

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.  
– Drucksache 19/17268 –**

### **Problematik des „racial profiling“ und anlasslose Kontrollen der Bundespolizei im Jahr 2019**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

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 anti-rassistische 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](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 unso 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](https://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/Studien/racial-profiling.pdf)).

### Vorbemerkung der Bundesregierung

Die Bundespolizei führt gemäß § 22 Absatz 1a BPolG lageabhängige Maßnahmen durch. Lageerkenntnisse umfassen eine Vielzahl an Informationen im Zusammenhang mit dem Phänomen der unerlaubten Einreise wie beispielsweise relevante Verkehrswege und Örtlichkeiten, Zeiträume, Altersstrukturen und auffällige Verhaltensweisen. Ferner können auch die Kleidung, das mitgeführte Gepäck sowie auch andere Erscheinungsmerkmale eine wichtige Rolle spielen.

Zu den in der Vergangenheit auch von den Fragestellern erhobenen Bedenken im Hinblick auf die Vereinbarkeit von § 23 Absatz 1 Nummer 3 BPolG mit europäischem Recht verweist die Bundesregierung darauf, dass das Bundesverwaltungsgericht mit Beschluss vom 13. Dezember 2019 zum Aktenzeichen 6 B 30/ 19 festgestellt hat, dass der Erlass des Bundesministeriums des Innern vom 7. März 2016 (GMBI. S. 203) eine unionsrechtskonforme Durchführung von Kontrollen zur Identitätsfeststellung nach § 23 Absatz 1 Nummer 3 BPolG ermöglicht.

Zur Unzulässigkeit eines diskriminierenden Racial Profilings wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung in der Antwort auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE. auf Bundestagsdrucksache 18/11302 und die dort am Ende der Ausführungen dargelegte Rechtsauffassung verwiesen.

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)?

Angaben zum Umfang der Kontrollen im Sinne der Fragestellung sind nachstehender Tabelle zu entnehmen. Im Rahmen der statistischen Erhebung erfolgt bei den Befragungen gemäß § 22 Absatz 1a BPolG keine Differenzierung nach Inland bzw. Grenzgebiet.

Quartal	§ 22 Abs. 1a BPolG	§ 23 Abs. 1 Nr. 3 BPolG	§ 44 Abs. 2 BPolG
1/2019	51.647	506.632	96.078
2/2019	58.574	555.212	108.151
3/2019	52.125	567.282	104.387
4/2019	91.200	635.274	127.329
Grenzgebiet	--	2.264.400	435.945
Inland	145.883	--	--
Luftgrenze	107.663	--	--
Gesamt	253.546	2.264.400	435.945

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)?

Die Erhebung vorgenommener Kontrollen beinhaltet keine Aufschlüsselung nach Verkehrsmitteln. Feststellungen unerlaubter Einreisen bzw. unerlaubten Aufenthalts in Zusammenhang mit der Durchführung von Kontrollen bzw. Befragungen entfielen auf folgende Verkehrsmittel:

Verkehrsmittel	§ 22 Abs. 1a BPolG	§ 23 Abs. 1 Nr. 3 BPolG	§ 44 Abs. 2 BPolG
<b>Unerlaubte Einreise</b>			
Zug	23	2.045	1
PKW	6	4.021	0
Taxi	1	43	0
Kleintransporter	1	909	1
Bus	11	3.890	0
LKW	8	178	0
Flugzeug	1.072	45	0
Motorrad	0	3	0
Fahrrad	1	17	0
Schiff	1	733	0
Bahnhof	52	2.885	0
Sonstige	14	528	0
Gesamt	1.190	15.297	2
<b>Unerlaubter Aufenthalt</b>			
Zug	187	185	1
PKW	1	294	0
Kleintransporter	4	345	0
Bus	10	796	0
LKW	2	23	0
Flugzeug	14	13	4
Schiff	0	88	0
Motorrad	0	2	0
Bahnhof	422	560	3
Sonstige	29	184	0
Gesamt	669	2.490	8

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?

Die Wirkung von Personenkontrollen hat in der Aus- und Fortbildung der Bundespolizei – insbesondere im Hinblick auf eine möglicherweise empfundene Diskriminierung – einen hohen Stellenwert, der fächerübergreifend Gegenstand der Aus- und Fortbildung ist. Die Themenfelder „Menschen-, Grundrechte und Diskriminierungsverbote“ werden fortlaufend behandelt und zentral in der Ausbildung in allen Laufbahnen sowie dezentral in der dienststelleninternen Fortbildung regelmäßig vermittelt. Unterstützend werden diese Inhalte auch im Polizeitraining praxisnah behandelt. So werden seit 2019 Seminare zur Antirassismus- und Antidiskriminierungssensibilisierung unter Einbindung zivilgesellschaftlicher Organisationen durchgeführt. Damit werden die sozialen und interkulturellen Kompetenzen der Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten gefestigt, ausgebaut und praxisorientiert, auch in Form von Rollenspielen sowie Situationstrainings, trainiert. Die Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten der Bundespolizei werden dadurch in Bezug auf potentiell empfundene Diskriminierungsmöglichkeiten fortwährend sensibilisiert. Hierbei wird auch auf aktuelle Fälle und maßgebliche Gerichtsurteile eingegangen und wissenschaftliche Studien und einschlägige Handbücher 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?

Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) tauscht sich regelmäßig mit zivilgesellschaftlichen Organisationen aus und nimmt deren Berichte zur Kenntnis. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 3 sowie auf die Antwort der Bundesregierung zu Frage 5 der Kleinen Anfrage der Fraktion DIE LINKE. auf Bundestagsdrucksache 19/10065 verwiesen.

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)?

Die Anzahl der Beschwerden in Zusammenhang mit Maßnahmen nach § 22 Absatz 1a und § 23 Absatz 1 Nummer 3 BPolG sind der nachfolgenden Tabelle zu entnehmen:

Bundespolizeidirektion	2016	2017	2018	2019
Sankt Augustin	1	5	6	2
Bad Bramstedt	3	1	1	9
Berlin	1	--	0	10
Stuttgart	4	6	11	7
Flughafen Frankfurt am Main	3	1	--	--
Pirna	2	1	6	7
Hannover	1	2	4	1
München	4	6	14	15
Koblenz	--	1	2	-
Bundesbereitschaftspolizei	--	--	--	--
Gesamt	19	23	44	51

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?

Die Ergebnisse der Beschwerdeprüfungen sind der nachfolgenden Tabelle zu entnehmen:

Bundespolizeidirektion	unbegründet	begründet	teilweise begründet
Sankt Augustin	9	3	0
Bad Bramstedt	14	0	0
Berlin	6	1	0
Stuttgart	22	0	0
Flughafen Frankfurt am Main	3	0	0
Pirna	15	0	1
Hannover	8	0	0
München	39	0	0
Koblenz	3	0	0
Bundesbereitschaftspolizei	0	0	0
Gesamt	119	4	1

Im Übrigen wird auf die Antwort der Bundesregierung zu den Fragen 10 und 11 der Kleinen Anfrage der Fraktion DIE LINKE. auf Bundestagsdrucksache 19/10065 verwiesen.

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?

Nach Kenntnis der Bundesregierung hat ein Beschwerdeführer, dessen Beschwerde als unbegründet eingestuft wurde, Klage erhoben.

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?

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

Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Az. 1 S 1481/19:

Vorausgegangen ist ein stattgebendes Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 11. April 2019, Az. 1 K 2888/18. Verfahrensgegenstand ist eine Kontrolle nach § 23 Absatz 1 Nummer 3 BPolG in Verbindung mit dem Erlass des BMI vom 7. März 2016. Nach Ansicht des Klägers sei § 23 Absatz 1 Nummer 3 BPolG verfassungswidrig, da der konkrete Grenzbezug fehle. Im Übrigen genüge der Erlass des BMI vom 7. März 2016 nicht den inhaltlichen Anforderungen des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH).

Oberverwaltungsgericht des Saarlandes, Az. 2 A 806/17:

Vorausgegangen ist die Aufhebung des klageabweisenden Urteils vom 21. Februar 2019 und Zurückweisung der Sache zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung an eine andere Kammer des Oberverwaltungsgerichts des Saarlandes durch das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG), Az. 6 B 30.19. Verfahrensgegenstand sind eine Identitätsfeststellung sowie ein sich anschließender Datenabgleich am 28. September 2017 nach § 23 Absatz 1 Nummer 3 BPolG i. V. m. dem Erlass des BMI vom 7. März 2016. Nach Ansicht des BVerwG erfüllt der Erlass des BMI vom 7. März 2016 die unionsrechtlichen Anforderungen. Der Erlass gibt der Bundespolizei rechtsverbindlich auf, Kontrollmaßnahmen nach § 23 Absatz 1 Nummer 3 BPolG unter den einzuhaltenden Voraussetzungen durchzuführen. Auch ein Verstoß gegen Artikel 3 Absatz 3 des Grundgesetzes (GG) wird nicht gesehen. Das BVerwG verweist jedoch auf das Vorliegen eines Verfahrensfehlers, hier eine Verletzung der Aufklärungspflicht seitens des vorinstanzlichen Gerichts nach § 86 Absatz 1 VwGO. Das Oberverwaltungsgericht des Saarlandes hat demnach nicht hinreichend geprüft, ob die Vorgaben des Erlasses eingehalten worden sind. Diese Aufklärung ist nunmehr entsprechend nachzuholen.

Verwaltungsgericht Dresden, Az. 6 K 438/1:

Verfahrensgegenstand sind eine Identitätsfeststellung sowie eine Durchsuchung am 13. März 2018 am Hauptbahnhof Chemnitz. Der Kläger rügt die Vereinbarkeit der Maßnahmen mit § 23 Absatz 1 Nummer 3 BPolG und § 22 Absatz 1a BPolG. Ferner sieht der Kläger in den Maßnahmen einen Verstoß gegen Artikel 3 Absatz 3 Satz 1 GG.

Verwaltungsgericht Frankfurt am Main, Az. 5 K 2545/19.F:

Verfahrensgegenstand ist eine Identitätsfeststellung am Flughafen Frankfurt am Main am 31. Juli 2018. Der Kläger rügt die Verletzung seiner Persönlichkeitsrechte infolge der nach seiner Ansicht rechtswidrigen polizeilichen Maßnahme.

Vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte ist eine einschlägige Individualbeschwerde anhängig (Beschwerdenr. 215/19). Der Beschwerdeführer rügt, er sei auf einer Zugfahrt einer auf Racial Profiling beruhenden Personenkontrolle ausgesetzt worden. Seine nachfolgende Klage vor dem Verwaltungsgericht Dresden sei als unzulässig abgewiesen worden; ein wirksamer Rechtsbehelf habe nicht zur Verfügung gestanden.

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)?

Nach Kenntnis der Bundesregierung sind im Jahr 2019 folgende Entscheidungen im Sinne der Fragestellung ergangen:

Oberverwaltungsgericht des Saarlandes, Urteil vom 21. Februar 2019, Az. 2 A 806/17. Für die Einzelheiten wird auf die Antwort der Bundesregierung zu Frage 12 der Kleinen Anfrage der Fraktion DIE LINKE. auf Bundestagsdrucksache 19/10065 verwiesen.

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 8. April 2019, Az. 10 B 18.483. Für die Einzelheiten wird auf die Antwort der Bundesregierung zu Frage 12 der Kleinen Anfrage der Fraktion DIE LINKE. auf Bundestagsdrucksache 19/10065 verwiesen.

Verwaltungsgericht Stuttgart, Urteil vom 11. April 2019, Az. 1 K 2888/18. Für die Einzelheiten wird auf die Antwort der Bundesregierung zu Frage 12 der Kleinen Anfrage der Fraktion DIE LINKE. auf Bundestagsdrucksache 19/10065 verwiesen.

Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 13. Dezember 2019, Az. 6 B 30.19.

Mit Beschluss vom 13. Dezember 2019 hat das Bundesverwaltungsgericht den Rechtsstreit zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung an das Oberverwaltungsgericht Saarlouis zurückverwiesen. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 8 verwiesen.

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?

Es wird auf die Antwort zu Frage 9 verwiesen.

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?

Mit den erwähnten Erlassen hat das BMI die Bundespolizei insbesondere gebeten, an allen deutschen Schengen-Binnengrenzen ihre (grenz-) polizeilichen Maßnahmen (sog. „Schleierfahndung“ unterhalb der Schwelle von vorübergehend wiedereingeführten Binnengrenzkontrollen) unter Einschluss wahrnehmbarer und regelmäßig wiederkehrender Schwerpunktaktionen zu intensivieren. Dem lag die Einschätzung zugrunde, dass lageabhängig intensivierte polizeiliche Kontrollmaßnahmen das Entdeckungsrisiko für potentielle Rechtsverstöße erhöhen und daher ein geeignetes Mittel zur Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität sind.

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)?

Zum Hintergrund der Verringerung der Gesamtanzahl der kontrollierten Personen um ca. 15.000 gegenüber dem Vergleichszeitraum kann nach wie vor keine abschließende Aussage getroffen werden. Die Entwicklung in den nächsten Monaten bleibt abzuwarten. Allerdings könnten zahlreiche Faktoren wie z. B. unterschiedliche kriminalgeographische Gegebenheiten und tatsächlich verfügbare Personalressourcen eine Rolle spielen.

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)?

In Artikel 23 Buchstabe a der Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex) ist geregelt, dass die Abschaffung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen nicht die Ausübung der polizeilichen Befugnisse durch die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten nach Maßgabe des nationalen Rechts berührt, sofern die Ausübung solcher Befugnisse nicht die gleiche Wirkung wie Grenzübertrittskontrollen hat.

Dies gilt auch in Grenzgebieten. Die EU-Kommission hat am 15. Februar 2017 beschlossen, das Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland im Zusammenhang mit der Durchführung von Polizeikontrollen in den Binnengrenzgebieten einzustellen. Generell ermutigt die EU-Kommission die Mitgliedstaaten nunmehr, von der Möglichkeit Gebrauch zu machen, Polizeikontrollen in Grenzgebieten gemäß dem Schengener Grenzkodex durchzuführen (Empfehlung der EU-Kommission vom 12. Mai 2017 (EU 2017/820) zu verhältnismäßigen Polizeikontrollen und zur polizeilichen Zusammenarbeit im Schengen-Raum). Die Bundespolizei setzt vor diesem Hintergrund den § 23 Absatz 1 Nummer 3 BPolG konkretisierenden Erlass des BMI vom 7. März 2016 um, der insoweit den gegebenen Handlungsrahmen näher ausgestaltet. Dieser Erlass bildet auch den Rahmen für die intensivierten Schleierfahndungsmaßnahmen der Bundespolizei im Sinne der Fragestellung.

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 Lageerkennnisse erfolgen müssen?

Die mit Erlass des BMI vom 30. September 2019 angeordnete Intensivierung grenzpolizeilicher Maßnahmen bezieht sich auf eine Erhöhung örtlich und zeitlich flexibler Schwerpunktmaßnahmen unterhalb der Schwelle von vorübergehend wiederingeführten Binnengrenzkontrollen. Die Schwerpunktmaßnahmen erfolgen unregelmäßig zu unterschiedlichen Zeiten, an unterschiedli-

chen Orten und stichprobenartig unter Berücksichtigung der jeweiligen Lageerkenntnisse, festgestellter Modi Operandi und des Reiseaufkommens.

Der Erlass des BMI vom 6. November 2019 nimmt auf den Erlass vom 30. September 2019 Bezug und konkretisiert insbesondere die Rechtsanwendung im Hinblick auf einreiseverhindernde und aufenthaltsbeendende Maßnahmen gegenüber Drittstaatsangehörigen, gegen die ein nationales Einreise- und Aufenthaltsverbot nach § 11 des Aufenthaltsgesetzes besteht.

15. Wie werden aktualisierte Lageerkenntnisse 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.)?

Die jeweiligen Lageerkenntnisse, die die stattfindenden Kontrollmaßnahmen in ihrer Intensität und Häufigkeit prägen werden, ergeben sich aus den allgemeinen oder konkreten polizeilichen Informationen bzw. Risikobewertungen über grenzüberschreitende Kriminalität und Verkehr sowie deren Analyse, die aus eigenen Quellen oder von anderen in- und ausländischen Behörden stammen. Die relevanten Lageerkenntnisse werden täglich und wöchentlich auf örtlicher Ebene (Bundespolizeiinspektionen) sowie monatlich und quartalsweise auf regionaler Ebene (Bundespolizeidirektionen) bewertet. Ergänzt werden diese durch besondere/ Anlassbezogene Lage- und Auswertebereiche. Im Ergebnis ist die Lagebeurteilung also ein dynamischer Prozess, der durch sich ändernde Erkenntnisse regelmäßig beeinflusst wird. Auf diesen Grundlagen entscheiden die Bundespolizeidirektionen/-inspektionen über die Intensität und Häufigkeit ihrer Kontrollmaßnahmen.

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?

Die Anwendung bzw. Durchführung der verfügbaren Kontrollmaßnahmen ist unter anderem Gegenstand der regelmäßigen Dienst- und Fachaufsichten der Bundespolizeidirektionen und -inspektionen. Grundsätzliche Regelungen finden sich in § 3 Absatz 1 Satz 4 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) und den Grundsätzen zur Ausübung der Fachaufsicht der Bundesministerien über den Geschäftsbereich. Diese werden für den Bereich der Bundespolizei durch die „Ergänzenden Bestimmungen zur Ausübung der Dienst- und Fachaufsicht des BMI über die Bundespolizei“ konkretisiert. Das Bundespolizeipräsidium und dessen nachgeordnete Behörden und Dienststellen haben die Durchführung von Dienst- und Fachaufsicht durch eigene Konzeptionen umgesetzt. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 14 verwiesen.

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)?

Das Bundespolizeipräsidium setzt mit Verfügung vom 24. März 2016 den Erlass des BMI vom 7. März 2016 um. Die Bestimmungen für Kontrollen im Binnengrenzraum stehen mit Artikel 23 Buchstabe a des Schengener Grenzkodex und somit mit dem Unionsrecht im Einklang. Im Übrigen wird auf die Antworten zu den Fragen 14 und 16 verwiesen.

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)?

Der zitierte Erlass des BMI vom 6. November 2019 legt unter anderem fest, dass im Rahmen der angeordneten intensivierten (grenz-)polizeilichen Maßnahmen an den Binnengrenzen – unterhalb der Schwelle von vorübergehend wieder eingeführten Binnengrenzkontrollen – Drittstaatsangehörige, gegen die ein nationales Einreise- und Aufenthaltsverbot nach § 11 des Aufenthaltsgesetzes besteht, an ihrer Weiterreise in das Bundesgebiet gehindert werden, indem einreiseverhindernde bzw. aufenthaltsbeendende Maßnahmen nach Maßgabe des jeweiligen Einzelfalls unmittelbar ergriffen werden. Die aufenthaltsbeendenden Maßnahmen setzen im Fall eines Schutzersuchens nach der zitierten Erlasslage voraus, dass in jedem Einzelfall parallel ein sogenanntes Dublin-Verfahren durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge nach der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist, eingeleitet wird.

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)?

Es wird auf die Antwort zu Frage 18 verwiesen.

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)?

Nein. Die EU-Kommission ermutigt die Mitgliedstaaten, von der Möglichkeit Gebrauch zu machen, Polizeikontrollen auch in Grenzgebieten in dem nach dem Schengener Grenzkodex zulässigen Umfang durchzuführen (Empfehlung der EU-Kommission vom 12. Mai 2017 (EU 2017/820) zu verhältnismäßigen Polizeikontrollen und zur polizeilichen Zusammenarbeit im Schengen-Raum). Im Ergebnis handelt es sich um eine Entscheidung des jeweiligen Mitgliedstaats in dessen nationaler Souveränität.