

Handlungsabläufe zur Durchführung diskriminierungsfreier verdachtsunabhängiger Personenkontrollen durch die Bundespolizei definieren

Vorschläge für eine Konkretisierung der Eingriffsgrundlagen und eine rechtsstaatliche Verfahrenssicherung

Der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) hat die Unbestimmtheit sowohl des § 22 Abs. 1a BPolG als auch des § 23 Abs. 1 Nr. 3 BPolG gerügt, da diese Vorschriften keinen hinreichenden Rechtsrahmen zur Verhinderung von Maßnahmen, welchen die gleiche Wirkung wie Grenzübertrittskontrollen zukommen, bilden (EuGH v. 21.06.2017, Rs. C-9/16). Auch das Diskriminierungsverbot des Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG verlangt nach einer rechtlichen Einhegung der Kontrollbefugnisse (für eine Tatbestandskorrektur *Cremer*, „Racial Profiling“ – Menschenrechtswidrige Personenkontrollen nach § 22 Abs. 1a Bundespolizeigesetz: Empfehlungen an den Gesetzgeber, Gerichte und die Polizei, Deutsches Institut für Menschenrechte 2013; jedenfalls als Ermessensschränke OVG Koblenz v. 21.04.2016, Az. 7 A 11108/14, juris = NJW 2016, S. 2820 und OVG Münster v. 7.8.2018, Az. 5 A 294/16, juris = NVwZ 2018, S. 1497).

Neben der Verwaltungsvorschrift „BRAS 120“¹, die in den vergangenen Jahren mehrmals überarbeitet wurde, hat das Bundesministerium des Inneren am 7. März 2016

¹ Link zum Dokument auf Webseite BUG einfügen S. 16ff., 23ff., 28, 34f. (letzter Abruf: 30.06.2020).

ermessenslenkende Bestimmungen (den sog. Ministeriellen Erlass von 2016)² zur Präzisierung der Anwendung der Befugnisse für die Identitätsfeststellungen der Bundespolizei in den Grenzgebieten nach § 23 Abs. 1 Nr. 3 BPolG erlassen.

Der Ministerielle Erlass genügt nach dem im Dezember 2019 verkündeten Beschluss des Bundesverwaltungsrechts den unionsrechtlichen Anforderungen, denn er lege nunmehr präzisere Maßstäbe für die Ausübung von Identitätskontrollen fest.³

Mit einer anschließenden Entscheidung im Frühjahr 2020 hat der EuGH seine Rechtsprechung bestätigt, dass den polizeilichen Befugnissen zur Durchführung von Identitätskontrollen bei ihrer tatsächlichen Ausübung nicht die gleiche Wirkung zukommen dürfe wie bei Grenzübertrittskontrollen.⁴ Die einschlägigen Ermessensgrundlagen müssten „hinreichend genau und detailliert“ sein und insbesondere die Intensität, Häufigkeit und Selektivität der Kontrollen regeln, um systematische Grenzkontrollen auszuschließen. Der EuGH hat in dieser Entscheidung jedoch nicht geprüft, ob der Ministerielle Erlass dem geforderten Rahmen entspricht, sondern diese Kontrolle den nationalen Gerichten überlassen.

Da sich der Ministerielle Erlass allein auf die Präzisierung der polizeilichen Befugnisse aus § 23 Abs. 1 Nr. 3 BPolG bezieht, wurde bislang gerichtlich nicht geklärt, ob nationale Konkretisierungsvorschriften hinsichtlich der Kontrollermächtigung aus § 22 Abs. 1a BPolG bestehen.

Angesichts der kontroversen politischen Debatten über „Racial/Ethnic Profiling“ könnte gleichwohl – und trotz des Beschlusses des Bundesverwaltungsgerichtes – das Bundesinnenministerium Schritte unternehmen, um die angemessene Vorgehensweise der Beamt*innen bei verdachtsunabhängigen Personenkontrollen auf der Grundlage der beiden Ermächtigungen zu spezifizieren und nicht den ausführenden Beamt*innen zu überlassen. Die im Folgenden dargestellten Handlungsabläufe könnten diesen Beamt*innen einen leitenden Kontrollkatalog an die Hand geben, der eindeutige Rahmenbedingungen aufzeigt, wie bei einer verdachtsunabhängigen Kontrolle diskriminierungsfrei vorzugehen ist.

² <https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bibdata%2Fges%2Fbpolganwerl%2Fcont%2Fbpolganwerl.htm&anchor=Y-100-G-BPOLGANWERL> (letzter Abruf: 30.06.2020).

³ BVerwG, Beschluss vom 13.12.2019 – 6 B 30/19-, juris.

⁴ EuGH, Beschluss vom 04.06.2020 Rs. C-554/19.

A. Vorgehen vor der Durchführung einer verdachtsunabhängigen Personenkontrolle

Wie von Seiten des EuGH in den Urteilen Melki (EuGH v. 22.06.2010, Rs. C-188/10 und 189/10) und Adil (EuGH v. 19.07.2012, Rs. C-278/12) vorgegeben, sollte der Gesetzgeber den kontrollierenden Beamten Auswahlkriterien für verdachtsunabhängige Kontrollen an die Hand geben. Ein Modell für die geforderte Regelungsdichte mag dabei insbesondere die niederländische Regelung sein, die der Rechtssache Adil zugrunde lag und vom EuGH für unionsrechtskonform erachtet wurde (vgl. EuGH v. 19.07.2012, Rs. C-278/12, Rz. 19). Die dortigen Vorgaben sind durch weitere ermessenslenkende Elemente zu ergänzen, die ein diskriminierungsfreies Kontrollverfahren absichern helfen.

1. Auswahl der Zugstrecke

Das Bundespolizeigesetz sollte in § 22 Abs. 1a BPolG festlegen, dass nur auf Zugstrecken mit grenzüberschreitendem Zugverkehr Personenkontrollen durchgeführt werden dürfen. Die Auswahl der konkreten Zugstrecke ist ferner mit hinreichenden Lageerkenntnissen zu begründen. Liegen diese aktuell nicht vor, sollte grundsätzlich von verdachtsunabhängigen Kontrollen Abstand genommen werden.

2. Auswahl des Zuges

Kriterien zur Auswahl von zu patrouillierenden Zügen müssen sowohl quantitativer (Angabe der maximalen Anzahl von zu kontrollierenden Zügen am Tag, Angabe einer maximalen Anzahl von Kontrollvorgängen pro Waggon und Zug), örtlicher (nur grenzüberschreitend verkehrende Züge) als auch zeitlicher Art sein (Kontrolle nur innerhalb einer gewissen Zeitspanne nach Grenzübertritt).

Die niederländische Regelung der Rechtssache Adil begrenzt die verdachtsunabhängigen Kontrollen etwa auf täglich höchstens zwei Züge pro Fahrtstrecke und höchstens acht Züge (Art. 4.17a Abs. 4 der Ausländerverordnung) sowie auf eine Zeitspanne von 30 Minuten nach Grenzüberschreitung (Art. 4.17a Abs. 1 lit. a der Ausländerverordnung).

3. Auswahl der zu kontrollierenden Waggons

Wenn ein Zug für eine derartige Kontrolle auf den hier vorgeschlagenen Kriterien ausgewählt wird, sollte gleichermaßen stichprobenartig bei der Identifizierung der Waggons vorgegangen werden. So sollte wiederum bereits im Vorhinein festgelegt werden, in welchem Waggon (etwa: Waggons 7 und 8) Kontrollen stattfinden sollen. Auch sollte die Zahl der zu kontrollierenden Waggons eingegrenzt sein; die niederländische Ausländerverordnung setzt die Zahl der zulässigen Kontrollen etwa auf zwei Abteile pro Zug fest (Art. 17a Abs. 4 der Ausländerverordnung).

4. Auswahl der zu kontrollierenden Person

Insbesondere sollte jedoch die Auswahl der zu kontrollierenden Personen stichprobenartig wiederum nach bereits im Vorfeld festgelegten diskriminierungsfreien Auswahlkriterien erfolgen. Wenn in einem bestimmten Waggon beispielsweise 4 Personen kontrolliert werden sollen, könnte im Vorfeld festgelegt sein, beispielsweise zwei Personen rechts und links des Gangs oder auf geraden/ungeraden Platznummern, bzw. jeweils zwei Personen an den Türen und zwei in der Mitte des Waggons auszuwählen. Hierdurch würde sichergestellt, dass die Auswahl nicht nach den verbotenen Kriterien des Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG erfolgt.

In Zügen, die ihren Ausgangs- und Endpunkt nur im Bundesgebiet haben und bei einer Fahrt weder Flug- noch Seehäfen passieren, noch Grenzen von anderen Staaten erreichen, sind prinzipiell keine verdachtsunabhängigen Kontrollen durchzuführen.

Sollten darüber hinaus dokumentierte Lageerkennnisse und grenzpolizeiliche Erfahrungen bezüglich der irregulären Einreiserouten⁵ vorliegen, können grundsätzlich weitere verdachtsunabhängige Kontrollen durchgeführt werden, sofern sie bei der konkreten Auswahl

⁵ Wie dies in § 22 1a des Bundespolizeigesetzes festgelegt ist.

der zu kontrollierenden Personen weder ausschließlich noch in Kombination mit anderen Kriterien, die an die ethnische Herkunft oder phänotypische Merkmale anknüpfen.⁶

Darüber hinaus ist laut BRAS 120 zu beachten, dass „bei der Durchführung der Grenzübertrittskontrollen (...) die Grenzschutzbeamten Personen nicht aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung diskriminieren⁷.

B. Vorgehen während der Durchführung einer verdachtsunabhängigen Personenkontrolle

Um den kontrollierenden Beamten eine eindeutige, einheitliche und diskriminierungsfreie Vorgabe an die Hand zu geben, schlägt das BUG ferner folgenden Schritte vor, entlang derer eine verdachtsunabhängige Personenkontrolle nach erfolgter Adressatenauswahl durchgeführt werden sollten.

Grundsätzlich muss davon Abstand genommen werden, Personenkontrollen zur Verhinderung oder Unterbindung der unerlaubten Einreise (§ 22 Abs. 1a BPolG und § 23 Abs. 1 Nr. 3 Alt. 1 BPolG) bzw. zur Verhütung bestimmter migrationsrechtlicher Straftatbestände (§ 23 Abs. 1 Nr. 3 Alt. 2 BPolG) auch mit Blick auf einen möglichen „Beifang“ zu betreiben. Die Kontrollen sind somit im Vorhinein strikt nach dem gesetzlichen Eingriffsziel zu konzipieren und so auch entsprechend durchzuführen.

1. Ansprache der Person

Eine verdachtsunabhängige Personenkontrolle sollte zunächst immer mit der Ansprache der Person beginnen. Der bzw. die Beamten sollten sich zunächst als Beamte der Bundespolizei vorstellen und den Grund ihrer Ansprache (verdachtsunabhängige Kontrolle zur Unterbindung

⁶ Wie Urteil OVG Rheinland-Pfalz vom 21.04.2016 – Az. 7 A 11108/14 und OVG Nordrhein- Westfalen vom 07.08.2018 – Az. 5 A 294/16.

⁷ Best Grepö, BRAS 120, Ausgabe 2014 vom 10. März 2015, Abschnitt 1. S. 5. Siehe: https://dav-migrationsrecht.de/files/page/0_88079200_1485810891s.pdf.

der illegalen Einreise) angeben. Außerdem sollten die Beamten die zugrundeliegende Ermächtigungsgrundlage des BPolG anführen.

Erst dann sollte die zu kontrollierende Person zunächst nach ihrem Reiseziel oder dem Abfahrtsort befragt werden. Wenn in diesem kurzen Gespräch deutlich wird, dass es sich bei der Person um eine Person mit deutschen muttersprachlichen oder vergleichbaren Sprachkenntnissen handelt, deutet dies mit hoher Wahrscheinlichkeit auf einen dauerhaften Aufenthalt in Deutschland, nicht jedoch auf eine illegale Einreise hin. Eine Kontrolle sollte in einem solchen Fall nicht weitergeführt werden.

2. Ausweiskontrolle

Verdichtet sich ein Hinweis, dass die Person nur eingeschränkt oder kein Deutsch spricht, kann hier nach Ausweisdokumenten gefragt werden. Wird hierauf ein Pass oder Ausweisdokument eines EU-Landes vorgelegt, sollte die Kontrolle beendet werden. Wird jedoch ein Pass oder Ausweisdokument eines Drittlandes vorgelegt, können die Beamten prüfen, ob ein gültiges Visum vorliegt.

3. Datenabfrage

Ausschließlich in Fällen, in denen geklärt werden muss, ob ein gültiges Visum vorliegt, sollte eine personenbezogene Datenabfrage vorgenommen werden.

4. Inaugenscheinnahme mitgeführter Taschen

Sofern eine verdachtsunabhängige Personenkontrolle vorgenommen wurde und kein gültiges Aufenthaltsdokument vorgelegt werden kann, obliegt es der Entscheidung der Beamten gleichfalls eine Inaugenscheinnahme der mitgebrachten Gegenstände vorzunehmen. Hierüber ist in jedem Fall ein Beleg auszustellen.

5. Abschluss der verdachtsunabhängigen Personenkontrolle

Wird eine verdachtsunabhängige Kontrolle ab Stufe 2 durchgeführt, sollte die Bundespolizei gesetzlich verpflichtet werden, den kontrollierten Personen einen Beleg über die Maßnahme auszuhändigen. Dieser sollte jedenfalls die Rechtsgrundlage, den Namen bzw. Dienstnummer des Beamten und die zuständige Bundespolizeidirektion beinhalten.

Mit Hilfe dieser Kontrollschemata wird der Bundespolizei ermöglicht, eine diskriminierungsfreie Kontrollpraxis zu sichern. Eine arbeitseffiziente Trefferquote ist außerdem zu erwarten.

Erarbeitet von Vera Egenberger und Alexander Tischbirek vom Büro zur Umsetzung von Gleichbehandlung (BUG) e.V. und Giovanni Vavalle im Rahmen einer Zusammenarbeit mit der Humboldt Law Clinic Grund- und Menschenrechte.

Kontakt:

BUG e.V.

Greifswalder Str. 4

10405 Berlin

info@bug-ev.org

Tel.: +49 (0)30 68836618

Fax.: +49 (0)30 31160373