

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

#### **auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke und der Fraktion der PDS – Drucksache 14/4346 –**

#### **Verdachtsunabhängige Personenkontrolle (Schleierfahndung) durch den Bundesgrenzschutz (Nachfrage)**

Die Antwort der Bundesregierung (Bundestagsdrucksache 14/3990) auf die Kleine Anfrage der Fraktion der PDS zur Schleierfahndung durch den Bundesgrenzschutz (BGS) (Bundestagsdrucksache 14/3937) wirft mehr Fragen auf, als sie beantwortet. Aus ihr ergibt sich lediglich, dass die Bundesregierung eine grobe Arbeitsstatistik zur Praxis der verdachtsunabhängigen Personenkontrollen führt. Für die vor Ablauf der Befristung des Gesetzes vorzulegende Evaluation reichen die erhobenen Daten nicht aus. Aus Sicht der Fragesteller lässt sich aus den angegebenen Daten nicht einmal der Erfolg der Regelung aus polizeitaktischer Sicht erkennen. Angesichts der Diskussion im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens wäre die Effektivität der Regelung als Mittel gegen die damals behaupteten neuen Gefahren durch die Grenzöffnung im Schengenraum darzulegen. Ganz fehlen Angaben, welche die Überprüfung der im Gesetzgebungsverfahren erhobenen verfassungsrechtlichen Bedenken ermöglichen würden. Unklar bleibt insbesondere der Umfang der Eingriffe in die Freiheitsrechte der Bürger und in die Kompetenzen der Länder. Zu vielen Fragen zitiert die Bundesregierung lediglich die entsprechende gesetzliche Regelung, ohne die tatsächliche Handhabung in der Praxis zu erläutern.

Besonders die Antwort der Bundesregierung zu Frage 14, nach der sie davon ausgeht, dass sich die Notwendigkeit zum Erhalt dieser Norm auch nach Ablauf der zeitlichen Befristung ergeben werde, erweckt den Eindruck, dass die Bundesregierung eine genauere Evaluation für überflüssig hält.

#### **Vorbemerkungen**

Die gesetzlichen Befugnisse des Bundesgrenzschutzes wurden bereits in den Antworten auf die Kleine Anfrage – Bundestagsdrucksache 14/3990 – im Einzelnen umfassend erläutert.

Die Bundesregierung weist noch einmal darauf hin, dass der Bundesgrenzschutz keine so genannten Schleierfahndungen durchführt und die Voraussetzungen für verdachtsunabhängige und lageabhängige Kontrollen nicht deckungsgleich sind. Bei dem Begriff „Schleierfahndung“ handelt es sich im Übrigen um keinen gesetzlich oder polizeitaktisch definierten Begriff.

---

*Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums des Innern vom 2. November 2000 übermittelt.*

*Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.*

Bei der Anwendung des § 22 Abs. 1a BGSZ handelt es sich um die Befugnis der polizeilichen Befragung, die lageabhängig durchgeführt wird. Ein konkreter Verdacht ist nicht erforderlich.

Rechtzeitig vor Ablauf der zeitlichen Befristung der Regelung am 31. Dezember 2003 wird die Bundesregierung dem Bundestag einen Erfahrungsbericht zur Anwendung des § 22 Abs. 1a BGSZ vorlegen. Für einen vorgezogenen Zwischenbericht über den Stand der Evaluation sieht die Bundesregierung keine Veranlassung.

1. Liegen der Bundesregierung auch für die ersten beiden Quartale 2000 Zahlen zu den Fragen 1, 2 und 10 der Kleinen Anfrage auf Bundestagsdrucksache 14/3937 vor?

Im 1. Halbjahr 2000 wurden gemäß § 22 Abs. 1a BGSZ 159 315 Personen befragt, dabei wurden in 797 Fällen unerlaubte Einreisen festgestellt.

Gemäß § 23 Abs. 1 Nr. 3 BGSZ wurde die Identität von 280 728 Personen festgestellt.

2. Wie viele der nach § 23 Abs. 1 Nr. 3 Bundesgrenzschutzgesetz (BGSZ) Kontrollierten waren in den einzelnen Jahren unerlaubt eingereist?

In Anwendung der Befugnis nach § 23 Abs. 1 Nr. 3 BGSZ wurden im

- 4. Quartal 1998: 345
- Jahr 1999: 5 087
- 1. Halbjahr 2000: 2 288

Fälle unerlaubter Einreise festgestellt.

3. Wie hoch waren seit 1990 pro Jahr die Anzahl der aufgrund eines konkreten Verdachts Kontrollierten und die Anzahl dieser Personen, bei denen eine illegale Einreise vorlag?

Eine generelle statistische Anschreibung über die Anzahl durchgeführter Befragungen und Kontrollen wird nicht geführt. Lediglich im Rahmen des Evaluierungsauftrages zu den geänderten Befugnisnormen (§ 22 Abs. 1a, 23 Abs. 1 Nr. 3, 44 Abs. 2 BGSZ) werden die insoweit erforderlichen Daten erfasst.

4. Wie hoch waren seit 1990 pro Jahr die Anzahl der bei Grenzkontrollen Kontrollierten und die Anzahl dieser Personen, die versuchten, illegal einzureisen?

Eine Erfassung aller kontrollierten Personen erfolgt nicht.

Eine Anschreibung über versuchte unerlaubte Einreisen wird nicht geführt.

Lediglich Zurückweisungen an der Grenze wurden wie folgt statistisch erfasst:

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
115 622	114 116	158 730	137 283	130 320	125 742	94 154	88 269	60 091	57 342

5. Was ist der Maßstab der Bundesregierung für die in der Vorbemerkung in Bundestagsdrucksache 14/3990 genannte „ständige begleitende Bewertung“?

Wird dazu der praktische Nutzen der Maßnahmen aufgrund der neuen Eingriffsnorm zur Erreichung des Normzwecks mit den Eingriffen in die Rechte der Bürger verglichen?

Wenn ja, anhand welcher Daten tut dies die Bundesregierung?

Grundlage der ständigen begleitenden Bewertung ist die Auswertung der Entwicklung der Zahl festgestellter unerlaubter Einreisen sowie sonstiger festgestellter Straftaten und Ordnungswidrigkeiten im Zusammenhang mit unerlaubten Einreisen. Darüber hinaus werden die praktischen Erfahrungen bei der Anwendung der geänderten Befugnisnormen bundesweit zusammengeführt und bewertet. Dazu zählen auch die Reaktionen in der Öffentlichkeit einschließlich der Beschwerden. Insgesamt wurde festgestellt, dass die Öffentlichkeit der erhöhten Kontrolldichte überwiegend positiv gegenübersteht. Entsprechend ist es zu keinem feststellbaren Anstieg von Beschwerden gekommen.

6. Will die Bundesregierung mit dem letzten Satz der Vorbemerkung in Bundestagsdrucksache 14/3990 ausdrücken, der BGS führe keine Schleierfahndung neben der Norm des § 22 Abs. 1a BGS durch, oder dass er zur Unterbindung der illegalen Einreise keine anderen schleierfahndungsähnlichen Maßnahmen als die nach § 22 Abs. 1a BGS durchführt, oder aber dass der BGS gar keine Schleierfahndung durchführt, und was versteht die Bundesregierung dann unter Schleierfahndung?

Siehe Vorbemerkungen.

7. Folgt die Verwendung der Bezeichnung „lageabhängige Kontrolle“ statt der üblicherweise verwandten Begriffe „Schleierfahndung“ oder „verdachts-/anlasslose Kontrolle“ bzw. „verdachts-/anlassunabhängige Kontrolle“ für die Bundesregierung aus einer bestimmten rechtlichen Einordnung von Maßnahmen nach § 22 Abs. 1a BGS?

Siehe Vorbemerkungen.

8. Was versteht die Bundesregierung in der Antwort zu Frage 4 unter einem Kontrollpunkt?

Ist der Begriff insbesondere gleichbedeutend mit dem Begriff der Kontrollstelle in § 111 StPO?

Werden an einem solchen Kontrollpunkt tatsächlich alle angetroffenen Personen kontrolliert, oder trifft der BGS eine Auswahl?

Falls ja, nach welchen Kriterien findet diese statt?

Inwieweit sind die angewandten Kriterien am jeweiligen Normzweck orientiert?

Unter einem Kontrollpunkt in o. a. Sinne ist der Ort zu verstehen, an dem die Befragung stattfindet. Dieser ist nicht gleichbedeutend mit einer Kontrollstelle i. S. des § 111 StPO.

Die Befragung richtet sich grundsätzlich an alle am Kontrollpunkt angetroffenen Personen. Befragt werden auch einheimische Personen, wie zum Beispiel Berufspendler in Nahverkehrszügen oder auf Umsteigebahnhöfen, die ggf. sachdienliche Hinweise über Beteiligungen von Personen an unerlaubten Einreisen geben können.

9. Welche Befugnisse des BGS zählen für die Bundesregierung zu den in der Antwort zu Frage 16 genannten lageabhängigen Kontrollbefugnissen?

Zu den lageabhängigen Befugnissen zählen die §§ 22 Abs. 1a, 23 Abs. 1 Nr. 3 und 44 Abs. 2 BGS.

10. Was versteht die Bundesregierung in der Antwort zu Frage 11 unter „inländischem Bereich“ und wie hoch war in den einzelnen Jahren der Anteil der Verfahren wegen illegalen Aufenthaltes aufgrund von Kontrollen gemäß § 22 Abs. 1a BGS, die an die Landesbehörden abgegeben wurden?

Unter dem in o. a. Antwort verwendeten Begriff „inländischer Bereich“ ist das Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland mit Ausnahme des Grenzgebietes bis zu einer Tiefe von 30 km zu verstehen.

Angaben über die Abgabe an die zuständige Landesbehörde sind einzelfallbezogen und werden in den jeweiligen polizeilichen Einzelvorgängen nachgewiesen. Eine statistische Anschreibung hierüber wird nicht geführt.

11. Was ist für die Bundesregierung in der Antwort zu Frage 14 der Unterschied zwischen „Verhinderung“ und „Unterbindung“ der illegalen Einreise?

Wie kann von der Notwendigkeit zum Erhalt der Eingriffsbefugnis auszugehen sein, wenn laut Vorbemerkung die Evaluation noch nicht aussagekräftig abgeschlossen ist?

Eine unmittelbar bevorstehende unerlaubte Einreise kann noch verhindert werden, während nach Passieren der Grenzlinie nur noch ihre Fortsetzung unterbunden werden kann.

Der seit 1. September 1998 festgestellte Rückgang der Zahl unerlaubter Einreisen lässt bereits eine erste Prognose zu, die für den Eintritt des angestrebten Präventionszwecks und damit den Erhalt der Norm spricht. Einer abschließenden Bewertung wird damit nicht vorgegriffen.

12. Bedeutet die Antwort zu Frage 15, dass die Bundesregierung den Beitrag von Maßnahmen aufgrund von § 22 Abs. 1a BGS zur Aufdeckung der Organisationsstrukturen der illegalen Einreise an der Anzahl der festgestellten illegalen Einreisen misst?

Nein.

13. Inwieweit dienen Maßnahmen nach § 22 Abs. 1a BGS in der Praxis des BGS eher zur Abwehr von Gefahren als zur Verfolgung von Straftaten und sind damit präventivpolizeilicher Natur, wie die Bundesregierung in der Antwort zu Frage 20 behauptet?

Wie lässt sich diese Feststellung insbesondere anhand der erhobenen Daten belegen?

Die Maßnahmen nach § 22 Abs. 1a BGS dienen auch in der Praxis in erster Linie der generalpräventiven Gefahrenabwehr. Anlässlich der Befragung können sich aber auch Anhaltspunkte ergeben, die strafprozessuale Folgemaßnahmen erforderlich machen.

14. Inwieweit geht das in der Antwort zu Frage 21 erläuterte grenzpolizeiliche Lagebild als Tatbestandsvoraussetzung des § 22 Abs. 1a BGS über die wohl selbstverständliche Voraussetzung hinaus, dass der BGS dort kontrolliert, wo er es für Erfolg versprechend hält?

Welche konkreten Tatsachen müssen insbesondere für die Feststellung hinreichender Lageerkenntnisse vorliegen?

Der erste Teil dieser Frage ist bereits mit der o. a. Antwort umfassend beantwortet. Konkrete Tatsachen ergeben sich insbesondere aus den jeweiligen polizeilichen Erkenntnissen und Erfahrungen.

15. Wird das den Maßnahmen nach § 22 Abs. 1a BGS zugrunde liegende Lagebild aktenkundig gemacht, ist es als Eingriffsvoraussetzung für die Beamten rechtsverbindlich und in gerichtlichen Verfahren als Teil des Eingriffstatbestandes anhand der Akten überprüfbar?

Die gewonnenen Lageerkenntnisse mit Hinweisen auf unerlaubte Einreisen und Schleusungskriminalität fließen in die jeweiligen Lagebilder ein. Diese werden nachvollziehbar dokumentiert und sind Grundlage der regionalen und überregionalen Einsatzplanung.

Die gerichtliche Überprüfbarkeit unterliegt den allgemeinen prozessualen Grundsätzen.

16. Versteht die Bundesregierung in den Antworten zu den Fragen 24 und 25 unter „konkreten Verdachtsmomenten“ den konkreten Verdacht einer Straftat oder einen begründeten Gefahrenverdacht?

Wie kann die Speicherung der Daten noch zur Verhinderung unerlaubter Einreisen beitragen, wenn diese zu diesem Zeitpunkt offenbar schon erfolgt sind?

Zur Erfüllung welcher anderen konkreten Aufgaben des BGS werden die erhobenen Daten in der Praxis verwandt?

17. Erfolgt nach Auffassung der Bundesregierung die Erhebung der Daten zum Zweck der Verhinderung der illegalen Einreise, und wenn ja, wann

hat sich dieser Zweck in der polizeilichen Praxis aus Sicht der Bundesregierung im Sinne des § 35 Abs. 2 Nr. 2 BGSG erledigt?

In welchen Dateien gemäß § 36 BGSG werden die im Rahmen der Schleierfahndung erhobenen Daten gespeichert und welche Prüf- und Speicherungsfristen gemäß § 36 Abs. 1 Nr. 8 BGSG sind für diese Dateien festgelegt worden?

Werden im Zusammenhang mit lageabhängigen Kontrollen Personenbefragungen nach § 22 Abs. 1a BGSG durchgeführt und die dabei erhobenen Daten nach § 34 BGSG mit dem Inhalt von Dateien abgeglichen, erfolgt grundsätzlich keine Erhebung weiterer personenbezogener Daten und auch keine Datenspeicherung.

Ergeben sich jedoch Anhaltspunkte, die eine Erhebung, Speicherung und Nutzung (weiterer) personenbezogener Daten für präventive polizeiliche Zwecke erfordern, gelten für die Datenerhebung, -speicherung und -nutzung die allgemeinen datenschutzrechtlichen Vorschriften des BGSG. Danach ist die Erhebung, Speicherung und Nutzung personenbezogener Daten zulässig, wenn die Daten zur Erfüllung der dem Bundesgrenzschutz obliegenden gefahrenabwehrenden Aufgaben erforderlich sind.

Andere – nicht personenbezogene – Daten und Erkenntnisse (Tatorte, Tatgelegenheiten etc.) fließen in die Lagebeurteilung ein und werden jeweils aktualisiert.

Nach erfolgter unerlaubter Einreise und aufenthaltsbeendenden Maßnahmen durch die Ausländerbehörden erfolgt die Speicherung personenbezogener Daten zur Verhinderung einer erneuten Einreise im Schengener Informationssystem (SIS) durch die Ausländerbehörden in deren eigener Zuständigkeit und nicht durch den Bundesgrenzschutz. Rechtliche Grundlage bildet dabei das Schengener Durchführungsübereinkommen.

Bei Verdacht einer Straftat besteht auch für die Beamten des Bundesgrenzschutzes die Verpflichtung, die zum Zweck der Strafverfolgung notwendigen ersten Ermittlungshandlungen vorzunehmen. Speicherung, Veränderung und Nutzung der dabei erhobenen personenbezogenen Daten für strafprozessuale Zwecke erfolgen in diesen Fällen nach den Vorschriften der StPO.

18. Zu welcher Bewertung der Datenschutzpraxis des BGS und der Datenschutzbestimmungen des BGSG ist der Bundesbeauftragte für den Datenschutz bisher gekommen?

Datenschutzrechtliche Anforderungen werden umfassend gewahrt. Die Errichtungsanordnung für die im Bundesgrenzschutz geführte Datei mit personenbezogenen Daten (Bundesgrenzschutzaktennachweis – BAN) wurde unter Einbeziehung des Bundesbeauftragten für den Datenschutz erlassen. Der BAN dient dem Nachweis personenbezogener Akten, deren Führung bei der Grenzschutzdirektion und den Grenzschutzämtern zur Erfüllung der ihnen obliegenden Aufgaben bei der Verbrechensbekämpfung und der Gefahrenabwehr erfolgt. Die darin gespeicherten personenbezogenen Daten werden gelöscht, wenn sie zur Erfüllung vorgenannter Aufgaben nicht mehr erforderlich sind. Darüber hinaus sieht die Errichtungsanordnung Aussonderungsprüffristen zwischen 2 und 5 Jahren vor. Die maximalen Speicherungsfristen dürfen dabei bei Erwachsenen 10 Jahre, bei Jugendlichen 5 Jahre und bei Kindern 2 Jahre nicht über-

schreiten. Bei der Konzeption dieses Systems war der Bundesbeauftragte für den Datenschutz frühzeitig und umfassend beteiligt.

Hinsichtlich der Einhaltung der datenschutzrechtlichen Vorschriften unterliegt der Bundesgrenzschutz der umfassenden datenschutzrechtlichen Kontrolle durch den Bundesbeauftragten für den Datenschutz. Beanstandungen der Datenschutzpraxis und der Datenschutzbestimmungen des BGS ergeben sich aus den vorliegenden Tätigkeitsberichten Nr. 16 und 17 vom 16. April 1997 und 4. Mai 1999 nicht.

19. Warum ergibt sich nach Meinung der Bundesregierung laut ihrer Antwort zu Frage 28 kein legislativer Änderungsbedarf für § 21 BGS-G aus dem Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern?

Hält die Bundesregierung die dort verworfene Regelung zur Schleierfahndung nicht für mit § 21 Abs. 1a BGS-G vergleichbar?

Wie bewertet die Bundesregierung nach der nunmehr vorliegenden praktischen Erfahrung die Bedenken des Bundesrates bezüglich der Abgrenzung von Landes- und Bundeskompetenzen?

Das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern bestätigt dem Grunde nach die Verfassungskonformität von verdachtsunabhängigen Identitätsfeststellungen zur vorbeugenden Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität. Dies gilt wegen der besonderen Sachnähe für das 30-km-Grenzgebiet, die Einrichtungen des internationalen Verkehrs sowie für das Küstenmeer. Allerdings hat das Gericht dem Gesetzgeber in Mecklenburg-Vorpommern aufgegeben, für den inländischen Bereich besondere Eingriffsschwellen festzulegen (z. B. Lagerkenntnisse oder polizeiliche Erfahrungen) bzw. einen Straftatenkatalog aufzustellen, der beispielsweise auf die organisierte Kriminalität zugeschnitten ist. Etwaige Folgeeingriffe, wie die Verarbeitung oder Nutzung personenbezogener Daten, ein Festhalten oder Verbringen zur Dienststelle, Durchsuchungen etc. sind nach Auffassung des Gerichts für das Land Mecklenburg-Vorpommern gegenwärtig unzulässig, weil dafür derzeit hinreichende gesetzliche Grundlagen fehlen. Auch sollten für etwaige Folgeeingriffe in Mecklenburg-Vorpommern Eingriffsschwellen, wie z. B. hinzutretende Verdachtsmomente festgelegt werden.

Diese Einschränkungen gelten für das Bundesgrenzschutzgesetz auch nicht mittelbar, da es über ausreichende gesetzliche Grundlagen, Eingriffsschwellen und Katalogstraftaten verfügt. So ist beispielsweise gem. § 22 Abs. 1a BGS-G eine Befragung zur Person in inländischen Bahn- und Flughafenbereichen nur zulässig, soweit aufgrund von Lagerkenntnissen oder grenzpolizeilichen Erfahrungen anzunehmen ist, dass diese Bereiche zu unerlaubten Einreisen genutzt werden.

Abgrenzungsprobleme zwischen Landes- und Bundeskompetenzen bestehen nicht.

20. Wie viele Menschen reisen nach Schätzung der Bundesregierung pro Jahr illegal nach Deutschland ein?
21. Wie viele Menschen halten sich nach Schätzung der Bundesregierung illegal in Deutschland auf?

Schätzungen zu der Anzahl unerlaubter Einreisen sowie zur Anzahl von Personen, die sich unerlaubt im Bundesgebiet aufhalten, werden nicht vorgenommen.

