich.

Die derzeit im Zusammenhang mit der Durchführung von Befugnissen nach § 22 Absatz 1a BPolG und § 23 Absatz 1 Nummer 3 BPolG bundesweit anhängigen sieben Gerichtsverfahren sind der nachfolgenden Tabelle zu entnehmen:

Gericht/Aktenzeichen	Befugnis	Gegenstand/Vorwurf
Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz; AZ 7 A 11108/14.OVG	§ 22 Abs. 1 a BPolG	Rechtmäßigkeit einer Befragung in einem Regionalzug, Vorwurf des diskriminierenden Verhaltens aufgrund des Aussehens
Oberverwaltungsgericht Baden-Württemberg; AZ 1 S 1944/15	§ 23 Abs. 1 Nr. 3 BPolG	Rechtmäßigkeit einer Identitätsfeststellung an einem Bahnhof im Grenzgebiet, kein Vorwurf des diskriminierenden Verhaltens
Oberverwaltungsgericht Baden-Württemberg; AZ 1 S 2550/15	§ 23 Abs. 1 Nr.3 BPolG	Rechtmäßigkeit einer Identitätsfeststellung in einem Zug, Vorwurf des diskriminierenden Verhaltens aufgrund des Aussehens
Verwaltungsgericht Dresden; AZ 6 K 3364/14	§ 22 Abs. 1 a, § 22 Abs. 1, § 23 Abs. 1 Nr. 1 BPolG	Rechtmäßigkeit einer Befragung und Identitätsfeststellung an einem Bahnhof, Vorwurf des diskriminierenden Verhaltens aufgrund des Aussehens
Verwaltungsgericht Dresden; AZ 6 K 195/15	§ 22 Abs. 1 a, § 22 Abs. 1 BPolG	Rechtmäßigkeit einer Befragung in einem Regionalzug, Vorwurf des diskriminierenden Verhaltens aufgrund des Aussehens
Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen AZ 5 A 294/16	§ 22 Absatz 1 a, § 23 Abs. 1 Nr. 4 BPolG	Rechtmäßigkeit einer Identitätsfeststellung in einem Bahnhof, Vorwurf des diskriminierenden Verhaltens aufgrund des Aussehens
Verwaltungsgericht München; AZ 7 K 1468/14	§ 23 Abs. 1 Nr. 3 BPolG	Rechtmäßigkeit einer Identitätsfeststellung in einem Regionalzug, Vorwurf des diskriminierenden Verhaltens aufgrund des Aussehens.

5. In welchem Umfang hat die Bundespolizei im Jahr 2015 von § 22 Absatz 1a, § 23 Absatz 1 Nummer 3 und § 44 Absatz 2 BPolG Gebrauch gemacht (bitte nach Grenzgebiet, Inland und Flughäfen differenzieren und zusätzlich angeben, wie häufig bei Maßnahmen nach § 22 Absatz 1a BPolG auch die Aushändigung von Ausweispapieren bzw. Grenzübertrittspapieren verlangt wurde sowie mitgeführte Sachen in Augenschein genommen worden sind)?

Hierzu wird auf die nachfolgende Tabelle verwiesen:

Jahr 2015			
Art der Grenze/ Inland	§ 22 Abs. 1a BPolG	§ 23 Abs. 1 Nr.3 BPolG	§ 44 Abs. 2 BPolG
Grenzgebiet	0	2.056.480	580.143
Inland	248.069	0	0
Flughäfen	69.152	0	0
Gesamt	317.221	2.056.480	580.143

Durch die Bundespolizei wird darüber hinaus statistisch nicht erhoben, wie häufig bei Maßnahmen nach § 22 Absatz 1a BPolG die Aushändigung von Ausweispapieren bzw. Grenzübertrittspapieren verlangt wurde sowie mitgeführte Sachen in Augenschein genommen worden sind.

6. Ist der Bundesregierung die Praxis der britischen Polizei bekannt, polizeilich durchgeführte Personenkontrollen zentral zu erfassen und darin auch, sofern die kontrollierten Personen dies wünschen, deren „ethnische Zugehörigkeit“ anzugeben?

Inwiefern hat sie sich mit dieser Praxis befasst und geprüft, ob sie ein Instrument sein könnte, das Risiko von „racial profiling“ zu verringern (Quelle: Büro zur Umsetzung von Gleichbehandlung e. V.)?

Die auf der Grundlage der Empfehlungen des Macpherson-Reports zur Bekämpfung des institutionellen Rassismus innerhalb des britischen Polizeiapparates eingeführten Maßnahmen sind auf die von der Bundespolizei durchgeführten Befragungen/Kontrollen nicht übertragbar.

Die Bundespolizei erfasst dabei generell lediglich die Zahl der durchgeführten Befragungen/Kontrollen, nicht aber die Herkunft oder gar äußere Merkmale.

7. Welche Möglichkeiten sieht die Bundesregierung, die in Frage stehenden Regelungen des BPolG dahingehend zu ändern oder wenigstens ergänzende Dienstanweisungen oder Merkblätter zu erlassen, um klarzustellen, dass die Hautfarbe kein Kriterium sein darf, das die Einleitung einer polizeilichen Maßnahme rechtfertigt (bitte ggf. erläutern oder begründen, wenn sie keine Möglichkeiten sieht)?

In den Bestimmungen zur grenzpolizeilichen Aufgabenwahrnehmung ist zum Verhalten der Beamtinnen und Beamten geregelt:

„Reisende haben Anspruch auf eine rechtsstaatliche, freundliche und zuvorkommende Behandlung. Alle Maßnahmen sind so vorzunehmen, dass niemand aus Gründen der Rasse oder wegen der ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität diskriminiert wird (vgl. § 1 des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes und Artikel 6 Absatz 2 des Schengener Grenzkodex). Vor diesem Hintergrund dürfen nicht ausschließlich die äußeren Merkmale einer Person maßgebend für Eingriffsmaßnahmen sein.“

Das Thema Menschenrechte und Verhütung von Rassismus/Diskriminierung ist fester und umfassender Bestandteil der praxisbezogenen Aus- und Fortbildung der Bundespolizei in allen Laufbahnen. Den Polizeivollzugsbeamten steht zusätzlich zu den Unterrichtungen ein entsprechender Lehrbrief zur Verfügung. Für darüber hinausgehende Maßnahmen sieht die Bundesregierung daher keinen Anlass.

8. Wie viele Feststellungen zu unerlaubter Einreise und unerlaubtem Aufenthalt sind bei Maßnahmen nach § 22 Absatz 1a und § 23 Absatz 1 Nummer 3 BPolG jeweils gemacht worden, und welches waren die zehn Hauptherkunftsländer?

Hinsichtlich der angefragten Informationen wird auf die nachfolgenden Tabellen verwiesen:

Feststellungen unerlaubte Einreise im Jahr 2015			
§ 22 Abs. 1a BPolG		§ 23 Abs. 1 Nr.3 BPolG	
Staatsangehörigkeit	Anzahl	Staatsangehörigkeit	Anzahl
Gesamt	13.867	Gesamt	114.788
Syrien	4.055	Syrien	39.263
Albanien	3.694	Afghanistan	19.876
Afghanistan	1.401	Eritrea	12.573
Eritrea	1.282	Irak	11.544
Irak	784	Pakistan	3.487
Pakistan	390	Iran	2.997
Kosovo	333	Somalia	2.345
Iran	213	Kosovo	1.953
Äthiopien	169	Marokko	1.899
Nigeria	164	Nigeria	1.870

Feststellungen unerlaubter Aufenthalt im Jahr 2015			
§ 22 Abs. 1a BPolG		§ 23 Abs. 1 Nr.3 BPolG	
Staatsangehörigkeit	Anzahl	Staatsangehörigkeit	Anzahl
Gesamt	6.493	Gesamt	3.190
Syrien	2.010	Syrien	993
Afghanistan	868	Afghanistan	619
Eritrea	656	Irak	288
Irak	544	Eritrea	169
Pakistan	294	Somalia	116
Kosovo	263	Kosovo	112
Marokko	164	Albanien	106
Somalia	152	Iran	85
Nigeria	148	Marokko	66
Albanien	144	Serbien	57

9. Welchen Fortgang hat das Vertragsverletzungsverfahren bis jetzt genommen?

Das Vertragsverletzungsverfahren wurde gegen Deutschland eingeleitet, da nach Auffassung der Europäischen Kommission das deutsche Recht keine hinreichende Gewähr dafür bietet, dass die Ausübung der nationalen (polizeilichen) Kontrollbefugnis nicht die gleiche Wirkung wie Grenzübertrittskontrollen entfaltet.

Das Bundesministerium des Innern ist – obwohl es die geltende Rechtslage für europarechtskonform hält – dem Wunsch der Europäischen Kommission nach mehr Rechtsklarheit nachgekommen und hat die im Rahmen des § 23 Absatz 1 Nummer 3 BPolG zu berücksichtigenden Anforderungen in Bezug auf Kontrollintensität und -häufigkeit der polizeilichen Maßnahmen in einem mit der Europäischen Kommission konsentierten Erlass dargestellt. Der am 7. März 2016 in Kraft getretene Erlass zur Anwendung von § 23 Absatz 1 Nummer 3 BPolG wurde am 24. März 2016 im Gemeinsamen Ministerialblatt (GMBL 2016, S. 203) veröffentlicht. Die Bundesregierung geht davon aus, dass das Vertragsverletzungsverfahren damit in der Sache beendet werden wird.

