

Jan Fährmann*, Roman Thurn und Alexander Bosch

Eingriffsintensive Personenkontrollen – Eine Gegenüberstellung von Gerichtsentscheidungen und empirischer Praxis

Polizeiliche Personenkontrollen umfassen regelmäßig ein Maßnahmenbündel: Identitätsfeststellung, Befragung/Vernehmung, Datenbankabgleich, Durchsuchung und/oder Mitnahme zur Wache. In der gerichtlichen Sachverhaltsdarstellungen (Tatbeständen) fehlen aber zahlreiche Maßnahmen: Befragungen und Datenbankabgleiche werden beispielsweise nicht oder kaum beschrieben. Soziologische Untersuchung verdeutlichen, dass Abläufe bei Personenkontrollen zahlreiche mögliche (teilweise ungewollte) stigmatisierende, diskriminierende und disruptive Effekte entfalten können, die, aus einer rechtswissenschaftlichen Perspektive, zu einer hohen Eingriffsintensität der Maßnahmen führen können. In der gerichtlichen Praxis werden diese Effekte und die damit verbundenen mögliche Steigerung der Eingriffsintensität aber nicht oder kaum thematisiert und wird regelmäßig eine niedrige Eingriffsintensität der Maßnahmen während einer Personenkontrolle angenommen. Im Rahmen dieses Beitrages werden die Abläufe während Personenkontrollen soziologisch untersucht und rechtsdogmatisch hergeleitet, wann und warum die Eingriffe als intensiv einzustufen sind.

Schlagwörter: Befragung, Datenbankabgleich, Durchsuchung, Eingriffsintensität, Identitätsfeststellung, Personenkontrollen, Polizei

Intensive Police Stops - A Comparison of Court Decisions and Empirical Practice

Police stops regularly comprise a series of measures: identification, questioning/interrogation, database comparison, search and/or transfer to the police station. There are strong divergences between the judicial facts of the case and our empirical observations of police practice: questionings/interrogations and database comparisons are rarely described. A sociological analysis of the processes involved in police stops reveals a number of possible (sometimes unintentional) stigmatizing, discriminatory and disruptive effects, which, from a legal perspective, can lead to high intensity interventions. In judicial practice, however, these effects and the associated possible increase in the intensity of the intervention are rarely discussed, and courts regularly assume a low intensity of interventions during a police stop. In this paper, the procedures during identity checks are examined sociologically, and it is deduced when and why the interventions are to be classified as intensive from a legal perspective.

Keywords: database matching, intensity of an intervention, police, police stops, police questioning, stop and frisk, stop and search

* Der vorliegende Beitrag gibt ausschließlich die Meinung des Autors wieder.

1. Geringe Eingriffsintensität? Rechtsprechung vorbei an den Tatsachen

Polizeiliche Personenkontrollen sind in Deutschland seit mittlerweile über zehn Jahren Gegenstand empirischer Forschung und aktivistischer Kritik (Hunold, 2011; Hunold, 2015; Hunold et al., 2016; sowie grundlegend bereits vor 50 Jahren Feest & Blankenburg, 1972). Zudem gibt es diverse Untersuchungen und Erhebungen – sowohl von Wissenschaftler*innen als auch Aktivist*innen –, die der Frage nach gehen, inwieweit diskriminierende Auswahlkriterien im Sinn eines racial oder social profiling bei Personenkontrollen zu Grunde gelegt werden (Abdul-Rahman et al., 2020; Autor*innenkollektiv Gras & Beton, 2018; Behr, 2019; Kampagne für die Opfer Rassistischer Polizeigewalt, 2016; Kollaborative Forschungsgruppe Racial Profiling, 2019; Thurn et al., 2022; für die Schweiz auch Wa Baile et al., 2019). Eine systematische Untersuchung über den konkreten Ablauf der Kontrollen fehlt jedoch bislang (Aden et al., 2020). Personenkontrollen umfassen ein breites Bündel von Maßnahmen (vgl. Kessler & Trautmann, 2012): von der Kommunikation der Polizei mit Betroffenen im öffentlichen Raum, über das Anhalten der Betroffenen, bis hin zur Durchsuchung und ggf. zu ihrer Mitnahme zur Wache. Bei den Fragen, warum es zu Kontrollen kommt und was dabei geschieht, fallen Wahrnehmungen von Betroffenen und Polizist*innen teilweise erheblich auseinander (zur Übersicht Bosch et al., 2021).

Im Rahmen dieses Beitrages werden wir verdeutlichen, dass die gerichtlichen Sachverhaltsdarstellungen (Tatbestände) und unsere empirischen Beobachtungen der polizeilichen Praxis starke Divergenzen aufweisen. Auch thematisieren Gerichte in ihren Entscheidungsgründen kaum Nebenfolgen von Kontrollen, etwa stigmatisierende und disruptive Effekte. Vielmehr bleiben die Ausführungen zur Eingriffsintensität regelmäßig skizzenhaft. Dem Beitrag liegt die These zugrunde, dass die Eingriffsintensität von Personenkontrollen – d. h., wie schwerwiegend die Maßnahmen in die Grundrechte der Betroffenen eingreifen – vielfach in der gerichtlichen Praxis unterschätzt wird. Um dies herzuleiten analysieren wir rechtssoziologisch empirische Daten über Ablauf und Wahrnehmung von Personenkontrollen und leiten darauf basierend die mögliche Eingriffsintensität von polizeilichen Personenkontrollen rechtsdogmatisch her.

2. Rechtlicher Rahmen und Personenkontrollen vor Gericht

Bei Personenkontrollen kommt es meistens zu einer Identitätsfeststellung, einer Befragung oder gar Vernehmung und einem Datenbankabgleich, sowie des Öfteren zu Durchsuchungen und, wenngleich selten, zu einer Mitnahme zur Wache. Im Folgenden wird ein kurzer Überblick über die Ermächtigungsgrundlagen für die einzelnen Maßnahmen während einer Personenkontrolle gegeben und die gerichtliche Interpretation der Praxis beschrieben. Es zeigt sich, dass die Gerichte die stigmatisierende Wirkung von Kontrollen und die für (wiederholt) betroffene Personen hoher Intensität des Eingriffs in ihren Entscheidungen vielfach nicht hinreichend berücksichtigen.

2.1 Rechtlicher Rahmen

Personenkontrollen können zur Gefahrenabwehr und Strafverfolgung erfolgen. Im Rahmen der Gefahrenabwehr dienen Identitätsfeststellung, Befragung und Datenbankabgleich regelmäßig dazu, andere polizeiliche Maßnahmen vorzubereiten (vgl. Knappe & Schönrock 2016, § 21 Rn. 8; Graulich 2021, E Rn. 318). Bei der Strafverfolgung sind Identitätsfeststellung, Vernehmung bzw. informatorische Befragung sowie der Datenbankabgleich Maßnahmen, um eine Straftat aufzuklären.

Gefahrenabwehrrechtlich gibt es verschiedene, vielfach ähnlich lautende Ermächtigungsgrundlagen, Betroffene zur Preisgabe ihrer Identität zu zwingen. Dies kann zur Abwehr einer konkreten Gefahr (§ 23 Abs. 1 Nr. 1 BPolG¹) oder anlassunabhängig an bestimmten Orten erfolgen, u. A. an Kontrollstellen (§ 23 Abs. 2 Nr. 3 BPolG) oder, auf Grundlage von Lagebildern, an sogenannten gefährlichen Orten (§ 23 Abs. 2 Nr. 1 BPolG) bzw. gefährdeten Objekten (§ 23 Abs. 2 Nr. 4 BPolG), sowie in Grenznähe oder in bestimmten Verkehrseinrichtungen (Schleierfahndung §§ 22 Abs. 1a, 23 Abs. 1 Nr. 2-3 BPolG).² Zur Feststellung der Identität dienen Ausweispapiere, wobei auch andere Nachweise ausreichen können (Pewestorf et al. 2017, § 21 Rn. 2). Kommt es nach § 23 Abs. 3 S. 4 BPolG zu einem Festhalten oder einer Mitnahme zur Wache, so muss nach § 40 Abs. 1 BPolG eine richterliche Entscheidung eingeholt werden, sofern eine Freiheitsentziehung vorliegt. Ausgenommen sind Situationen, in denen die gerichtliche Entscheidung länger dauern würde als die Maßnahme. Zudem kann die Polizei nach § 36 Abs. 5 StVO Fahrzeugfahrer*innen im Straßenverkehr anlassunabhängig hinsichtlich Führerscheine, Fahrzeugpapiere und Fahrtüchtigkeit kontrollieren (Krane 2003, S. 117 f.). Zur Strafverfolgung kann die Identität bei Beschuldigten, sowie unter engeren Umständen bei nichtverdächtigen Personen festgestellt werden (§ 163b StPO).

Gespräche zwischen Polizei und Betroffenen während der Kontrolle können eine gefahrenabwehrrechtliche Befragung darstellen (§ 22 Abs. 1 und 1a BPolG). Diese erfordert nach Abs. 1, dass Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die Betroffenen sachdienliche Angaben zur polizeilichen Aufgabenerfüllung machen können, wovon neben der Abwehr konkreter Gefahren auch die sehr weit gefasste Verhütung von Straftaten (§ 1 Abs. 5 BPolG) und, nach anderen Polizeigesetzen, die Strafverfolgungsvorsorge umfasst sind (z. B. § 1 Abs. 3 Berliner ASOG). Die Betroffenen müssen die Befragung dulden und haben ggf. eine Auskunftspflicht. Ob diese Pflicht aus den Polizeigesetzen folgt oder ob eine andere spezielle gesetzliche Befugnis zur Informationserhebung erforderlich ist, ist in der Literatur umstritten (Gusy, 2017, S. 222 f.) und gerichtlich nicht geklärt. Bei der strafprozessualen Vernehmung Beschuldigter (§ 163a StPO)

¹ Exemplarisch werden die Normen des BPolG betrachtet; in den Landespolizeigesetzen gibt es ähnliche Normen, wobei diese sich bzgl. der Schleierfahndung teilweise erheblich unterscheiden bzw. diese Maßnahme in einigen Ländern gar nicht vorgesehen ist. Würden sämtliche Normen der untersuchten Länder genannt, wären genaue Rückschlüsse auf die Bundesländer möglich, die wir untersucht haben, was durch die Vereinbarungen mit den Polizeien ausgeschlossen ist. Zudem würde es den Rahmen des Textes sprengen, sämtliche Normen aufzuführen.

² Zur rechtlichen Einordnung, insbesondere zur Frage der Ablasslosigkeit der Maßnahme, ausführlich Fährmann et al., 2022 sowie Fährmann, 2020.

und Zeug*innen (§§ 48 StPO ff.) oder der informatorischen Befragung³ gibt es hingegen eine umfangreiche und differenzierte Rechtsprechung.⁴

Nach §§ 34 BPolG bzw. 98c StPO kann die Polizei Datenabgleiche vornehmen, wenn dies für die Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist. Diese Zwecke werden nicht näher definiert, und auch in der rechtswissenschaftlichen Literatur und der Rechtsprechung lassen sich keine weiteren Kriterien zur Einhegung erkennen (kritisch dazu Aden & Fährmann 2019, S. 178).

Durchsuchungen können zur Feststellung der Identität nach §§ 23 Abs. 3 S. 5 BPolG, 163b Abs. 1 S. 2, Abs. 2 S. 2 StPO und nach §§ 43 oder 44 BPolG erfolgen, sofern sich die Voraussetzung während der Kontrolle ergeben (regelmäßig von den Gerichten als Verdachtsmomente begriffen). Strafprozessual folgen die Befugnisse zur Durchsuchung zudem aus den §§ 102 StPO ff. Sowohl nach der StPO (§ 105 Abs. 1 StVO) als auch dem Gefahrenabwehrrecht (§ 46 Abs. 1 BPolG) bedürfen Durchsuchungen einer richterlichen Genehmigung, außer es liegt Gefahr im Verzug vor.

Der Übergang von der Gefahrenabwehr in die Strafverfolgung ist fließend.⁵ Durch die Nähe der Regelungen der Maßnahmen in der StPO und den Polizeigesetzen, sowie aufgrund der erweiterten Gefahrenbegriffe und der Anknüpfung am Vorfeld von Straftaten sind diese in der Praxis bisweilen kaum unterscheidbar, da die Anwendungsfälle stark ineinander übergehen (Aden & Fährmann, 2021, S. 591 ff.). Der BGH⁶ lässt die Anwendung von Gefahrenabwehr und Strafverfolgung nebeneinander zu (zurecht kritisch dazu z. B. Lenk, 2017) – was die Unklarheit bei der Normanwendung verstärkt. Das BVerwG nimmt hingegen die Einordnung der Maßnahme nach dem damit in der Anwendung verfolgten Schwerpunkt vor, was jedoch viel Beurteilungsspielraum im Einzelfall zulässt, was zu Unsicherheiten bei der Rechtsanwendung führt.⁷

2.2 Personenkontrollen vor Gericht

Mittels der juristischen Datenbanken Juris und BeckOnline suchten wir nach gerichtlichen Entscheidungen, die folgenden Begriffe enthielten: „Personenkontrolle“, „Identitätsfeststellung“, „Datenbankabgleich“, „Vernehmung“, „Freiheitsentziehung“, „Schleierfahndung“, „kriminalitätsbelasteter Ort“ und „Befragung“, bzw. entsprechende Synonyme, Querverweise sowie dazugehörige Normen. Dabei wurden die Begriffe unterschiedlich kombiniert, um Entscheidungen aufzufinden, in denen im Tatbestand eine Personenkontrolle beschrieben wird. Die aufgefundenen 49 Entscheidungen analysierten wir hinsichtlich der Fragen, welche Maß-

³ BGH NJW 1992, 1463, 1463. Die Figur der informatorischen Befragung wurde durch Auslegung in der Rechtsprechung entwickelt. Dabei ist (noch) unklar, ob es sich bei den Betroffenen um Beschuldigte, Zeug*innen oder Unbeteiligte handelt; sie ist als Zeugen*innenvernehmung einzustufen, Schumann 2016, S. 60.

⁴ z. B. BayObLG, Beschl. v. 02.11.2004 - 1 St RR 109/04; BGH NJW 1992, 1463, 1463 ff.; BGH NJW 2019, 2627, 2630.

⁵ Siehe z. B. OLG Hamm NSTZ 2013, 62, 63 f.

⁶ Urteil v. 26.04.2017 - 2 StR 247/16, Rn. 25 ff.

⁷ BVerwGE 121, 345, 348.

nahmen bei Personenkontrollen durchgeführt werden und welches Eingriffsgewicht diesen zugemessen wird.⁸ Dabei wurden alle Entscheidungen aus den Datenbanken verwendet, die wir bis März 2022 aufgefunden haben.

Gegenstand der Entscheidungen waren regelmäßig anlasslose Kontrollen zur Gefahrenabwehr. Diese wurden also im Rahmen eines verwaltungsgerichtlichen Verfahrens beurteilt. Am häufigsten wehrten sich die Betroffenen gegen die Schleierfahndung. Strafprozessuale Entscheidungen zu Personenkontrollen sind selten.⁹

Zu beachten ist grundsätzlich: Die Gerichtspraxis gibt nur einen Ausschnitt der Realität wieder, weil sich viele Betroffene nicht über Personenkontrollen beschweren, da ihnen dazu die Ressourcen fehlen und eine rechtswidrige Behandlung vielfach schwer nachweisbar ist (Bosch et al. 2021, S. 201 f.). Die üblichen Kontrollen werden möglicherweise gar nicht beanstandet, sondern nur die Kontrollen, die bereits während der Maßnahme selbst durch Einwände der Betroffenen beeinflusst werden.

⁸ Folgende Gerichtsentscheidungen wurden ausgewertet: OLG Hamm NVwZ 1982, 156, 156 ff.; BGH NJW 1992, 1463, 1463 ff.; BVerfG NVwZ 1992, 767, 767 ff.; VG München Urt. v. 8.3.2001 – M 17 K 00.1320; BayObLG, Beschl. v. 21.05.2003 - 2 ObOWi 219/2003; OVG Hamburg NVwZ-RR 2003, 276, 276 ff.; BayObLG, Beschl. v. 02.11.2004 - 1 St RR 109/04; VG Düsseldorf, Urteil vom 15. 8. 2005 - 18 K 6365/04; BVerwG NJW 2005, 454, 454 ff.; VGH München, E. v. 7.2.2006 – Vf. 69-VI-04; BVerfG NSTZ-RR 2006, 381, 381 ff.; VG Augsburg Urt. v. 19.4.2007 – Au 5 K 06.227; VG Augsburg Beschl. v. 7.7.2008 – Au 5 K 07.117; VG Freiburg Urt. v. 5.2.2009 – 4 K 961/08; OVG Lüneburg Beschl. v. 4.3.2010 – 11 PA 191/09; VG München, Urteil vom 19.01.2011 – M 7 K 10.1557; BVerfG NVwZ 2011, 743, 743 ff.; VGH Mannheim NVwZ-RR 2011, 231, 231 ff.; VGH München Beschl. v. 8.3.2012 – 10 C 12.141; VG Hamburg, Urt. v. 2.10.2012, 5 K 1236/11; VG Göttingen Urt. v. 21.11.2012 – 1 A 14/11; VG Frankfurt a. M. Urt. v. 3.7.2013 – 5 K 1101/13.F; VG Bayreuth Urt. v. 24.9.2013 – 1 K 12.834; OLG Hamm NSTZ 2013, 62, 62 ff.; AG Gelnhausen Urt. v. 12.2.2014 – 48 Ds - 4475 Js 19703/13; VG Stuttgart Urt. v. 25.9.2014 – 1 K 1879/13; VG Koblenz Urt. v. 23.10.2014 – 1 K 294/14.KO; OVG Hamburg NVwZ-RR 2015, 695; VG Leipzig, Urt. v. 14.1.2016 3 K 1994/14; VG München Urt. v. 23.3.2016 – M 7 K 15.479; BGH NSTZ 2016, 551, 551 ff.; BVerfG NVwZ 2016, 53, 53 ff.; OVG Koblenz NJW 2016, 2820, 2820 ff.; VG Karlsruhe Entscheidung v. 12.1.2017 – 3 K 141/16; VG München Urt. v. 27.7.2016 – M 7 K 14.1468; VG Aachen Urt. v. 19.12.2017 – 6 K 3136/17; BVerfG NVwZ 2017, 555, 555 ff.; VG Berlin Urt. v. 25.6.2018 – 1 K 230/16; VG Karlsruhe Urt. v. 10.12.2018 – 1 K 6428/16; OVG Münster NVwZ 2018, 1497, 1497 ff.; VG Berlin ZD 2018, 335; OVG Saarreis NVwZ-RR 2019, 725, 725 ff.; VG Freiburg Urt. v. 4.4.2019 – 10 K 3092/18; VG Stuttgart Urt. v. 11.4.2019 – 1 K 2888/18; VG Hamburg Urt. v. 10.11.2020 – 20 K 1515/17; VG Köln Gerichtsbescheid v. 25.11.2020 – 20 K 3056/18; VG Dresden Urt. v. 18.01.2022, 6 K 438/19; VG München Urt. v. 19.1.2011 – M 7 K 10.1556; OVG Hamburg NVwZ-RR 2015, 695; VG Berlin Urt. v. 25.6.2018 – 1 K 230/16; VG München Urt. v. 23.3.2016 – M 7 K 15.479; VG Stuttgart Urt. v. 11.4.2019 – 1 K 2888/18; VG Augsburg Beschl. v. 7.7.2008 – Au 5 K 07.117; VG Augsburg Urt. v. 19.4.2007 – Au 5 K 06.227; VG Bayreuth Urt. v. 24.9.2013 – 1 K 12.834; VG München Urt. v. 8.3.2001 – M 17 K 00.1320; VGH München Beschl. v. 8.3.2012 – 10 C 12.141; VG Frankfurt a. M. Urt. v. 3.7.2013 – 5 K 1101/13.F; VG Berlin ZD 2018, 335; OVG Hamburg NVwZ-RR 2003, 276, 276 ff.; VG Karlsruhe Urt. v. 10.12.2018 – 1 K 6428/16; VG Leipzig, Urt. v. 14.1.2016 3 K 1994/14; VG Karlsruhe Entscheidung v. 12.1.2017 – 3 K 141/16; VG Karlsruhe Entscheidung v. 12.1.2017 – 3 K 141/16; VG Aachen Urt. v. 19.12.2017 – 6 K 3136/17; BGH NSTZ 2016, 551, 551 ff.; BVerwG NJW 2005, 454, 454 ff.; VG München Urt. v. 27.7.2016 – M 7 K 14.1468; VG Hamburg Urt. v. 10.11.2020 – 20 K 1515/17; OVG Lüneburg Beschl. v. 4.3.2010 – 11 PA 191/09; OLG Hamm NVwZ 1982, 156, 156 ff.; BVerfG NVwZ 2011, 743, 743 ff.; BVerfG NVwZ 1992, 767, 767 ff.; BVerfG NVwZ 2016, 53, 53 ff.; BVerfG NVwZ 2017, 555, 555 ff.; OLG Hamm NSTZ 2013, 62, 62 ff.; BVerfG NSTZ-RR 2006, 381, 381 ff.; OVG Koblenz NJW 2016, 2820, 2820 ff.; VGH München, E. v. 7.2.2006 – Vf. 69-VI-04; VG Göttingen Urt. v. 21.11.2012 – 1 A 14/11; VG Freiburg Urt. v. 5.2.2009 – 4 K 961/08; VG Köln Gerichtsbescheid v. 25.11.2020 – 20 K 3056/18; VG Dresden Urt. v. 18.01.2022, 6 K 438/19; VGH Mannheim NVwZ-RR 2011, 231, 231 ff.; VG Hamburg, Urt. v. 2.10.2012, 5 K 1236/11; BGH NJW 1992, 1463, 1463 ff.; BayObLG, Beschl. v. 02.11.2004 - 1 St RR 109/04; BayObLG, Beschl. v. 21.05.2003 - 2 ObOWi 219/2003; AG Gelnhausen Urt. v. 12.2.2014 – 48 Ds - 4475 Js 19703/13.

⁹ z. B. BGH NSTZ 2016, 551, 551; BVerfG NVwZ 2017, 555, 555 ff.; BVerfG NSTZ-RR 2006, 381, 381 ff.

2.2.1 Tatbestand und Entscheidungsgründe

In den gerichtlichen Tatbeständen wird in nahezu allen Fällen festgehalten, dass Polizist*innen ein Ausweisdokument der Betroffenen überprüften. Der Datenbankabgleich wird hingegen nur teilweise explizit angesprochen,¹⁰ und zum Teil implizit beschrieben, z. B. in Form des Funkens/Telefonierens.¹¹ In den Tatbeständen gibt es immer wieder Hinweise darauf, dass es zu Gesprächen zwischen Polizei und Betroffenen kommt.¹² Diese Gespräche werden aber regelmäßig nicht näher oder kaum beschrieben.

Inwieweit die Betroffenen über die Umstände der Kontrolle aufgeklärt wurden, folgt selten aus dem Tatbestand, bzw. eine Nichtaufklärung wird als rechtlich nicht relevant angesehen¹³. Die Polizist*innen erklären in entsprechenden Fällen allenfalls, dass sie verdachtslos hätten kontrollieren dürfen.¹⁴

Oftmals beantragen die Betroffenen nur die Feststellung der Rechtswidrigkeit der Überprüfung der Personalien¹⁵ bzw. einer Durchsuchung,¹⁶ sodass das Gespräch mit den Polizist*innen auch von den Betroffenen nicht näher thematisiert wird. Selten wird die Überprüfung des Datenbankabgleichs beantragt¹⁷ – selbst, wenn dieser stattgefunden hat.¹⁸

Sofern Datenbankabgleiche in den Entscheidungsgründen auf ihre Rechtmäßigkeit untersucht werden, werden sie als eine Art Annex von Identitätsfeststellungen behandelt: Sie seien rechtmäßig, wenn die Identitätsfeststellung rechtmäßig¹⁹ bzw. rechtswidrig, wenn die Identitätsfeststellung rechtswidrig war.²⁰ Gespräche zwischen Beamte*innen und Betroffenen werden in den Entscheidungsgründen nie überprüft.

2.2.2 Eingriffsintensität von Personenkontrollen aus Sicht der Gerichte

In der juristischen Praxis gelten Maßnahmen als umso eingriffsintensiver, je mehr Grundrechte durch diese Maßnahme eingeschränkt werden, und je höherwertig diese Grundrechte im Einzelnen zu bewerten sind (ausführlich unter Abschnitt 4.). Während eine Durchsuchung im Kontext einer Personenkontrolle einheitlich als eingriffsintensiv eingestuft wird,²¹ wird eine anlassbezogene Identitätsfeststellung grundsätzlich als wenig eingriffsintensiv angesehen,²²

¹⁰ z. B. VG Stuttgart Urt. v. 25.9.2014 – 1 K 1879/13; VG Hamburg Urt. v. 2.10.2012 – 5 K 1236/11; VGH München Beschl. v. 8.3.2012 – 10 C 12.141.

¹¹ VG Koblenz Urt. v. 23.10.2014 – 1 K 294/14.KO; VG Bayreuth Urt. v. 24.9.2013 – 1 K 12.834; VG München Urt. v. 8.3.2001 – M 17 K 00.1320.

¹² VG München Urt. v. 23.3.2016 – M 7 K 15.479; VG Bayreuth Urt. v. 24.9.2013 – 1 K 12.834; VG Koblenz Urt. v. 21.8.2013 – 5 K 832/12; VG Dresden Urt. v. 18.01.2022, 6 K 438/19.

¹³ VG München Urt. v. 8.3.2001 – M 17 K 00.1320; anders OLG Hamm NVwZ 1982, 156, 157.

¹⁴ z. B. VG Freiburg Urt. v. 4.4.2019 – 10 K 3092/18; VG München Urt. v. 19.1.2011 – M 7 K 10.1556

¹⁵ z. B. VG Düsseldorf NVwZ 2006, 241, 241.

¹⁶ z. B. VG München Urt. v. 19.1.2011 – M 7 K 10.1557, BeckRS 2014, 51576; VG Freiburg Urt. v. 4.4.2019 – 10 K 3092/18.

¹⁷ z. B. VG München Urt. v. 27.7.2016 – M 7 K 14.1468.

¹⁸ z. B. VG Hamburg Urt. v. 2.10.2012 – 5 K 1236/11, VGH München Beschl. v. 8.3.2012 – 10 C 12.141; VG Frankfurt a. M. Urt. v. 3.7.2013 – 5 K 1101/13.F.

¹⁹ VG München Urt. v. 27.7.2016 – M 7 K 14.1468; VG Stuttgart Urt. v. 25.9.2014 – 1 K 1879/13.

²⁰ VG Koblenz Urt. v. 23.10.2014 – 1 K 294/14.KO; VGH Mannheim Urt. v. 13.2.2018 – 1 S 1468/17.

²¹ z. B. VG Bayreuth Urt. v. 24.9.2013 – 1 K 12.834; VG Augsburg Beschl. v. 7.7.2008 – Au 5 K 07.117; BayVerfGH NVwZ 2006, 1284, 1287.

²² BVerfG NVwZ 2016, 53, 53; OVG Lüneburg NVwZ 2013, 1498, 1498; VGH Mannheim NVwZ-RR 2011, 231, 233.

bzw. an der untersten Schwelle der Gefahrenabwehr gesehen.²³ Eine stigmatisierende Wirkung von Durchsuchungen erkennen die Gerichte zwar an,²⁴ Stigmatisierungen durch andere Maßnahmen der Personenkontrollen werden jedoch nicht problematisiert. Eine geringe Eingriffsintensität weisen nach einigen Gerichtsentscheidungen auch anlassunabhängige Identitätsfeststellungen auf.²⁵ Eine hohe Eingriffsintensität der Identitätsfeststellung ist aufgrund deren Streubreite (näher dazu unter Abschnitt 4.5) vom OVG Hamburg zwar in einem Fall bejaht worden,²⁶ diese Entscheidung spiegelt sich in anderen Entscheidungen aber kaum wider.

Auch Befragungen und Datenbankabgleiche im Rahmen der Schleierfahndung werden grundsätzlich als geringfügige und kurze Eingriffe beurteilt.²⁷ Zudem erachten Gerichte affektive Äußerungen der Betroffenen, die eigentlich einen Hinweis darauf geben, dass die Kontrolle als intensiv wahrgenommen wird, als legitime Grundlage für die Durchführung weiterer Maßnahmen: Während der Kontrollen können sichtliche Nervosität – ggf. kombiniert mit anderen Umständen²⁸ –, das Abwenden des Blicks von den Polizeibeamt*innen,²⁹ oder von den Polizist*innen als renitent wahrgenommenes Verhalten³⁰ verdachtsstiftend sein.

Im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung werden stigmatisierende, diskriminierende und disruptive Effekte auf die Betroffenen vielfach nicht oder kaum thematisiert. Die Kriterien, die die höchstrichterliche Rechtsprechung und die Rechtswissenschaft zur Bestimmung der Eingriffsintensität entwickelt haben (ausführlich unter Abschnitt 4), werden bei den gerichtlichen Entscheidungen zur Personenkontrolle nur sehr beschränkt angewendet. Vielmehr bleiben die Ausführungen zur Eingriffsintensität regelmäßig skizzenhaft. Dieser Umstand und die fehlende Betrachtung aller Eingriffsmaßnahmen führen dazu, dass viele Gerichte Personenkontrollen als wenig eingriffsintensiv einstufen; Betroffenen müssen diese daher aus Gründen der Sicherheit und Strafverfolgung regelmäßig über sich ergehen lassen.³¹ Kontrollen seien üblich, würden grundsätzlich offen durchgeführt, die dabei erhobenen Daten seien nicht gravierend³² und die Feststellung der Identität würde nur kurze Zeit in Anspruch nehmen.³³

Die laut Gesetz bestehenden Richter*innenvorbehalte hinsichtlich einer Freiheitsentziehung und der Durchsuchung wird nur selten geprüft.³⁴ Ab wann die Freiheitsentziehung genau beginnt, wird aus den Gerichtsentscheidungen nicht deutlich. Sicher kann zumindest gesagt werden, dass sie bei einer Mitnahme zur Wache³⁵ bzw. mehrstündigem Gewahrsam vorliegt.³⁶ Vielfach wird anscheinend gar nicht in Erwägung gezogen, dass eine Kontrolle so lange dauern kann, dass sie für die Betroffenen eine Freiheitsentziehung darstellt. Insofern wird offenbar

²³ VG München Urt. v. 8.3.2001 – M 17 K 00.1320.

²⁴ BayVerfGH NVwZ 2006, 1284, 1286; VG Berlin ZD 2018, 335, 336; VG Augsburg Urt. v. 19.4.2007 – Au 5 K 06.227.

²⁵ VerfGH Sachs Urt. v. 10.7.2003 – Vf. 43-II/00; BayVerfGH NVwZ 2006, 1284, 1286.

²⁶ OVG Hamburg NVwZ, 695, 697.

²⁷ OVG Koblenz 2016, 2820, 2821.

²⁸ z. B. VG München, Urteil vom 19.01.2011 – M 7 K 10.1557; VG Stuttgart Urt. v. 25.9.2014 – 1 K 1879/13; VGH Mannheim Urt. v. 13.2.2018 – 1 S 1468/17.

²⁹ vgl. VG Dresden Urt. v. 18.01.2022, 6 K 438/19.

³⁰ VG München Urt. v. 27.7.2016 – M 7 K 14.1468; a. A. VG Freiburg Urt. v. 4.4.2019 – 10 K 3092/18.

³¹ vgl. BayVerfGH NVwZ 2006, 1284, 1286; VerfGH Sachs Urt. v. 10.7.2003 – Vf. 43-II/00; VG Augsburg Beschl. v. 7.7.2008 – Au 5 K 07.117; VG Freiburg Urt. v. 5.2.2009 – 4 K 961/08.

³² BayVerfGH NVwZ 2006, 1284, 1285 f.

³³ OVG Saarlois NVwZ-RR 2019, 725, 728.

³⁴ z. B. BVerfG NVwZ 2017, 555, 555 ff.

³⁵ vgl. BayVerfG NVwZ 2003, 1375, 1378.

³⁶ BVerfG NSTZ-RR 2006, 381, 381 ff.

auch nicht die Frage aufgeworfen, ob die Kontrolle so lange dauerte, dass ein Gericht über die Fortdauer der Freiheitsentziehung entscheiden müsste, obwohl dies unmittelbar aus der Verfassung folgt (Art. 104 Abs. 2 GG).

3. Empirische Daten

3.1 Methoden

Im Rahmen des interdisziplinären Forschungsprojektes MEDIAN³⁷ haben wir Daten über Personenkontrollen erhoben. Hierbei führten wir insgesamt sieben leitfadengestützte Einzelinterviews und Gruppendiskussionen mit Polizeibeamt*innen im Streifendienst in verschiedenen Bundesländern durch, und werteten darüber hinaus weitere sieben, durch Hilfskräfte und von Student*innen für Qualifikationsarbeiten erhobene Interviews aus. Ebenfalls führten wir jeweils mehrtägige Teilnehmende Beobachtungen in drei Dienststellen der Landespolizei in je verschiedenen deutschen Städten durch. Zudem wird das Datenmaterial durch eine mehrwöchige teilnehmende Beobachtung von Alexander Bosch (die dieser im Rahmen seiner Dissertation durchführte) bei der Streifenwagenfahrt in einer deutschen Großstadt miteinbezogen. Diese Daten werden unterstützt durch Erhebungen von Roman Thurn, die dieser ebenfalls für sein Dissertationsprojekt durchführte. Für dieses Paper werden 13 narrative teilstrukturierte Interviews und Gruppendiskussionen mit (wiederholt) Betroffenen von Personenkontrollen in die Analyse einbezogen.

Alle Daten wurden mithilfe der Analysesoftware MAXQDA codiert und ausgewertet. Basierend auf diesem empirischen Material wird im Folgenden ein idealtypischer Ablauf von Personenkontrollen dargestellt.

3.2 Ablauf der Kontrollen

Kontrollen können Varianzen abhängig vom Ort (Stadt, ländlicher Bereich, Autobahn, in Grenznähe), den Beamt*innen und von den jeweiligen Dienststellen aufweisen. Maßgeblich für die Frequenz der Datenbankabgleiche war beispielsweise, ob die Beamt*innen diese vor Ort selbst mit Smartphone oder Laptop durchführen konnten. Unserer Beobachtung nach erfolgten Datenabgleiche per Funk tendenziell seltener als solche, die mobil durchgeführt werden konnten. Dennoch können wir aus unserem empirischen Material eine im Wesentlichen gleichbleibende Form der Kontrollpraxis rekonstruieren, wie wir im Folgenden zeigen werden.

3.2.1 Beginn der Kontrolle – Auswahlentscheidung

³⁷ Das vom BMBF geförderten Forschungsverbunds MEDIAN (Mobile berührungslose Identitätsprüfung im Anwendungsfeld Migration, 2018 bis 2022, Förder-Kennzeichen 13N14799) hatte primär die Erforschung mobiler Technologien zur Unterstützung von Identitätsfeststellungen zum Ziel. Das am Forschungsinstitut für Öffentliche und Private Sicherheit (FÖPS) der HWR Berlin durchgeführte Teilvorhaben untersuchte die rechtlichen und sozialwissenschaftlichen Voraussetzungen für die Gewährleistung hoher rechtlicher und ethischer Standards bei der Durchführung von polizeilichen Kontrollen unter Einbeziehung der Perspektive der Betroffenen.

Die Beamt*innen wählen die Betroffenen proaktiv (meistens aus dem Auto) oder reaktiv aufgrund von Hinweisen aus der Bevölkerung (oft anlässlich von 110-Anrufen) aus. Anknüpfungspunkte sind bei proaktiven Kontrollen äußere Merkmale (wie das Geschlecht, das Alter, die Haut- und Haarfarbe oder die Kleidung, aber auch Typ, Zustand und Kennzeichen eines PKW), das Verhalten der Betroffenen und der Ort und die Zeit des Antreffens der Betroffenen; die Auswahlentscheidung kann dabei auch nach diskriminierenden, insbesondere rassifizierenden Kriterien erfolgen (Dangelmeier, 2021; Herrnkind, 2014; Jobard et al., 2012). Äußere Merkmale, Verhalten und den Ort bringen die Beamt*innen im Sinn eines *In-/Kongruenzprozesses* (in Anlehnung an Sacks, 1972) in Konstellation: Passen die Betroffenen und ihr Verhalten zur jeweiligen Zeit an den jeweiligen Ort, an dem sie gesehen werden. Mit Auswahlmechanismen, Diskriminierungsrisiken und beobachteten Diskriminierungen haben wir uns im Rahmen des Forschungsprojekts MEDIAN ausführlich in folgenden Beiträgen beschäftigt: Bosch et al., 2020; Fährmann et al., 2022; Thurn et al., 2023; Thurn, 2023.

Eine Polizeieinheit glich im Vorfeld von Kontrollen im Rahmen der Schleierfahndung Kennzeichen gegen Datenbanken ab und entschied basierend darauf, ob sie Kontrollen durchführt. Dies konnten wir teilweise auch bei anderen Kontrollen beobachten. Der Datenbankabgleich (während und vor der Kontrolle) dient meist dazu, einen Zufallstreffer zu landen. Der Abgleich erfolgte oft willkürlich (auf Raststätten und Parkplätzen), also ohne, dass konkrete Anhaltspunkte für eine Straftat oder Gefahr vorlagen (vgl. Thurn, 2023; ausführlich unter Abschnitt 4.3). Sofern sich daran keine Kontrolle anschloss, bekamen die Betroffenen davon nichts mit.

3.2.2 Die Polizei im Gespräch

Die Kontrollinteraktion mit den Betroffenen beginnt meistens mit dem Hinweis der Polizist*innen, dass eine Polizeikontrolle stattfindet und die Betroffenen sich ausweisen sollen. Sobald der Ausweis ausgehändigt wurde, entfernt sich üblicherweise ein*e Beamt*in mit dem Ausweis – regelmäßig sind die Polizist*innen im Streifendienst zu zweit unterwegs – und führt einen Datenbankabgleich per Funk oder mittels Smartphone durch. Während des Abgleichs führten die Beamt*innen, die nicht mit dem Abgleich beschäftigt sind, meist ein Gespräch mit den Betroffenen.

Die polizeiliche Verdachtskonstruktion endet nicht mit der Selektion im Vorfeld der Kontrolle. Vielmehr kann der weitere Verlauf der Kontrollinteraktion einen Verdacht erhärten, diesen enttäuschen, oder einen ganz neuen Verdacht generieren. Dafür sind nicht nur die Datenbankabgleiche, sondern auch der Kommunikationsprozess mit den Betroffenen maßgeblich. Eine genauere rechtssoziologische Betrachtung der Gesprächssituation zeigt, dass diese nicht nur alles andere als banal, sondern sowohl äußerst voraussetzungsreich ist, als auch die Voraussetzungen für weitere Maßnahmen und Eingriffe schaffen kann: Aspekte der Eigensicherung, der *Procedural Justice* (Sunshine & Tyler, 2003) und Transparenz, der sozialen Kontrolle, der Informationserhebung bis hin zu einer, eigentlich strafprozessual zu verstehenden informatrischen Befragung vermengen sich in den Gesprächen, die nach unseren Beobachtungen vielfach im Rahmen der Gefahrenabwehr (ein Anfangsverdacht war nicht ersichtlich) geführt wurden. Personenkontrollen stellen Situationen dar, in denen jedes gesprochene Wort für Beamt*innen und Betroffene weitreichende Konsequenzen nach sich ziehen kann. Hierbei ist unerheblich, ob das Gespräch einen informellen oder einen formellen Charakter annimmt (vgl.

etwa Hunold et al., 2016). Auch können sich die Gesprächsführung und die damit verfolgten Intentionen zwischen den einzelnen Beamt*innen erheblich unterscheiden. Teilweise konnten wir während unserer ethnographischen Forschungen beobachten, dass die Beamt*innen die Betroffenen reden ließen, um einen Verdacht zu bestätigen oder zu entkräften, und teilweise unterstellten die Beamt*innen ihnen bereits zu Beginn des Gesprächs, bisweilen auch mit Nachdruck und Aggressivität, ein Fehlverhalten.

Eine vermeintliche Informalität kann von Beamt*innen auch strategisch genutzt werden, wie sich bei der Kontrolle eines Fahrzeugs zeigte:

„Insbesondere dem Fahrer des Autos werden Fragen gestellt, die aus meiner Sicht keinen Bezug zur Sache haben (,Wo arbeitest Du?‘, ,Rauchst Du?‘ usw.). Nach der Kontrolle berichtet die Beamtin ungefragt von ihrer Kommunikationsstrategie. Sie würde mit Betroffenen sprechen, um rauszufinden, ob es Verdachtsmomente gibt. Dies ergäbe sich maßgeblich daraus, ob sie den Eindruck habe, dass ihr die Betroffenen ‚Scheiße‘ erzählen, d. h., dass ihre Erzählung inkohärent ist. Aufgrund von dem Gespräch wird dann entschieden, ob weitere Maßnahmen verhängt werden“ (Feldprotokoll).

Die Beamtin stellte dem Fahrer des PKW Fragen über seine privaten Gewohnheiten, um darüber den Betroffenen einem Milieu zuschreiben zu können.

Wenn den Beamt*innen eine Erzählung als mit einem bestimmten devianten Verhalten kohärent erscheint, ist es wahrscheinlicher, dass sie weitere Maßnahmen verhängen. Besonders das Rauchen bzw. der Konsum von eigentlich legalen Betäubungsmitteln (wie Zigaretten) scheint uns häufig ein den Verdacht verstärkendes Moment zu sein, da die Beamt*innen unterstellen, dass dies einen Hinweis auf den Konsum auch anderer rauchbarer Betäubungsmittel liefert.

Ob weitere Erklärungen gegenüber den Betroffenen erfolgen – z. B. der genaue Grund für die Kontrolle oder die Auswahlentscheidung –, hängt von der Situation und den Beamt*innen ab. Betroffene berichteten mehrfach davon, dass ihnen die Gründe nicht transparent gemacht würden, was sie vielfach als Stressfaktor empfinden. Auch nach unseren Beobachtungen wurde der Grund der Kontrolle oft nicht genannt, und auch die Datenbankabgleiche wurden nicht erklärt.

Wir konnten mehrfach Kontrollen beobachten, bei denen der Zweck der Strafverfolgung aus ermittlungstaktischen Gründen verschleiert wurde. Dies war z. B. der Fall, wenn die Polizist*innen den Verdacht hatten, ein sogenanntes Koks-Taxi³⁸ entdeckt zu haben. In solchen Fällen wurde ein PKW von den handelnden Beamt*innen während der Streifenfahrt als mögliches Koks-Taxi bezeichnet, weil Fahrer*in, Uhrzeit und/oder Fahrweise sowie Mitfahrer*innen den entsprechenden PKW als verdächtig erscheinen ließen.³⁹ Dann hielt man das Fahrzeug an und erklärte dem*der Fahrer*in, dass es sich um eine allgemeine Verkehrskontrolle handeln würde und bat um Führer- sowie Fahrzeugschein. Außerdem ließen sich die Beamt*innen das Warndreieck und den Erste-Hilfe-Kasten zeigen. Des Weiteren fragte man den*die Fahrer*in, wo er*sie herkäme, wo er*sie hinfahren möchte und ob er*sie etwas getrunken habe. Gewannen die Beamt*innen in dem Gespräch den Eindruck, der*die Fahrer*in stünde unter Drogen- oder Alkoholeinfluss, oder im Wagen rieche es nach Marihuana, wurden Durchsu-

³⁸ Konsumierende von Drogen (vornehmlich Kokain) können sich telefonisch bei den Drogenhändler*innen die Substanz bestellen, die dann mittels eines Autos geliefert wird.

³⁹ Ein Beamter gab an, dass es verdächtig sei, wenn am Steuer eines privaten PKW ein älterer Mann sitzen würde und auf der Rückbank ein junger ‚Hipster‘, oder wenn Fahrer*innen die Polizei beim Vorbeifahren nicht anschauen.

chungen der Personen sowie des Fahrzeugs unternommen. In diesen Fällen wurde den Betroffenen gegenüber kommuniziert, dass man Marihuana oder Alkoholgeruch wahrgenommen habe und deshalb nun diese weiteren Maßnahmen treffe. Zu keinem Zeitpunkt wurde jedoch den Betroffenen gegenüber kommuniziert, dass man sie verdächtigt mit Drogen zu handeln – egal, ob am Ende kleinere Mengen Drogen gefunden oder eine Alkoholfahrt festgestellt wurde. Einige Beamt*innen erzählten hingegen in Interviews, sie würden einen besonderen Wert auf die Transparenz der Kontrolle legen: Dies habe einen legitimierenden und damit auch deeskalierenden Effekt. Letzteres befindet sich in Übereinstimmung mit Annahmen aus der *Procedural Justice Theory*. Diese postuliert, dass die Transparenz der Kontrollen, also das Verfahren selbst, ihre Legitimität in den Augen der Betroffenen steigere, und sich diese damit tendenziell auch normkonformer verhalten würden (Sunshine & Tyler, 2003; Murray et al., 2020).

„Also ich bin tatsächlich ein ganz, ganz großer Fan davon, den Leuten mit denen man zu tun hat, alles zu erklären. Irgendwann stößt man natürlich auf Grenzen, wenn er das nicht hören will. Aber in den meisten Fällen ist so was sehr, sehr deeskalierend. Weil wenn ich jetzt zu Ihnen komme und Sie laufen über den Bahnhof: Ausweis. Warum? Ausweis. So, das bringt Ihnen gar nichts und bringt mir auch nichts, weil Sie sind sofort auf 180. Und ich irgendwann auch, wenn Sie auf 180 sind. Wenn ich Ihnen aber erkläre: Passen Sie auf, ist ein [Gefährlicher Ort] hier, wir haben hier gerade ein Problem mit Drogenabhängigen oder wie auch immer, ich stelle einmal Ihre Personalien fest, ich gucke einmal in Ihre Taschen, [...] ich darf das einfach so, dann können Sie gleich wieder gehen. Ist ein ganz anderer Level.“ (Interview mit einem*r Polizeibeamt*in)

Die Gespräche machen also zunächst die Maßnahme transparent. Die Transparenz hat für die Beamt*innen zwei Funktionen: Sie dient erstens dazu, die Maßnahme durchzusetzen und gegebenenfalls gegenüber Betroffenen zu legitimieren – um die Maßnahme ohne den Einsatz physischen Zwangs vollziehen zu können – und zweitens zur präventiven, deeskalativen Eigensicherung, da die Aufklärung die Betroffenen nicht „auf 180“ kommen lässt.

Die Kommunikationsführung scheint damit eine wesentliche Voraussetzung für die erfolgreiche Durchführung von Personenkontrollen zu sein (Dangelmeier, 2021, S. 367). In den Gesprächen demonstrieren die Polizist*innen gegenüber den Betroffenen ihre eigene Rechtssicherheit (so auch beobachtet bei ebd., S. 367): „Also wenn man das, das ist auch die Frage wie man das rüberbringt, nicht? Wenn man Rechtssicherheit ausstrahlt, und weiß, was man sagt, dann ist es immer etwas Anderes als wenn man herumstottert“ (Gruppendiskussion mit Polizeibeamt*innen_1). Die polizeiliche Handlungssouveränität speist sich aus der Referenz auf ein gemeinsam, von Polizist*innen und Betroffenen gleichermaßen geteiltes, Verbindlichkeit beanspruchendes Rechtssystem (vgl. Jacobsen, 2011, S. 156). Durch diesen Verweis erfahren Betroffenen die Maßnahme als transparent: Sie verstehen, auf welcher normativen Grundlage sie angehalten werden. Eine weitere, bereits angesprochene Möglichkeit neben dem Verweis auf das Recht ist die Konstruktion eines Gesprächs ‚auf Augenhöhe‘ und die damit einhergehende Reduzierung sozialer Distanz, um die Maßnahme weiter zu legitimieren (Hunold et al., 2016, S. 597f.):

„Andere Personen plaudern eher und sprechen mit den Menschen, um sie kennenzulernen. Ein Beamter hatte etwa eine Situation mit einer Person, die mitteilte, dass sie nicht kiffen würde, da sie nun eine Stelle als Auszubildende habe, die ihm sehr gut gefallen würde. Diese wolle er nicht mehr durch Drogenkonsum gefährden, insbesondere, da er den Führerschein für seinen Job brauchen würde. Die Geschichte war sehr detailliert und ehrlich vorgetragen und daher reichte dem Beamten ein Augentest bei der betroffenen Person aus. Diese Person bedankte sich sogar für die Kontrolle, die sie offenbar als positiv wahrgenommen hatte.“ (Feldprotokoll _1)

Umgekehrt können Polizeibeamt*innen gegenüber einem als (möglicherweise) renitent oder aggressiv wahrgenommenen Betroffenen auch einen lauterem, aggressiveren Tonfall anschlagen – mit derselben Intention die Maßnahme zu legitimieren und die Situation zu deeskalieren. Die Maßnahme wird dann nicht durch Einverständnis und die Begegnung ‚auf Augenhöhe‘, sondern durch eine Demonstration von Macht legitimiert:

„Also erstens höflich und zu versuchen höflich zu sein und irgendwann mal, wenn du nur noch angeschrien wirst, ich kann genauso. Ich kann den auch anschreien. Und manche BRAUCHEN das auch. Dann kommen sie wieder runter.“ (Gruppendiskussion mit Polizeibeamt*innen_3)

Diese Formen einer aggressiven Gesprächsführung rechtfertigen die Beamt*innen häufig ebenfalls durch die Eigensicherung: Dadurch würden kommunikativ die Differenzen der Macht und sozialen Ressourcen herausgekehrt. Eine konfrontative Gesprächsführung führt allerdings aufseiten der Betroffenen häufig auch zu Nervosität, Unverständnis oder gar Aggression:

„Die, die benehmen irgendwie ja, mh, also in meine Sicht äh gar nicht als Mensch. Weil [...] die sagen ‚hey, du!‘ öh keine Ahnung, ‚tu deine Han- ah Hand auf aus der Tasche weg, was denkst du, ich bin Polizist, du stehst vor mir‘ und sowas. Und die reden auch laut.“ (B2_Transkript, Interview mit einem Betroffenen)

Dieses deeskalative Moment ist Teil eines breiteren Komplexes, den wir als eine informelle Ausübung sozialer Kontrolle begreifen: Ob konfrontativ oder subtil, soll das (künftige) Verhalten der Betroffenen durch die Gesprächsführung beeinflusst und hin zur Normkonformität (ggf. auch langfristig) verändert werden (vgl. Hunold 2011, S. 244 ff.). Dabei können die Gespräche einen geradezu moralischen Charakter annehmen – etwa insofern, als die Beamt*innen die Betroffenen über die gesundheitlichen Gefahren des Konsums (legaler und illegaler) Betäubungsmittel aufklären. In solchen Fällen nehmen die Gespräche häufig einen eher informellen Charakter an.

3.2.3 Durchsuchungen

In Interviews berichteten die Beamt*innen durchweg, Durchsuchungen würden primär zur Feststellung der Identität genutzt, wenn die Betroffenen sich nicht ausweisen können oder wollen, um etwaige Dokumente zu finden, die einen Hinweis auf die Identität der Person liefern. Bei den von uns beobachteten Durchsuchungen ging es aber regelmäßig nicht darum, die Identität festzustellen, sondern die Betroffenen wurden nach verbotenen Gegenständen oder Hinweisen auf Straftaten hin durchsucht. Dabei wurden zumeist die mitgeführten Taschen der Betroffenen geöffnet und, eingesehen, wobei deren Inhalte entweder aus der Tasche genommen oder mit den Händen beiseitegeschoben wurden. Seltener beobachteten wir das Abtasten oder Abklopfen Betroffener oder Griffe in deren Hosentaschen. Im Kontext von Fahrzeugkontrollen wurden die Fahrzeuge und das darin enthaltene Gepäck der Betroffenen meistens ebenfalls durchsucht, wobei die Intensität je nach Fahrer*in und Gepäck variierte. Bei Durchsuchungen und bei längeren Kontrollen wurde nie eine richterliche Genehmigung eingeholt. Der Richtervorbehalt scheint im Rahmen von Personenkontrollen keinerlei Anwendung zu finden.

Betroffene berichten häufig von regelmäßigen Durchsuchungen während polizeilicher Kontrollen, während Polizeibeamt*innen diese tendenziell eher für eine Ausnahme halten oder zumindest wesentlich seltener erwähnen. Während unserer teilnehmenden Beobachtungen kamen Durchsuchungen im Grenzgebiet sehr häufig vor, während sie bei anderen Kontrollen stark abhängig waren vom Verhalten und den verschiedenen sozialen Merkmalen der Betroffenen; insgesamt wurden Durchsuchungen aber weniger durchgeführt als im Grenzgebiet. Für diese Disparität in der Wahrnehmung der Häufigkeit von Durchsuchungen bei Betroffenen und Beamt*innen scheinen uns mehrere Erklärungen plausibel, die einander zwar nicht ausschließen, für deren Bestätigung oder Widerlegung jedoch weitere, qualitative sowie auf verlässliche quantitative Daten gestützte Forschung notwendig wäre. Dies könnte erstens durch einen Selektionsbias bedingt sein, dass beschwerdemächtigere Betroffene, die nicht durchsucht werden, nicht in unserem Sample an Interviews vorkommen,⁴⁰ oder dass umgekehrt Polizist*innen, die seltener Durchsuchungen durchführen, tendenziell offener für qualitative Forschung und/oder Interviews, und damit in unserem Sample überrepräsentiert sind. Zweitens könnten lokale Varianzen diese Disparität hervorgerufen haben. Die dritte Möglichkeit ist, dass Durchsuchungen von Betroffenen als invasiver und damit berichtenswerter wahrgenommen werden, als dies bei den Beamt*innen der Fall ist.

Wir konnten nur wenige Fälle beobachten, in denen Betroffene zur Wache mitgenommen wurden. Dies erfolgte lediglich dann, um einen Drogentest mit Blutentnahme (nach einer Kontrolle im Straßenverkehr) durchzuführen.

4. Eingriffsintensität von polizeilichen Personenkontrollen

Bei Personenkontrollen können verschiedene Grundrechte betroffen sein. Zunächst sind die Betroffenen durch das Anhalten und ggf. das Festhalten bei der Maßnahme in ihrer allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG beschränkt,⁴¹ und ggf. kann die Kontrolle nicht nur eine Freiheitsbeschränkung, sondern sogar eine Freiheitsentziehung im Sinne des Art. 2 Abs. 2. S. 2 GG und damit einen sehr schwerwiegenden Eingriff bedeuten. Sofern durch die Kontrolle ein spezifisches Grundrecht eingeschränkt ist, ist dieses vorrangig betroffen, z. B. wenn sie die Berufsausübung (Art. 12 GG) oder die Teilnahme an einer Versammlung erschwert (Art. 8 GG). Alle Maßnahmen im Rahmen einer Personenkontrolle bezwecken, Informationen über die Betroffenen zu sammeln. Die Feststellung der Identität durch Ausweispapiere, eine Befragung/Vernehmung, der Datenbankabgleich sowie die Durchsuchung greifen dementsprechend allesamt in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ein. Dieses Recht gewährleistet die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte offenbart werden.⁴²

Maßgeblich für die Bestimmung der Eingriffsintensität sind zahlreiche Faktoren, die von Schwabenbauer anschaulich zusammengetragen wurden (Schwabenbauer, 2021, G Rn. 119

⁴⁰ Die von Roman Thurn interviewten Personen waren, bis auf eine, aufgrund verschiedener sozialer Merkmale (Alter, Geschlecht, Haut- & Haarfarbe, Milieuzugehörigkeit, Betäubungsmittelabhängigkeit u. ä.), wiederholt von Personenkontrollen betroffen. Die einzige Person, welche lediglich einmal kontrolliert wurde, wurde ebenfalls durchsucht. Es ist davon auszugehen, dass Personen wesentlich offener für qualitative Forschung im Bereich Personenkontrollen sind, wenn sie diese als besonders berichtenswert, i. e. als besonders eingriffsintensiv empfinden.

⁴¹ BayVerfGH 2003, 1375, 1375.

⁴² BVerfG NVwZ 2016 53, 53.

ff.). Darunter fallen der mit dem Eingriff verfolgte Zweck, die Qualität des Eingriffes, ob die Eingriffe heimlich oder offen geschehen, wie weit die Streubreite der Eingriffe ist, ob sie Einschüchterungseffekte hervorrufen und ob weitere Folgeeingriffe zu erwarten sind. Zudem kann sich sowohl die Anzahl der betroffenen Grundrechte als auch die Kumulation von mehreren Eingriffsmaßnahmen auf die Intensität der Eingriffe auswirken (Puschke, 2006, S. 61 ff.). Eine hohe Eingriffsintensität kann gegebenenfalls dadurch kompensiert werden, dass zumindest eine wirksame Kontrolle der Maßnahme – etwa durch Gerichte – sichergestellt ist.⁴³

4.1 Zweck der Kontrolle

Wesentlich für die Intensität von Eingriffen ist der Anlass. Je breiter die Zwecke der Eingriffsbefugnis gefasst sind, umso unüberschaubarer werden sowohl Verwendungskontexte der Maßnahme als auch Belastungswirkungen für die Betroffenen (Schwabenbauer, 2021, G Rn. 120). Wie bereits deutlich geworden ist, kann die Polizei mit den Maßnahmen bei Kontrollen eine Vielzahl an Zwecken verfolgen. Bezweckt werden die Strafverfolgung, die Gefahrenabwehr und die Strafverfolgungsvorsorge, auch im Vorfeld vor konkreten Gefahren, wodurch die Kontrollen kaum rechtsstaatlich eingeehrt werden kann (ausführlich dazu Fährmann et al., 2022) – zumal auch außergesetzliche Zwecke verfolgt werden.

Diese Zwecke entlang diskriminierender, etwa rassistischer Kriterien, zu verfolgen, ist nach Art. 3 Abs. 3 GG verboten (dazu z. B. Tomerius, 2017; Liebscher, 2016; nimmt in engen Grenzen Ausnahmen an Petterson, 2019). Die Zugrundelegung entsprechender Kriterien führt zu einer hohen Eingriffsintensität, die regelmäßig mit der Rechtswidrigkeit der Maßnahme einhergeht. Inwieweit dies in Deutschland dennoch passiert, wird kontrovers diskutiert (zur Debatte in Deutschland z. B. Cremer, 2013; Herrnkind, 2014; Hesse, 2019; James & Thompson, 2016), wobei vorhandene Gerichtsurteile, zahlreiche Beschwerden sowie eigene Beobachtungen zeigen, dass immer wieder entsprechende Kriterien zu Grunde gelegt werden. Offen ist dabei, wie oft dies passiert und welchen Einfluss Strukturen in der Polizei auf diesen Prozess haben (vgl. Bosch & Thurn, 2022; Fährmann et al., 2022). Insbesondere institutionalisierte Formen des Rassismus treten als solche häufig nur subtil auf, womit sie für Gerichte nicht auf den ersten Blick kenntlich sein mögen (Feagin, 1977; Herrnkind, 2021; Bosch & Thurn, 2022). Wenn Gefahrenabwehr und Strafverfolgung nicht klar abgegrenzt werden können, und wenn Maßnahmen der Personenkontrolle an das Vorfeld von Gefahren anknüpfen, ist die Intensität von entsprechenden Eingriffen hoch. Außerdem wird die Personenkontrolle in der Praxis zu eingriffsintensiven Zwecken eingesetzt. Durch die stete Ausweitung der Kontrollbefugnisse – insbesondere bezüglich anlassloser Kontrollen – in den letzten Jahren und die Ausweitung der polizeilichen Aufgaben (Aden & Fährmann, 2021) sind die Gründe für die Personenkontrollen so weit, dass sich viele Personen den Kontrollen in bestimmten Situationen kaum oder nicht mehr entziehen können. Insbesondere wurden die Zwecke immer unkonkreter gefasst. Vor dem Hintergrund der weiten Zwecke überraschen die häufig getätigten Aussagen von Beamt*innen nicht, dass man im Zweifelsfall immer einen legalen Grund für eine Kontrolle finden würde. Viele der *de facto* verfolgten Zwecke haben für die Betroffenen emotionale und praktische, und bisweilen auch nachhaltige Folgen, die in deren Alltag deutlich spürbar sind. Insofern können entsprechende Kontrollen als eingriffsintensiv bewertet werden.

⁴³ vgl. BVerfG NJW 2016, 1781, 1786.

Das eigentliche Problem besteht also in der Vielzahl und Weite der Zwecke und der Ermächtigungsgrundlage. Da vor einem Verwaltungs- oder Strafgericht immer nur eine einzelne Maßnahme bewertet wird, können diese vielfältigen Zwecke leicht übersehen werden. Die Weite einer Norm zu bestimmen ist Aufgabe der Verfassungsgerichte, etwa im Rahmen einer Überwachungsgesamtrechnung (dazu z. B. Adensamer, 2020). Eine derartige Betrachtung ist durch die Verfassungsgerichte in Deutschland aber noch nie erfolgt.

4.2 Faktische bzw. gewollte Auswirkungen: Abschreckung und Verdrängung

Insbesondere die polizeiliche Datenverarbeitung im Rahmen von Personenkontrollen aber auch die Kontrolle selbst (insbesondere, wenn sie als unangenehm wahrgenommen wird) kann Abschreckungswirkungen (zum Abschreckungseffekt umfassend Staben, 2017) entfalten, die Betroffene davon abhalten können, auch andere Grundrechte wahrzunehmen. Dies kann zu einer gesteigerten Eingriffsintensität von Personenkontrollen führen.

Wird an bestimmten Orten viel kontrolliert, kann es passieren, dass Betroffene versuchen, diesen Orten fernzubleiben, um belastende Kontrollen zu vermeiden. Personenkontrollen haben auch den Effekt, in einem bestimmten Raumabschnitt eine spezifische soziale Ordnung durchzusetzen (Belina, 2018). Richard V. Ericson (1982) beschrieb bereits früh, dass die von ihm beobachteten Polizeikontrollen nur sekundär der Verfolgung und Abwehr von Straftaten und Gefahren dienen. Vielmehr sei der Zweck der Kontrollen, marginalisierte und/oder von der Respektabilität der Mittelschicht (ebd., S. 66 f.) abweichende Personengruppen an die ‚Ordnung der Dinge‘ zu erinnern (ebd., S. 200). Die jüngeren ethnographischen Untersuchungen Stephanie Schmidts (2022) stützen diese Annahme: Die Beamt*innen verstehen sich als Teil der „guten Ordnung“, die sie primär durch ihre „Präsenz im Raum“, bisweilen auch durch „permanenten Kontrolldruck“ (ebd., S. 196) durchsetzen und verteidigen (ebd., S. 167 ff.). Durch die Personenkontrollen reproduziert die Polizei damit auch spezifische, durch Milieu- und Klassenzugehörigkeiten strukturierte Vorstellungen sozialer Ordnung, indem sie – unabhängig davon, ob diese intendiert sind oder nicht – Effekte der Abschreckung produziert, die dazu führen, dass bestimmte Menschen die Orte nicht aufsuchen oder sich dort anders verhalten. Gerade Menschen, die ihren Lebensmittelpunkt auf der Straße oder im öffentlichen Raum haben, weil sie wohnungslos sind, in beengten Verhältnissen leben oder dies aus anderen Gründen vorziehen, können Kontrollorte häufig nicht umgehen, ohne dass damit für sie hohe (soziale) Kosten verbunden wären. Dabei können (häufige) Kontrollen dazu führten, dass die Betroffenen dennoch versuchen werden, diese Orte zu meiden:

„B4: Ja ähm, also zum Beispiel bei mir ist es ja, hab auch ein paar andere gefragt, bei denen war's auch so, dass die zum Beispiel an den Orten, wo wir öfter kontrolliert werden, dass die [...] diesen Ort dann auch öfters einfach meiden, weil man sich denkt halt so ‚ja, wieso jetzt wieder unnötig kontrolliert werden?‘. Und naja, dann geht man halt woanders chillen, obwohl man, es ist halt unnötig“. (Gruppendiskussion Betroffene_2)

Dieser Ausschnitt aus einem Interview mit Jugendlichen im Randbezirk einer größeren deutschen Stadt zeigt an, dass die Kontrollen zu einer Verdrängung führen – obwohl die Jugendlichen selbst keine Gefahr darstellten. Für vulnerable Personengruppen wie beispielsweise Sex-

arbeitende kann der Kontrolldruck dazu führen, dass diese versuchen sich an weniger öffentliche Orte zurückzuziehen, was mit zusätzlichen erheblichen Risiken verbunden (Gardow & Deobald, 2020, S. 194 f.).

Die Abschreckungswirkung insbesondere eine hohe Intensität auf, wenn sich Betroffene einer Kontrolle nicht entziehen können. Dadurch kann ein diffuses Gefühl permanenter Überwachung,⁴⁴ aber auch der Diskriminierung oder Schikane hervorgerufen werden. Dies kann insbesondere in den Bereichen entstehen, in denen die Polizei anlassunabhängig kontrollieren kann, wie etwa in Grenznähe, wie wir dies bspw. auf der Autobahn während der Schleierfahndung beobachten konnten: „Der kontrollierte Mann ist sichtlich nervös: Er zittert an den Händen und spricht sehr laut und energisch: Er sei bereits vor 5 Minuten kontrolliert worden, und verstehe nicht, warum er schon wieder angehalten worden sei“ (Feldprotokoll_Grenzgebiet; für eine etwas ausführlichere Darstellung des Falls vgl. Thurn, 2023). Die Nervosität und Aufgebrachtheit des Mannes waren nicht bloß Ergebnis der Kontrolle als solcher, sondern der für ihn unerklärlichen Wiederholung der Kontrolle binnen kürzester Zeit.

Die Abschreckung von Personen durch Kontrollen wird in Teilen der Rechtsprechung⁴⁵ und der Literatur (z. B. Riegel, 1979; Nolte, 2001) dennoch unproblematisch als Mittel zur Abwehr konkreter Gefahren angesehen und wurde auch von Polizist*innen beschrieben:

„Das wäre vielleicht so eine Sache mit diesen Jugendlichen im Park. Aber die jetzt auf den Spielplätzen oder so rumsitzen, dass ich sage, okay, gebt mir mal hier eure Daten und ich schicke sie da weg oder ich habe die Daten und sage: Aber hier nichts kaputtmachen oder so.“ (Gruppendiskussion mit Polizeibeamt*innen_2)

Dieses Beispiel deutet an, dass die Aufnahme der Daten der Jugendlichen nur sekundär erfolgt, um sie weiter zu verarbeiten oder um auf sie zurückzugreifen (sie werden lediglich auf Vorrat erhoben): Die Datenaufnahme unterstützt den Platzverweis bzw. die Ermahnung praktisch, da so verdeutlicht wird, dass Fehlverhalten ernsthafte Konsequenzen haben kann. So wird durch die Identitätsfeststellung einer Person, die sich potentiell gefährlich verhalten könnte, verdeutlicht, dass sie nunmehr polizeibekannt ist und ermittelt werden kann. Würde man die Identitätsfeststellung als vorsorgende Störer*innenermittlung und damit als Maßnahme der vorbeugenden Gefahrenabwehr qualifizieren, wäre die Abschreckung aber keine Abwehr einer konkreten Gefahr. Die Gefahrenvorsorge zählt zwar zur Aufgabe der Gefahrenabwehr, die polizeilichen Kompetenzen beinhalten jedoch keine Vorsorgemaßnahmen, soweit sie das Bestehen einer konkreten Gefahr voraussetzen (Payandeh, 2013 S. 1460; Tomerius, 2019, S. 1582). Die Maßnahme wird so zu einer Art Gefährderansprache uminterpretiert, die sich aber nicht aus dem Gesetz ergibt (Fährmann, 2020, S. 646) und daher als rechtswidrig einzustufen ist. Gerade aufgrund der möglichen Eingriffsintensität der Abschreckungswirkung müssen entsprechende Eingriffe nach unserer Auffassung im Gesetz geregelt werden.

Ebenfalls von der Ermächtigungsgrundlage nicht gedeckt und rechtsstaatlich aufgrund der sehr hohen Eingriffsintensität nicht zu rechtfertigen ist es, Personenkontrollen einzusetzen, um bestimmte Personen von Orten *bewusst* zu verdrängen (zu dem Effekt in der Praxis: Wimber & Werse, 2018; zur rechtlichen Einordnung vgl. Weinhold et al., 2016). Eine solche Kompetenz kann nicht in die Gesetze hineininterpretiert werden, da dies faktisch einen dauerhaften Platzverweis darstellen würde.

⁴⁴ BVerfGE 109, 279, 354; BVerfG NJW 2019, 827, 834.

⁴⁵ VerfGH Sachs Urt. v. 10.7.2003 – Vf. 43-II/00; VGH Mannheim NVwZ-RR 2011, 231, 233; VG Hamburg, Urt. v. 2.10.2012, 5 K 1236/11.

4.3 Qualität des Eingriffs

Ferner ist für die Bestimmung der Eingriffsintensität die Qualität des Eingriffes relevant. Hier ist entscheidend wie stark die Auswirkungen auf den Grundrechtsgebrauch sind,⁴⁶ d. h., wie lange diese andauern,⁴⁷ wie weit die grundrechtliche Freiheit eingeschränkt wird, wie sich diese Beschränkung auf die Betroffenen auswirkt⁴⁸ und ob sie kompensiert werden kann.⁴⁹ Handelt es sich bei dem Grundrechtseingriff um eine Datenerhebung, wird die Qualität des Eingriffs zudem dadurch beeinflusst, wie hoch die Persönlichkeitsrelevanz des Datums ist (Schwabenbauer, 2021, G Rn. 121).

Die bei Personenkontrollen erhobenen Daten orientieren sich regelmäßig an § 111 OWiG, wobei mehrere Beamt*innen uns mitteilten, dass ihnen insbesondere Name, Geburtsdatum und Wohnort wichtig wären. Eine dauerhafte Speicherung der Daten erfolgt offenbar nur, wenn ein polizeiliches Verfahren gegen die Betroffenen eröffnet wird. Insgesamt weisen diese Daten eine geringe Persönlichkeitsrelevanz auf, insbesondere sind sie nicht dem privaten Bereich zuzuordnen (Aden, 2017, S. 59). Nach der Erhebung gleichen die Beamt*innen diese Daten mit polizeilichen Datenbanken ab. Solche Datenbankabfragen sind weitere Eingriffe in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung, wobei die Intensität davon abhängt, mit welchen Datenbanken der Abgleich genau erfolgt, was sich von Fall zu Fall unterscheiden kann.

Hinsichtlich der Wirkung auf die Betroffenen müssen objektive und subjektive Wirkungen des Eingriffs zusammen betrachtet werden (Neskovic & Uhlig, 2014, S. 337), damit die Wirkungen messbar werden und nicht allein von dem Individuum abhängen (Aden et al., 2020, S. 95). Belastende Auswirkungen der Personenkontrollen können nach unseren Beobachtungen und Gesprächen mit Betroffenen durchaus verallgemeinert werden.

Polizeiliche Personenkontrollen stellen in der von uns beschriebenen Form aufseiten der Betroffenen vielfach die *unerwartete Unterbrechung einer (alltäglichen) Handlung oder Handlungsroutine* dar. Beispielhaft lässt sich dies ex negativo anhand von Kontrollen vor dem Betreten eines Gerichtsgebäudes oder eines Flugzeugs am Flughafen vergegenwärtigen (den Vergleich ziehen auch Bowling et al., 2019, S. 136). Die Kontrollen an einem Flughafen werden allgemein erwartet, und es wird erwartet, dass sie egalitär erfolgen: Alle werden gleich kontrolliert. Anders ist dies bei polizeilichen Kontrollen auf offener Straße. Die Möglichkeit der Demütigung bzw. der Stigmatisierung ist in dem auf das Besondere und den Einzelnen zielenden Charakter der Kontrolle logisch angelegt: Die Betroffenen erleben sie, als würden sie als Einzelne, im Gegensatz zu allen anderen, für eine Kontrolle ausgewählt, und empfinden dies häufig als Belastung. Dies konnten wir während unserer Forschung sowohl während der Teilnehmenden Beobachtungen als auch in Interviews, sogar selbst bei Personen feststellen, die in ihrem Alltag sonst nicht oder zumindest nicht *offensichtlich* mit Stigmatisierungen umgehen mussten, wie etwa bei weißen ‚normal‘ gekleideten Männern mittleren Alters. Erschwerend kommt hinzu, dass die Beamt*innen Anzeichen der Nervosität oder Anspannung ihrerseits als verdächtig interpretieren, und damit zum Anlass für Folgemaßnahmen wie bspw. eine Durchsuchung nehmen können.

⁴⁶ BVerfGE 113, 167, 269.

⁴⁷ BVerfG NJW 2018, 2619 2621; BVerfG NStZ 2021, 348, 351.

⁴⁸ BVerfG NJW 2011, 2113, 2114.

⁴⁹ BVerfG NJW 2021, 1808, 1812.

Im Nachfolgenden stellen wir verschiedene Stressfaktoren einer Personenkontrolle dar, die auch jenseits der verfahrensbasierten Legitimität (Procedural Justice) einen Einfluss auf die Wahrnehmung von Personenkontrollen durch Betroffene besitzen (für eine ausführlichere Darstellung vgl. Thurn, 2021).

4.3.1 Öffentlichkeit der Kontrolle

Personenkontrollen finden in der Regel in der Öffentlichkeit statt. Sie sind damit für unbeteiligte Dritte sichtbar, ohne dass für diese jedoch die Gründe für die Kontrolle erkennen können. Für sie liegt die Annahme nahe, dass es sich bei den Betroffenen um Personen handelt, die ‚zurecht‘ von der Polizei angehalten oder aufgegriffen werden. Dabei ist jedoch weniger relevant, was Passant*innen in diesem Moment ‚wirklich‘ denken, da die Aufmerksamkeit als solche für die Betroffenen schambehaftet ist und somit schwer wiegt:

„Und dann ha-, wollten sie uns nochmal durchsuchen, und ich hab gesagt äh ‚nein, das lass ich euch auch nicht. Wenn, dann wir müssen in eine Ecke gehen, nicht das hier vor Publikum, weil ich arbeite, ich gehe auch in die Schule, ich habe auch viele Bekannte dort‘, also hier in [Stadt]. Ich habe gesagt öh ‚falls jemand sieht, äh was denkt er sich dabei?‘. Genau, und sie haben gesagt ‚wenn wir (in) Ecke gehen, dann ist noch schlimmer‘. Ich hab gesagt ‚nein, mir ist lieber in Ecke als hier in äh vor öffentlich‘.“ (Interview Betroffener_2)

Diese Wirkungen der Kontrolle sind von gerichtlicher Seite bisher nur bei Durchsuchungen wahrgenommen worden und waren ein Grund für eine Einstufung als eingriffsintensiv. Aber auch bei Personenkontrollen ohne Durchsuchung kann eine Gefährlichkeit der Betroffenen suggeriert und damit eine stigmatisierende Wirkung entfaltet werden. Wir haben Personenkontrollen beobachtet, bei welchen mehrere Beamt*innen die Betroffenen umringten und in eine Ecke drängten. Die Identität als Außenseiter (Henry, 2020, S. 10) wird für den Betroffenen damit also durch zweierlei Formen der Interaktion und Kommunikation re-/produziert: Durch die unmittelbare Interaktion mit den Beamt*innen einerseits, und durch die Sichtbarkeit der Interaktion für die Öffentlichkeit, die Umstehenden und Passant*innen andererseits. Gerade im sozialen Nahbereich können Kontrollen als besonders belastend empfunden werden, weil bekannte Personen die Kontrollen beobachten können und daraus Rückschlüsse auf die Betroffenen ziehen können, z. B. Nachbar*innen etc. So können die Betroffenen in ihrem direkten Umfeld stigmatisiert und entsprechend behandelt (z. B. gemieden) werden.

4.3.2 Durchführung der Kontrolle

Zudem sind Betroffene für die Dauer der Kontrolle in ihrem Recht auf körperliche Fortbewegungsfreiheit eingeschränkt.⁵⁰ So konnten wir beobachten, dass eine Kontrolle regelmäßig zwischen fünf und zehn Minuten dauerte, sofern nur ein kurzes Gespräch stattfand und der Datenbankabgleich zügig über Funk oder ein mobiles Gerät abgewickelt wurde. Findet hingegen eine Durchsuchung (ggf. von mehreren Personen) oder ein umfangreiches Gespräch statt, ist die Funkzentrale überlastet, schließt sich eine Mitnahme zur Wache oder ein Drogentest an,

⁵⁰ Dazu z. B. BVerfG NStZ-RR 2006, 381, 382; BVerfG NStZ 2011, 529, 530 f.

kann die Kontrolle sehr lange dauern und der Eingriff in Art. 2 Abs. 2 S. 2 GG deutlich intensiver sein (Aden, 2017, S. 59). So dauerte eine Verkehrskontrolle im Rahmen einer Großkontrolle auf einer Autobahn für einen Betroffenen mehrere Stunden, da zahlreiche Unklarheiten bestanden und ein Drogentest durchgeführt wurde. Betroffene berichten in Interviews wiederholt von der Angst, Termine oder Verkehrsmittel zu verpassen. Dies wiegt umso schwerer, je wichtiger der Termin und die Pünktlichkeit für die jeweilige Person sind:

“I was at the school, I was, I go to school, I was tell my Lehrerin ‚sorry, I bin zu spat‘, then I explained them I was on police control, on something like, the Lehrer tell me ‚ja, ist okay‘, sie weiß das schon.” (Interview mit Betroffenen_3)

Der Betroffene berichtet hier davon, zu spät zu einem obligatorischen Unterricht gekommen zu sein, der er als Geflüchteter in Deutschland absolvieren musste, um seinen Aufenthaltsstatus aufrechtzuerhalten. Bezeichnend ist hier auch, dass er berichtet, dass die Lehrkraft deshalb mit Verständnis reagiert, da ihr das Phänomen, dass ihre Schüler*innen aufgrund von Kontrollen durch die Polizei zu spät zum Unterricht kämen, bereits bekannt sei.

Auch die Umstände der Kontrolle können für die Betroffenen sehr belastend sein, etwa durch das Auftreten *mehrerer* Polizist*innen.

„Mehrere Beamt*innen stellten sich um eine Person bei der sie (zurecht) eine Waffe vermuteten. Bei allen Beamt*innen waren Waffen und Handschellen sichtbar und sie trugen dunkle Kleidung und Handschuhe. Da es dunkel war, war das Blaulicht mehrerer Polizeiautos angeschaltet, die ein unstetes Licht spendeten. Der Betroffene wurde durchsucht. Da der Betroffene eine unbeteiligte Person angespuckt hatte, wurde ihm eine ‚Spuckhaube‘ in Form eines weißen Sacks über den Kopf gezogen, ihm wurden Handschellen angelegt und er wurde auf den Rücksitz des Polizeiautos gesetzt. Insgesamt entstand eine sehr bedrohliche Situation, der Betroffene rief um Hilfe und weinte.“ (Feldprotokoll)

Insofern wird deutlich, dass die Art und Weise der Kontrolle in vielfältiger Hinsicht die Intensität erhöhen kann. Diese hohe Intensität birgt darüber hinaus auch ein Risiko der Eskalation (Abdul Rahman et al., 2020, S. 31 f.).

4.3.3 Kontrollhäufigkeit und Distributive Justice

Die Stressfaktoren können noch gesteigert werden, wenn Menschen oft oder sogar regelmäßig kontrolliert werden, etwa aufgrund äußerlicher Merkmale (vgl. Thurn, 2023; Thurn et al., 2022). Dies wirkt sich auf die Eingriffsintensität aus (Payandeh, 2013, S. 1461). Betroffene berichteten verschiedentlich von mehrmaligen Kontrollen pro Monat, manchmal sogar mehrfach pro Woche (und in zwei uns bekannten Fällen sogar mehrmals täglich; zu den Belastungen insbesondere für rassifizierte Personen siehe auch Abdul-Rahman et al., 2020; Kampagne für die Opfer Rassistischer Polizeigewalt, 2016). Daraus resultiert eine reale, und auch wahrgenommene Ungleichverteilung von Maßnahmen und Sanktionen im Vergleich zur Gesamtbevölkerung. Dieser Missstand hinsichtlich der *distributive fairness* (Tankebe, 2013) verschärft in der Wahrnehmung Betroffener die stigmatisierende Wirkung der Maßnahme. Mehrere Kontrollen können von den Gerichten wiederum nur kontrolliert werden, wenn entsprechende Anträge gestellt und die Fälle zusammengefasst werden. Personenkontrollen sollten dafür besser dokumentiert werden, damit Betroffene die Häufigkeit nachweisen können.

4.4 Transparenz/Heimlichkeit

Die Transparenz der Datenverarbeitung soll dazu beitragen, dass Vertrauen und Rechtssicherheit entstehen und der Umgang mit Daten in einen demokratischen Diskurs eingebunden bleibt.⁵¹ Den Betroffenen soll Rechtsschutz ermöglicht und zugleich einer diffusen Bedrohlichkeit geheimer staatlicher Beobachtung entgegengewirkt werden.⁵² Dementsprechend können sich intransparente oder heimliche Maßnahmen steigernd auf die Eingriffsintensität auswirken (ausführlich dazu Aden et al., 2020, S. 6 ff.).

Der Abgleich von Kennzeichen gegen Datenbanken im Kontext der Schleierfahndung auf Autobahnen geschieht regelmäßig heimlich. Verdachtsmomente sind so unkonkret oder gar nicht vorhanden, sodass die Polizist*innen aufgrund der in den Datenbanken enthaltenen Informationen entscheiden, ob sie das Auto anhalten. Der Abgleich der Nummernschilder, losgelöst von konkreten Verdachtsmomenten oder willkürlich, ist regelmäßig selbst mit dem sehr weiten Kriterium der Erforderlichkeit⁵³ nicht zu vereinbaren. Es ist nicht ersichtlich, wie diese sinnvoll zur polizeilichen Aufgabenerfüllung beitragen sollen. Solche Eingriffe sind regelmäßig als intensiv und rechtswidrig zu werten, da sie vollständig heimlich passieren und die Betroffenen davon gar nichts mitbekommen – und dementsprechend auch nicht die Gerichte. Auch ist es nicht möglich, sich diesen Eingriffen zu entziehen. Zwar können die Daten – abhängig davon, was in den Datenbanken gespeichert ist – bisweilen keine große Eingriffsintensität aufweisen, sodass es laut dem BVerfG gerechtfertigt sein kann, die Betroffenen selbst nachträglich nicht zu informieren.⁵⁴ Aber nach dem BVerfG muss zumindest eine aufsichtsrechtliche Kontrolle gewährleistet sein,⁵⁵ die bei Datenbankabgleichen kaum gewährleistet werden kann; allein aufgrund der Vielzahl der Datenabgleiche. Außerdem teilten uns zwei Polizeibeamt*innen mit, dass im Zweifel bei der Dokumentation der Datenbankabgleiche immer diejenige Eingabemaske verwendet würde, in der keine Gründe angegeben werden müssten (nämlich die der allgemeinen Verkehrskontrolle), sodass die Erforderlichkeit überhaupt nicht überprüft werden kann.

Aber selbst, wenn die Betroffenen offen kontrolliert werden, können die Gründe für die Kontrolle (z. B., weil sie keine Erklärung erhalten oder der Zweck der Kontrolle offenbleibt oder verschleiert wird) und gerade der Datenbankabgleich für Betroffene intransparent sein. Es ist für die Betroffenen nicht ersichtlich, welche Daten über sie bereits erhoben worden sind, welche dieser Daten in diesem Augenblick für die Polizei zugänglich sind und welche abgefragt werden. Die polizeiliche Wissensarbeit beschrieb Richard V. Ericson (1994) daher zurecht als eine Form des „knowledge brokering“, womit er zunächst die Bereitstellung von sicherheitsrelevantem Wissen von staatlichen Institutionen füreinander beschrieb. Dies beinhaltet auch, Wissen zurückzuhalten: Das Wissen um die Datenbankabfragen wird den Betroffenen häufig bewusst nicht preisgegeben, sondern verborgen, während es doch die weitere Interaktion strukturiert: Das *knowledge brokering* konstituiert damit eine kommunikative Mischung, „[a]

⁵¹ BVerfGE 133, 277, 366.

⁵² BVerfGE 125, 260 (335); BVerfG NJW 2016, 1781, 1788.

⁵³ §§ 34 BPolG bzw. 98c StPO.

⁵⁴ vgl. BVerfG NJW 2019, 827, 840, wobei dies mit Blick auf Art. 13 JI-Richtlinie aus einer europarechtlichen Perspektive zu bezweifeln ist.

⁵⁵ BVerfG NJW 2016, 1781, 1788.

blend of face-to-face and extrasituational communication” (Ericson, 1994, S. 159), und verstärkt das Machtgefälle zwischen Polizei und Betroffenen (vgl. Roßnagel, 2020, S. 222).

4.5 Streubreite

Eingriffssteigernd kann sich auswirken, wenn viele Menschen von der Maßnahme betroffen sind. Bei einer solchen hohen Streubreite ist von einer erhöhten Eingriffsintensität auszugehen,⁵⁶ unabhängig davon, ob die einzelnen Eingriffe schwerwiegend sind (Derin & Singelstein, 2021, S. 449). Auch in diesem Fall ist der Einzelne umso mehr betroffen, je weniger er Anlass zum Eingriff gegeben hat.⁵⁷

Allein aufgrund der Vielzahl der rechtlichen Möglichkeiten zur Personenkontrollen und sehr geringen bzw. nicht vorhandenen Anforderungen an eine Personenkontrolle kann von einer Maßnahme mit einer hohen Streubreite gesprochen werden. Es dürfte sich bei der polizeilichen Identitätsfeststellung sogar um eine der häufigsten polizeilichen Maßnahmen handeln (Fährmann, 2020).⁵⁸ Eine besonders große Streubreite konnten wir bei verdachtslosen Kontrollen beobachten. Im Rahmen der von uns begleiteten Schleierfahndung war fast eine komplette Polizeiwache nur mit Kontrollen und Datenbankabfragen beschäftigt. In den bereits beschriebenen polizeilichen Kontrolltätigkeiten im fließenden Verkehr haben Datenbankabfragen gegenüber den Personenkontrollen eine zusätzliche Streubreite, gerade, wenn die Kennzeichen willkürlich abgeglichen werden.

Während unserer teilnehmenden Beobachtungen konnten wir bei jeder Streifenfahrt mehrere Kontrollen beobachten, im Rahmen der Schleierfahndung zwischen zehn bis 15 pro Schicht. Dies deckt sich auch mit den wenigen vorhandenen Daten zum Umfang der Kontrollen. So führte allein die Bundespolizei 2016 und 2017 mehr als 2 Millionen Kontrollen durch,⁵⁹ 2019 waren es fast 3 Millionen Kontrollen.⁶⁰

4.6 Kumulation

Die Zusammenführung unterschiedlicher Eingriffe wirkt sich auf deren Intensität aus (Winkler, 2014, S. 884; Schwabenbauer, 2021, G. Rn. 342). Die Personenkontrolle ist als klassisches Maßnahmenbündel üblicherweise eine Kumulation von mehreren Maßnahmen, sodass grds. ein Risiko der Eingriffssteigerung besteht.

⁵⁶ z.B. BVerfGE 100, 313, 392; 125, 260, 305; EuGH, Rs. C 293/12 und C 594/12 Urteil v. 8. April 2014, Abs. 58.

⁵⁷ vgl. BVerfGE 115, 320, 354.

⁵⁸ In England und Wales wird die Zahl der *stops and searches* erfasst und in einem jährlichen Bericht veröffentlicht. Im Jahr 2021 lag die Zahl bei 695,009, mit einem Anstieg um 24% im Vergleich zum Vorjahr, wobei Kontrollen zum Zweck der Bekämpfung von Betäubungsmittelkriminalität am stärksten (um 36% im Vergleich zum Vorjahr) gestiegen ist Home Office 2022.

⁵⁹ BT-Drs. 19/2151, S. 3.

⁶⁰ BT-Drs. 19/17268, S. 4.

4.7 Folgewirkungen

Für die Intensität des Eingriffs ist außerdem maßgeblich, welche Folgeeingriffe für die Betroffenen aus den Eingriffen herrühren können.⁶¹ Insbesondere kann die weitere Verwendung von Daten ein erhöhtes Risiko für die informelle Selbstbestimmung begründen, insbesondere, wenn die Betroffenen dadurch das Ziel staatlicher, polizeilicher Ermittlungsmaßnahmen werden (Schwabenbauer, 2021, G Rn. 135). Gerade strafprozessuale Maßnahmen können mit hohen Risiken verbunden sein, weswegen die Verwendung von Daten in diesem Verfahren mit einer erhöhten Eingriffsintensität verbunden sein können (Borell & Schindler, 2019).

Die Folgewirkungen von Personenkontrollen können vielfältig sein und mehrere schwere Eingriffe nach sich ziehen, insbesondere der Umstand, dass (anlasslose) Kontrollen ein Anknüpfungspunkt für ein strafrechtliches Verfahren sein können. Wie dargelegt, ist die informationelle, strafprozessuale oder polizeiliche Befragung vielfach direkt darauf ausgerichtet, Anhaltspunkte für Strafverfahren zu sammeln oder zu entkräften. Dementsprechend kann die Befragung sehr schnell in eine Vernehmung übergehen. In Hinblick auf das verfassungsrechtlich verbürgte Recht, sich nicht selbst belasten zu müssen, können die Folgewirkungen für die Betroffenen gravierend sein – nicht zuletzt, da Gefahrenabwehr und Strafverfolgung auch bei Personenkontrollen nur schwer voneinander abgegrenzt werden können.

Aber selbst wenn während der Befragung noch keine Selbstbelastung erfolgt, kann die Kommunikation mit der Polizei der Anlass für weitere Maßnahmen sein. Wie bereits dargelegt, führt der Umstand der Nervosität im Gespräch oder ein nervöser Blick oft zu weiteren Maßnahmen. Nervosität kann aber verschiedene Gründe haben – nicht zuletzt kann diese durch das (aggressive) Auftreten der Polizei bedingt werden –, sodass aus der Nervosität nicht zwingend weitere Verdachtsmomente kreierte werden dürfen. Dies betrifft womöglich ironischerweise gerade Menschen, die noch nicht viel Kontakt zur Polizei hatten, während Menschen, die viele Straftaten begehen, entsprechend geübter und ruhiger sein könnten.

5. Fazit und Ausblick

Es ist deutlich geworden, dass es sich bei Personenkontrollen um Maßnahmen handelt, bei denen ein komplexer und in vielen Fällen auch eingriffsintensiver Kommunikationsprozess abläuft. Dem werden sowohl die sehr weiten und unbestimmten Eingriffsgrundlagen als auch weite Teile der Rechtsprechung nicht gerecht. Insbesondere im Rahmen der Verhältnismäßigkeit müssten die Gerichte stärker prüfen, ob die Maßnahmen bei einer Kontrolle eine erhöhte Eingriffsintensität aufweisen und damit noch verhältnismäßig sind.

In den untersuchten Gerichtsentscheidungen werden disruptive Effekte auf die Betroffenen aber kaum wahrgenommen. Generell wird die Betroffenenperspektive in den Gerichtsurteilen oft nicht ausreichend gewürdigt. Teilweise werden von den Betroffenen als bedrohlich empfundene Situationen ohne große Prüfung als rechtskonform angesehen, etwa der Umstand, dass Beamt*innen bei Kontrollen eine Hand an der Waffe haben.⁶² Vielfach werden die genauen Umstände der Kontrolle – etwa ob Beamt*innen höflich oder aggressiv auftreten – nicht näher in die rechtliche Wertung miteinbezogen. Untersuchungen zeigen zudem, dass Gerichte

⁶¹ BVerfGE 115, 320, 351.

⁶² OVG Saarlouis NVwZ-RR 2019, 725, 728; vgl. VG München Urt. v. 19.1.2011 – M 7 K 10.1557.

Polizist*innen vielfach eine höhere Glaubwürdigkeit beimessen (Kaminski & Sporer, 2016), sodass den Betroffenen vielfach nicht geglaubt wird oder sie ihren Standpunkt aufgrund sprachlicher oder anderer Barrieren nicht überzeugend genug präsentieren können.

Dass die Gerichte bedrohliche Umstände verkennen bzw. nicht näher prüfen, mag auch damit zu tun haben, dass entsprechende Vorgänge in den Akten nicht auftauchen oder durch das formalisierte ‚Beam*tinnendeutsch‘ der Eindruck vermittelt wird, dass die Maßnahmen geradezu steril und nüchtern bürokratisch abgelaufen seien. Es bleibt abzuwarten, wie sich der Blick auf die Art und Weise der Kontrollen verändert, wenn Kontrollen häufiger auf Video aufgenommen werden (insbesondere durch unbeteiligte Dritte, Betroffene oder Bodycams). Möglicherweise wird die Situation für die Richter*innen so plastischer.

Hinsichtlich des Datenbankabgleichs sollte geprüft werden, ob die sehr weiten und unpräzisen Tatbestandsvoraussetzungen nicht eine zu große Streubreite der Maßnahme ermöglichen. Insgesamt wird die große Streubreite von Maßnahmen im Rahmen von Personenkontrollen gerichtlich regelmäßig nicht beachtet. Der Begriff ist bisher von den Gerichten auch kaum operationalisiert worden und bezieht sich eher auf Formen der Massenüberwachung (Schwabebauer, 2021, G. Rn. 132). Verwaltungs- und Strafgerichte betrachten nur den Einzelfall, sodass die Streubreite regelmäßig gar nicht erkannt werden kann. Zudem fehlen vielfach genaue Zahlen zum Umfang der Personenkontrollen, da die polizeiliche Praxis der Personenkontrollen überwiegend nicht evaluiert wird. Dies ist überaus misslich, da, anders als viele andere Rechtsbegriffe, der Begriff der Streubreite messbar und damit objektiven Kriterien der Evaluation zugänglich ist. Zumindest die Verfassungsgerichte müssten die Gesamtanzahl der Personenkontrollen berücksichtigen. Aber auch die Verwaltungsgerichte sollten die Kontrolltätigkeit der Polizei stets im Kontext mehrerer Kontrollen betrachten, da sonst das Kriterium der Streubreite keine Bedeutung hätte.

Die fehlende nähere gerichtliche Untersuchung der Befragung kann darin begründet sein, dass sie in der Gerichtspraxis generell kaum vorzukommen scheint. Es waren nur sehr wenige Entscheidungen auffindbar, in denen die Befragung überhaupt erwähnt wurde, und in ihnen wurde der rechtliche Rahmen nicht näher bestimmt. Diese bezogen sich zudem nur auf § 22 Abs. 1a BPolG.⁶³ Da die Polizei auch außerhalb der Schleierfahndung viel mit Personen kommuniziert, dürfte die Befragung im alltäglichen Polizeihandeln einen großen Anwendungsbereich haben, dies wird auch durch unsere Beobachtungen bestätigt. Die Nichtanwendung der Normen zur Befragung kann praktische und rechtliche Gründe haben. Sie sind zum Teil rechtlich sehr kompliziert und scheinen für die Praxis insgesamt kaum brauchbar, da sogar unklar bleibt, in welcher Situation eine Auskunftspflicht besteht. Dementsprechend sind die Fragen, was die Polizist*innen die Betroffenen fragen dürfen, ab wann die Betroffenen Fragen nicht mehr beantworten müssen und wann die Grenze der zwischenmenschlichen Kommunikation hin zum Eingriff überschritten ist, vielfach nicht leicht zu klären. Zudem könnten sowohl Gerichten als auch Betroffenen sowie deren etwaigen Rechtsanwält*innen das Gespräch nicht als Eingriff erscheinen (obwohl diese Gespräche sehr eingriffsintensiv sein können). Das könnte insbesondere dann der Fall sein, wenn das Gespräch keine direkten Konsequenzen hat oder Folgemaßnahmen nach sich zieht, wie z. B. eine Durchsuchung. Aus Sicht von Rechtsanwält*innen könnte zudem ein Vorgehen dagegen als nicht erfolgsversprechend gewertet werden. Den Umstand des Informationseingriffs können die Polizist*innen ferner durch geschickte Befragung verschleiern, sodass die Betroffenen eher das Gefühl hatten, eine in-

⁶³ z. B. VG Dresden Urt. v. 18.01.2022, 6 K 438/19; OVG Koblenz NJW 2016, 2820, 2822 ff.

Literaturverzeichnis

- Abdul-Rahman, L., Espín-Grau, H., Klaus, L. & Singelstein, T. (2020). *Rassismus und Diskriminierungserfahrungen im Kontext polizeilicher Gewaltausübung: Zweiter Zwischenbericht zum Forschungsprojekt „Körperverletzung im Amt durch Polizeibeamt*innen“ (KviAPol)*. <https://kviapol.rub.de> (2022, 05. November).
- Aden, H., (2017). Anlasslose Personenkontrollen als grund- und menschenrechtliches Problem. *Zeitschrift für Menschenrechte*, 11(2), 54–65. <https://doi.org/10.46499/1210.1385>
- Aden, H., Bosch, A. & Fährmann, J. (2020). Kontrollieren - aber wie?: Können technische Innovationen die Akzeptanz für polizeiliche Personenkontrollen verbessern. In H. Groß & P. Schmidt (Hrsg.), *Polizei und Migration: Empirische Polizeiforschung XXIII* (S. 90–108). Verlag für Polizeiwissenschaft.
- Aden, H., Bosch, A., Fährmann, J. & Thurn, R. (2021). Technische Innovationen und verbesserter Menschenrechtsschutz bei Polizeikontrollen: rechtskonforme Menüführung und Kontrollquittungen. *Zeitschrift für Menschenrechte*, 15(2), 226–242.
- Aden, H. & Fährmann, J. (2019). Defizite der Polizeirechtsentwicklung und Techniknutzung. *ZRP*, 52(6), 175–178.
- Aden, H. & Fährmann, J. (2021). Argumente für einen besseren Musterentwurf für einheitliche Polizeigesetze: Kritische Analyse von Entwicklungen im Polizeirecht aus rechtsstaatlicher und bürgerrechtlicher Perspektive. In M. H. W. Möllers & R. C. van Ooyen (Hrsg.), *Jahrbuch Öffentliche Sicherheit 2020/2021* (S. 580–615). Verlag für Polizeiwissenschaft.
- Aden, H., Fährmann, J. & Bosch, A. (2020). Intransparente Polizeikontrollen – rechtliche Pflichten und technische Möglichkeiten für mehr Transparenz. In D. Hunold & A. Ruch (Hrsg.), *Polizeiarbeit zwischen Praxishandeln und Rechtsordnung: Empirische Polizeiforschungen zur polizei-praktischen Ausgestaltung des Rechts* (S. 3–22). Springer VS.
- Adensamer, A. (2020) Überwachungstechnologien, Algorithmen und Big Data. In A. Adensamer (Hrsg.), *Handbuch Überwachung* (S. 42–48). epicenter.works.
- Autor*innenkollektiv Gras & Beton (Hrsg.) (2018). *Gefährliche Orte: Unterwegs in Kreuzberg*. Assoziation A.
- Behr, R. (2019). Verdacht und Vorurteil. Die polizeiliche Konstruktion der "gefährlichen Fremden". In C. Howe & L. Ostermeier (Hrsg.), *Polizei und Gesellschaft: Transdisziplinäre Perspektiven zu Methoden, Theorie und Empirie reflexiver Polizeiforschung* (S. 17–46). Springer VS.
- Belina, B. (2018). Wie Polizei Raum und Gesellschaft gestaltet. In D. Loick (Hrsg.), *Kritik der Polizei* (S. 119–133). Campus Verlag.
- Bender, U. (2019). Die Definition von Racial Profiling und die Diskussion in Deutschland. In D. Kugelmann (Hrsg.), *Polizei und Menschenrechte* (S. 358–365). Bundeszentrale für politische Bildung.
- Borell, A. & Schindler, S. (2019). Polizei und Datenschutz. *Datenschutz und Datensicherheit – DuD*, 43(11), 767–773.
- Bosch, A. & Thurn, R. (2022). *Strukturell – Institutionell – Individuell – Dimensionen des polizeilichen Rassismus. Versuch einer Begriffsklärung*. In D. Hunold & T. Singelstein (Hrsg.), *Rassismus in der Polizei. Eine wissenschaftliche Bestandsaufnahme* (S. 181–198). Springer VS.
- Bosch, A. & Thurn, R. (2022). *Strukturell – Institutionell – Individuell: Dimensionen des polizeilichen Rassismus: Versuch einer Begriffsklärung*. In D. Hunold & T. Singelstein (Hrsg.), *Rassismus in der Polizei* (S. 181–198). Springer VS.
- Cremer, H. (2013). Studie „Racial Profiling“ – Menschenrechtswidrige Personenkontrollen nach § 22 Abs. 1 a Bundespolizeigesetz Empfehlungen an den Gesetzgeber, Gerichte und Polizei. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/Studie_Racial_Profiling_Menschenrechtswidrige_Personenkontrollen_nach_Bundespolizeigesetz.pdf (2018, 12. Juni)

- Bowling, B., Reiner, R. & Sheptycki, J. W. E. (2019). *The Politics of the Police*. Oxford University Press.
- Dangelmaier, T. (2021). „Den richtigen Riecher haben“ - Die Bedeutung von Narrativen im Kontext proaktiver Polizeiarbeit. *Kriminologie - Das Online-Journal*, 3(4), 359–382.
- Derin, B. & Singelnstein, T. (2021). Verwendung und Verwertung von Daten aus massenhaften Eingriffen in informationstechnische Systeme aus dem Ausland (Encrochat). *NStZ*, 41(8), 449–454.
- Ericson, R. V. (1994). The Division of Expert Knowledge in Policing and Security. *The British journal of sociology*, 45(2), 149.
- Ericson, R. V. (1982) *Reproducing Order: A Study of Police Patrol Work*. University of Toronto Press.
- Fährmann, J. (2020), Kontrollieren? Aber warum, wann und wie?: Kritische Perspektive auf polizeiliche Identitätsfeststellungen. In C. Grafl, M. Stempkowski, K. Beclin & I. Haider (Hrsg.), „Sag, wie hast Du's mit der Kriminologie?“ – Die Kriminologie im Gespräch mit ihren Nachbardisziplinen (S. 643–660). Forum Verlag Godesberg GmbH.
- Fährmann, J. (2021). Mehr Transparenz durch technische Innovationen?: Wie Technik polizeiliche Personenkontrollen effektiver und transparenter machen könnte. *MMR*, 24(11), 775–779.
- Fährmann, J., Thurn, R. & Aden, H. (2022). Kontrollieren, wen sie wollen? Das Polizeirecht als Grauzone proaktiver Polizeikontrollen. *Kritische Justiz*, 55(3), 322–335.
- Feagin, J. R. (1977) *Indirect Institutionalized Discrimination*. *American Politics Quarterly*, 5(2), 177–200.
- Feest, J. & Blankenburg, E. (1972). *Die Definitionsmacht der Polizei: Strategien der Strafverfolgung und soziale Selektion*. Bertelsmann.
- Gardow, M. & Deobald, O. (2020). Freiräume und Schutzräume: Geschlechtergerechtigkeit intersektional denken und auf der Straße herstellen. In M. Diebäcker & G. Wild (Hrsg.), *Streetwork und Aufsuchende Soziale Arbeit im öffentlichen Raum* (S. 185–203). Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Graulich, K. (2021) Das Handeln von Polizei- und Ordnungsbehörden zur Gefahrenabwehr. In H. Lissen & E. Denninger (Hrsg.), *Handbuch des Polizeirechts: Gefahrenabwehr, Strafverfolgung, Rechtsschutz* (S. 341–698). Beck.
- Gusy, C. (1991). Polizeiliche Befragung am Beispiel des § NRW POLG § 9 NRW PolG. *NVwZ*, 10(10), 614–620.
- Herrnkind, M. (2014). Filzen Sie die üblichen Verdächtigen: oder: Racial Profiling in Deutschland. *Polizei & Wissenschaft*, 14(3), 35–58.
- Herrnkind, M. (2021). Polizeirassismus in Deutschland: Cursorischer Versuch einer systematischen Bestandsaufnahme. In T. Feltes & H. Plank (Hrsg.), *Rassismus, Rechtsextremismus, Polizeigewalt: Beiträge für und über eine "rechtschaffen(de)", demokratische (Bürger-) Polizei* (S. 85–100). Verlag für Polizeiwissenschaft.
- Hesse, A. (2019). Grenzpolizeiliche Maßnahmen sind kein "Racial Profiling". In D. Kugelmann (Hrsg.), *Polizei und Menschenrechte* (S. 372–377). Bundeszentrale für politische Bildung.
- Home Office (2022). *Police Powers and Procedures: Stop and Search and Arrests, England and Wales, Year Ending 31 March 2021*. <https://www.gov.uk/government/statistics/police-powers-and-procedures-stop-and-search-and-arrests-england-and-wales-year-ending-31-march-2021/police-powers-and-procedures-stop-and-search-and-arrests-england-and-wales-year-ending-31-march-2021>, (2022, 01. Mai)
- Hunold, D. (2011) Polizei im Revier: Das Verhältnis von Polizisten und Jugendlichen vor dem Hintergrund des sozialräumlichen Kontextes. *Soziale Probleme*, 22(2), 231–262.
- Hunold, D. (2015) *Polizei im Revier*. Duncker & Humblot.
- Hunold, D., Oberwittler, D. & Lukas, T. (2016) 'I'd like to see your identity cards please' – Negotiating authority in police–adolescent encounters: Findings from a mixed-method study of proactive police practices towards adolescents in two German cities. *European Journal of Criminology*, 13(5), 590–609.
- Jacobsen, A. (2011). *Interkulturelle Kompetenz als Methode: der situative Ansatz*. Mannheim.

- James, J. & Thompson, V. E. (2016). *Racial Profiling, Institutioneller Rassismus und Widerstände*. Bundeszentrale für politische Bildung.
- Jobard, F., Lévy, R., Lamberth, J. & Névanen, S. (2012). Measuring Appearance-Based Discrimination: an Analysis of Identity Checks in Paris. *Population (English Edition)*, 67(3), 349–376.
- Kaminski, K. & Sporer, S. (2016). Sind Polizisten/-innen bessere Augenzeugen/-innen?: Ein Vergleich zwischen Polizisten/-innen und Zivilpersonen hinsichtlich Beschreibungen und Identifizierungsaussagen. *R & P*, 34(1), 18–26.
- Kampagne für Opfer Rassistischer Polizeigewalt (2016). *Alltäglicher Ausnahmezustand: Institutioneller Rassismus in deutschen Strafverfolgungsbehörden*. edition assemblage.
- Kessler, D. & Trautmann, M. (2012). Das polizeiliche Maßnahmenbündel am Beispiel der Ergreifung eines Tatverdächtigen in Anwesenheit von Unbeteiligten. *Die Polizei*, 103(1), 35–40.
- Knape, M. & Schönrock, S. (2016). *Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht für Berlin: Kommentar für Ausbildung und Praxis*. Verlag Deutsche Polizeiliteratur GmbH Buchvertrieb.
- Kollaborative Forschungsgruppe Racial Profiling (2019). *Racial Profiling: Erfahrung. Wirkung. Widerstand*. https://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/Studien/racial-profiling.pdf (2023, 03. Januar)
- Krane, C. (2003). *Schleierfahndung: Rechtliche Anforderungen an die Gefahrenabwehr durch ereignisunabhängige Personenkontrollen*. Boorberg.
- Liebscher, D. (2016). „Racial Profiling“ im Lichte des verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbots, *NJW*, 69(38), 2779–2781.
- Mentzel, T., Schmitt-Falckenberg, I. & Wischnewski, K. (2003). *Eigensicherung und Recht*. Luchterhand.
- Murray, K., Mcvie, S., Farren, D., Herlitz, L., Hough, M. & Norris, P. (2020). Procedural justice, compliance with the law and police stop-and-search: a study of young people in England and Scotland. *Policing and Society*, 31(3), 1–20.
- Neskovic, W. & Uhlig, D. (2014). Übersichtsaufnahmen von Versammlungen: Bloßes „Polizeiführerfernsehen“ oder verfassungswidriges Abfilmen?, *NVwZ*, 33(6), 335–350.
- Nolte, M. (2001). Aufgaben und Befugnisse der Polizeibehörden bei Sportgroßveranstaltungen. *NVwZ*, 20, 147–153.
- Payandeh, M. (2013). Gefahrenabwehr gegen Bildaufnahmen von Polizeikräften. *NVwZ*, 31(22), 1458–1461.
- Petterson, P. (2019). Racial Profiling: Eine Systematisierung anhand des Verfassungsrechts. *ZAR*, 39(9/10), 301–307.
- Pewestorf, A., Söllner, S. & Tölle, O. (2017) *Polizei- und Ordnungsrecht: Kommentar*. Carl Heymanns Verlag.
- Puschke, J. (2006). *Die kumulative Anordnung von Informationsbeschaffungsmaßnahmen im Rahmen der Strafverfolgung: Eine Untersuchung unter rechtlichen, rechtstatsächlichen und kriminologischen Aspekten*. Duncker & Humblot.
- Riegel, R. (1979). *Polizeiliche Personenkontrolle*. Boorberg.
- Roßnagel, A. (2020). Technik, Recht und Macht: Aufgabe des Freiheitsschutzes in Rechtsetzung und -anwendung im Technikrecht. *MMR*, 23(11), 222–228.
- Sacks, H. (1972). Notes on Police Assessment of Moral Character. In D. Sudnow (Hrsg.), *Studies in Social Interaction* (S. 280–293). The Free Press.
- Schmidt, S. (2022). *Affekt und Polizei. Eine Ethnografie der Wut in der exekutiven Gewaltarbeit*. Transcript.
- Schumann, A. (2016). *Verhör, Vernehmung, Befragung: Zu Geschichte und Dogmatik des Rechtsbegriffs der Vernehmung im Strafprozess und seiner Auflösung im 20. Jahrhundert*. Mohr Siebeck.
- Schwabenbauer, T. (2021). G. Informationsverarbeitung im Polizei- und Strafverfahrensrecht. In H. Liskan & E. Denninger (Hrsg.), *Handbuch des Polizeirechts: Gefahrenabwehr, Strafverfolgung, Rechtsschutz* (S. 825–1008). Beck.

- Staben, J. (2017). *Der Abschreckungseffekt auf die Grundrechtsausübung: Strukturen eines verfassungsrechtlichen Arguments*. Mohr Siebeck.
- Sunshine, J. & Tyler, T. R. (2003). The Role of Procedural Justice and Legitimacy in Shaping Public Support for Policing. *Law & Society Review*, 37(3), 513–547.
- Tankebe, J. (2013). Viewing Things Differently: The Dimensions of Public Perceptions of Police Legitimacy. *Criminology*, 51(5), 103–135.
- Thurn, R. (2021). Procedural In-/Justice: Die Wahrnehmung verdachtsunabhängiger Identitätsfeststellungen aus der Perspektive Betroffener. In C. Arzt, N. Hirschmann, D. Hunold, S. Lüders, C. Meißelbach, M. Schöne, B. Sticher (Hrsg.), *Perspektiven der Polizeiforschung - 1. Nachwuchstagung Empirische Polizeiforschung 4./5. März 2021* (S. 247–265).
- Thurn, R. (2023). Verdächtiger Raum: Konstruktionen des Verdachts entlang polizeilicher Repräsentationen des Raums. Im Erscheinen.
- Thurn, R., Fährmann, J., Aden, H. & Bosch, A. (2023). „Wie jeder normale Mensch auch“: Die Genese des Verdachts in polizeirechtlichen Grauzonen im Kontext proaktiver Personenkontrollen. Im Erscheinen.
- Tomerius, C. (2017). „Gefährliche Orte“ im Polizeirecht – Straftatenverhütung als Freibrief für polizeiliche Kontrollen? Eine Beurteilung aus verfassungs- und polizeirechtlicher Perspektive. *DVBl*, 69(22), 1399–1406.
- Tomerius, C. (2019). Die Identitätsfeststellung im Licht der neueren Rechtsprechung. *DVBl*, 134(26), 1581–1588.
- Wa Baile, M., Dankwa, S. O., Naguib, T., Purtschert, P. & Schilliger, S. (Hrsg.). (2019). *Racial Profiling: Struktureller Rassismus und antirassistischer Widerstand*. Transcript-Verlag.
- Weinhold, R., Richter, P., Krüger, M. & Geske, K. (2016). Von Kameras und Verdrängung. Rechtliche Anknüpfungspunkte für ein Recht auf Stadt unter besonderer Diskussion der Videoüberwachung öffentlicher Räume. *KJ*, 49(1), 31–46.
- Wimber, H. & Werse, B. (2018). Wem gehört die Stadt? – Null Toleranz gegenüber der Drogenszene. In akzept e. V Bundesverband & Deutsche Aidshilfe (Hrsg.), *5. Alternativer Drogen- und Suchtbericht 2018* (S. 14–21). Papst Science Publishers.
- Winkler, D. (2014). Der „additive Grundrechtseingriff“: Eine adäquate Beschreibung kumulierender Belastungen?, *JA*, 46(12), 881–887.

Kontakt | Contact

Dr. Jan Fährmann | Bundesgesundheitsministerium | Arbeitsstab des Bundesdrogenbeauftragten | jan.faehrmann@hwr-berlin.de

Roman Thurn | Ludwig-Maximilians-Universität München | roman.thurn@hwr-berlin.de

Alexander Bosch | Hochschule für Wirtschaft und Recht | Forschungsinstitut für öffentliche und private Sicherheit | alexander.Bosch@hwr-berlin.de