

Kleine Anfrage

der Abgeordneten Ulla Jelpke, Frank Tempel, Sevim Dağdelen, Jan Korte, Martina Renner, Halina Wawzyniak und der Fraktion DIE LINKE.

Ausschluss der Hautfarbe als Motiv für Personenkontrollen durch die Bundespolizei

Die Hautfarbe darf kein Kriterium sein, mit dem die Bundespolizei Personenkontrollen begründet. Das Oberverwaltungsgericht (OVG) Koblenz hat in einem Urteil vom 21. April 2016 (7 A 11108/14. OVG) klargestellt, dass die Hautfarbe als Anknüpfungspunkt für Kontrollen nach § 22 Absatz 1a des Bundespolizeigesetzes (BPolG) ausscheiden muss. Andernfalls liege ein Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot aus Artikel 3 Absatz 3 Satz 1 des Grundgesetzes vor.

Dem Urteil lag die Klage einer vierköpfigen Familie zugrunde, die Anfang 2014 in einem Zug kontrolliert worden war. Die Kläger sind deutsche Staatsangehörige und haben eine dunkle Hautfarbe. Sie wurden als Einzige im ganzen Zug aufgefordert, ihre Papiere zu zeigen. Die von ihnen vorgezeigten Bundespersonalausweise wiesen sie als deutsche Staatsangehörige aus, zugleich ging aus ihnen hervor, dass es sich um eine Familie handelt. Dennoch gaben die Bundespolizisten die Daten der Kontrollierten telefonisch zum Abgleich weiter. Das Gericht wertete den Vorgang als Verstoß gegen das grundgesetzlich verankerte Diskriminierungsverbot, weil es „nicht die Überzeugung gewinnen konnte, dass die Hautfarbe der Kläger nicht zumindest ein mit entscheidendes Kriterium für ihre Kontrolle gewesen ist“.

Das Gericht führte aus, dass ein Anknüpfen an die Hautfarbe eine Form rassistischer Diskriminierung sei. Dabei sei es nicht nötig, dass die Maßnahme „ausschließlich oder ausschlaggebend“ an die Hautfarbe anknüpfe. Ein Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot des Grundgesetzes liege bereits dann vor, „wenn bei einem Motivbündel ein unzulässiges Diskriminierungsmerkmal ein tragendes Kriterium unter mehreren gewesen ist“. Ausdrücklich fasste das Gericht in seinen Leitsätzen zusammen: „Eine verdachtsunabhängige Kontrolle nach § 22 Absatz 1a BPolG in Anknüpfung an die Hautfarbe ist unzulässig.“

Die Fragestellerinnen und Fragesteller haben sich in der Vergangenheit bereits mehrfach nach der Problematik des „Racial Profiling“ erkundigt und sehen nun Anlass, die Bundesregierung nach Schlussfolgerungen und Konsequenzen aus diesem Urteil bzw. der Urteilsbegründung zu fragen.

In ihrer Antwort auf die jüngste Kleine Anfrage zu diesem Thema (Bundestagsdrucksache 18/8037) hat es die Bundesregierung vermieden, explizit auszuführen, ob Bundespolizistinnen und -polizisten sich – unter anderem – an der Hautfarbe orientieren bzw. ob sie dies nach Rechtsauffassung der Bundesregierung tun dürften. Zu Frage 7, in der sich die Fragesteller nach Dienstanweisungen erkundigt hatten, die klarstellen, dass die Hautfarbe bei Kontrollen kein Kriterium sein dürfe, antwortete die Bundesregierung, es „dürfen nicht ausschließlich die

äußeren Merkmale einer Person maßgebend für Eingriffsmaßnahmen sein“. Soweit die Hautfarbe als ein solches „äußeres Merkmal“ gilt, steht diese Rechtsauffassung allerdings in Widerspruch zum erwähnten Urteil, das bereits nicht nur ein „ausschließliches“, sondern jegliches Anknüpfen an die Hautfarbe als unzulässig bezeichnet. Auch die Formulierung in der Vorbemerkung der Bundesregierung, „das äußere Erscheinungsbild einer Person“ könne ein Anknüpfungspunkt für polizeiliche Maßnahmen sein, lässt nach Auffassung der Fragestellerinnen und Fragesteller offen, inwiefern die Bundesregierung hierbei auch – unzulässigerweise – auf die Hautfarbe abstellt. Eine Klarstellung, auch gegenüber den Angehörigen der Bundespolizei, scheint daher dringend geboten.

Zwar hält das OVG Koblenz in dem oben genannten Urteil die Befugnis zu anlasslosen Kontrollen zur Verhinderung unerlaubter Einreise nach § 22 Absatz 1a BPolG für vereinbar mit EU-Recht. Dieses verbietet Kontrollen an den EU-Binnengrenzen und verlangt, dass verdachtsunabhängige Kontrollen keine vergleichbare Wirkung wie Grenzkontrollen haben dürfen (der Europäische Gerichtshof – EuGH – fordert in seiner Rechtsprechung zudem klare gesetzliche Vorgaben, um dies zu verhindern, vgl. Bundestagsdrucksache 17/11015). Doch die EU-Kommission betonte zuletzt in dem Verfahren C-9/16 beim EuGH seine Rechtsauffassung, dass die deutsche Rechtslage nicht mit EU-Recht vereinbar ist (vgl. auch Bundestagsdrucksachen 18/4149 und 18/3654 sowie Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 22. Oktober 2015, 1 K 5060/13).

Wir fragen die Bundesregierung:

1. Inwiefern und gegebenenfalls bis wann zählte oder zählt die Bundespolizei nach Kenntnis der Bundesregierung die Hautfarbe einer Person zum Bestandteil deren äußeren Erscheinungsbildes, das zusammen mit anderen Merkmalen oder Umständen eine Maßnahme nach § 22 Absatz 1a BPolG rechtfertigen konnte?
2. Gibt oder gab es Dienstanweisungen, Merkblätter usw., die ausdrücklich festhalten, dass die Hautfarbe einer Person unter keinen Umständen, auch nicht als Teil eines Merkmalbündels, als Anknüpfungspunkt für polizeiliche Maßnahmen nach § 22 Absatz 1a BPolG herangezogen werden darf (bitte ggf. kurz zusammenfassen, und wenn nein, bitte begründen)?
3. Inwiefern ist die Formulierung in den Bestimmungen zur grenzpolizeilichen Aufgabenwahrnehmung (vgl. Antwort zu Frage 7 auf Bundestagsdrucksache 18/8037): „Vor diesem Hintergrund dürfen nicht ausschließlich die äußeren Merkmale einer Person maßgebend für Eingriffsmaßnahmen sein“ aus Sicht der Bundesregierung zu präzisieren, um klarzustellen, dass womöglich andere äußere Merkmale wie etwa Kleidung oder Gepäck usw., aber keinesfalls die Hautfarbe, und zwar auch nicht als Teil eines Kriterienbündels, maßgebend für Eingriffsmaßnahmen sein dürfen (bitte begründen, auch in Auseinandersetzung mit dem in der Vorbemerkung genannten Urteil des OVG Koblenz)?
4. Inwiefern sieht sich die Bundesregierung nun veranlasst, klarstellende Dienstanweisungen, Merkblätter o. Ä. herauszugeben, um die Angehörigen der Bundespolizei über den Inhalt des Urteils in Kenntnis zu setzen, und wenn nicht, wie will die Bundesregierung sicherstellen bzw. darauf hinwirken, dass Angehörige der Bundespolizei künftig nicht mehr die Hautfarbe als eines unter mehreren Merkmalen des äußeren Erscheinungsbildes heranziehen, um eine Maßnahme nach § 22 Absatz 1a BPolG durchzuführen?

5. Teilt die Bundesregierung die Auffassung der Fragestellerinnen und Fragesteller, dass auch polizeiliche Eingriffsmaßnahmen nach § 23 Absatz 1 Nummer 3 BPolG von den Leitsätzen des Urteils umfasst sind und die Hautfarbe auch für Maßnahmen nach dieser Grundlage keinesfalls herangezogen werden darf (bitte begründen), und was will sie ggf. tun, um den Angehörigen der Bundespolizei die vom Gericht aufgezeigte Rechtslage zu vermitteln?
6. Inwiefern teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass ausdrückliche bzw. schriftlich fixierte Dienstanweisungen und unmissverständlich formulierte Leitlinien nicht nur eine wichtige Rolle spielen als Anleitung für die polizeiliche Aufgabenwahrnehmung, sondern auch Rechtssicherheit bedeuten für (potentielle) Opfer von Racial Profiling, etwa wenn diese sich informieren oder gegen unzulässige polizeiliche Maßnahmen vorgehen wollen?
7. Inwieweit wurde aus dem Urteil des OVG Koblenz zumindest die Konsequenz gezogen bzw. inwieweit ist das geplant, dass Bundespolizistinnen und -polizisten ihre Auswahlkriterien und die sie tragenden Begründungen bei anlasslosen Kontrollen (etwa nach § 22 Absatz 1a bzw. § 23 Absatz 1 Nummer 3 BPolG) so dokumentieren müssen, dass sie der vollen gerichtlichen Überprüfbarkeit zugänglich sind, weil der Behörde in Zweifelsfällen die Beweisspflicht zukommt, dass keine Diskriminierung vorliegt, und unschlüssige Darlegungen hierzu oder Unklarheiten dazu führen, dass die Kontrolle insgesamt als rechtswidrig zu betrachten ist (bitte darlegen)?
8. Welche – und sei es ungefähren – Angaben zum Umfang von Kontrollen, bei denen das äußere Erscheinungsbild bzw. die Hautfarbe eine (und sei es mitentscheidende) Rolle bei Kontrollen nach § 22 Absatz 1a bzw. § 23 Absatz 1 Nummer 3 BPolG spielte, kann die Bundespolizei bzw. können erfahrene Bundespolizistinnen und -polizisten aufgrund ihres Praxiswissens machen (bitte ausführen)?
9. Mit welchen praktischen und rechtlichen Auswirkungen infolge des Urteils des OVG Koblenz rechnet die Bundespolizei (bitte so konkret wie möglich auflisten)?
10. Inwiefern können nach Auffassung der Bundesregierung andere polizeiliche Eingriffsmaßnahmen (bitte summarisch nennen) unter Umständen aufgrund der Hautfarbe legitimiert werden (bitte begründen)?
11. Welche weiteren Schlussfolgerungen und Konsequenzen zieht die Bundesregierung aus dem Urteil des OVG Koblenz, inwieweit plant die Bundesregierung bzw. die Bundespolizei oder hat dies bereits unternommen, gegen das Urteil in Revision zu gehen, und wie wird ein solcher Schritt gegebenenfalls begründet (bitte so ausführlich wie möglich darstellen)?
12. Wie ist der aktuelle Stand des gegen Deutschland anhängigen Vertragsverletzungsverfahrens wegen unzulässiger Kontrollen (Nr. 20144130), und welche Auswirkung diesbezüglich hat die Stellungnahme der Europäischen Kommission vom 15. April 2016 in dem EuGH-Verfahren C-9/16, mit der die Kommission ihre Auffassung bekräftigt, dass die deutsche Rechtslage nicht mit EU-Recht vereinbar sei; was bedeutet es, wenn die Bundesregierung in der Antwort zu Frage 9 auf Bundestagsdrucksache 18/8037 erklärt, der Erlass zur Anwendung von § 23 Absatz 1 Nummer 3 BPolG sei mit der Kommission „konsentiert“, während die Kommission in dem Verfahren C-9/16 erklärt, dass die interne Beurteilung der Frage, ob der Erlass inhaltlich genügend präzise und ob die Veröffentlichung eines Erlasses ausreichend sei, noch nicht abgeschlossen gewesen sei (ist diese interne Beurteilung inzwischen abgeschlossen, und wie ist sie ausgefallen)?

13. Wie soll der Erlass vom 7. März 2016 zur Anwendung von § 23 Absatz 1 Nummer 3 BPolG dazu dienen können, die Häufigkeit und Intensität von Kontrollen in der Praxis effektiv einzuschränken, wie es die Rechtsprechung des EuGH verlangt, wenn in dem Erlass nach Auffassung der Fragestellerinnen und Fragesteller keine konkreten quantitativen Einschränkungen der Kontrollpraxis enthalten sind, sondern weitgehend nur die ohnehin geltende Rechtspraxis noch einmal umschrieben wird (bitte ausführen)?
14. Wie viele Beschwerden nach den hier maßgeblichen Bestimmungen zu anlasslosen Kontrollen der Bundespolizei zur Verhinderung unerlaubter Einreise gab es im ersten Halbjahr 2016, und wie wurde damit umgegangen, welche Folgen hatten diese (bitte wie in der Antwort auf Bundestagsdrucksache 18/8037 zu den Fragen 2 und 3 antworten)?
15. Welche aktuellen Änderungen gibt es in Bezug auf anhängige Gerichtsverfahren im Zusammenhang mit anlasslosen Kontrollen (vgl. Antwort zu Frage 4 auf Bundestagsdrucksache 18/8037)?
16. In welchem Umfang hat die Bundespolizei im ersten Halbjahr 2016 von § 22 Absatz 1a, § 23 Absatz 1 Nummer 3 und § 44 Absatz 2 BPolG Gebrauch gemacht (bitte nach Grenzgebiet, Inland und Flughäfen differenzieren und die Vergleichswerte für 2015 nennen)?
17. Wie viele Feststellungen zu unerlaubter Einreise, unerlaubtem Aufenthalt, anderen Delikten, zur Sach- oder Personenfahndung (bitte jeweils differenzieren) sind bei Maßnahmen nach § 22 Absatz 1a, § 23 Absatz 1 Nummer 3 oder § 44 Absatz 2 BPolG (bitte differenzieren, auch nach Inland, Grenzgebiet, Flughäfen sowie nach Art des Fortbewegungsmittels der Kontrollierten) im ersten Halbjahr 2016 gemacht worden, und welches waren dabei die 15 wichtigsten Hauptherkunftsländer (bitte auch die jeweiligen Vergleichsdaten für 2015 nennen)?
18. Welche zusätzlichen Angaben zur Anzahl unerlaubter Einreisen bzw. unerlaubter Aufenthalte lassen sich aus anderen Quellen/Dateien machen?
19. Wie viele Kontrollen im Zusammenhang der unerlaubten Einreise gab es insgesamt in den Jahren 2014, 2015 und 2016 (bitte differenzieren nach Grenzkontrollen und Kontrollen nach § 22 Absatz 1a, § 23 Absatz 1 Nummer 3 BPolG), und wie viele Feststellungen einer unerlaubten Einreise gab es dabei (bitte differenzieren wie zuvor, zusätzlich auch nach den 15 wichtigsten Herkunftsländern)?
20. Welche Angaben lassen sich machen zu der Zahl der Verfahren und der Verurteilungen und Strafen wegen unerlaubter Einreise/unerlaubten Aufenthalts für die Jahre 2014, 2015 und 2016 (bitte auch nach den 15 wichtigsten Herkunftsländern differenzieren)?
21. Welche genaueren Angaben lassen sich machen zu der Zahl der Verfahren und der Verurteilungen und Strafen wegen Schleusungsdelikten für die Jahre 2014, 2015 und 2016 (bitte differenzieren nach Staatsangehörigkeit, Art des Fortbewegungsmittels, Anteil der bandenmäßigen Schleusung usw.)?

22. Stimmt die Bundesregierung der Auffassung der Fragestellerinnen und Fragesteller zu, dass Artikel 23 des Schengener Grenzkodex in der konsolidierten Fassung vom 9. März 2016 die so genannte Schleierfahndung als Kontrollpraxis der Polizei unter bestimmten Umständen und Bedingungen zwar zulässt, dass es aber keinerlei Verpflichtung der Schengen-Mitgliedstaaten gibt (auch nicht auf anderer Rechtsgrundlage), solche Kontrollmaßnahmen als Kompensation für weggefallene Binnengrenzkontrollen vorzunehmen (wenn nein, bitte begründen)?

Berlin, den 21. Juli 2016

Dr. Sahra Wagenknecht, Dr. Dietmar Bartsch und Fraktion

