



---

## Dokumentation

---

### **Die Wirkungen von Dokumentationspflichten bei polizeilichen Personenkontrollen**

Studienergebnisse aus verschiedenen Staaten

**Die Wirkungen von Dokumentationspflichten bei polizeilichen  
Personenkontrollen**

Studienergebnisse aus verschiedenen Staaten

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 035/22  
Abschluss der Arbeit: 31.03.2022  
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

---

## Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Einführung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Studienlage</b>	<b>4</b>
2.1.	Australien	5
2.2.	England und Wales	5
2.3.	Niederlande	5
2.4.	Schottland	6
2.5.	Schweiz	6
2.6.	Spanien	6

## 1. Einführung

Um ungerechtfertigten polizeilichen Personenkontrollen im Allgemeinen und sogenannten *racial* oder *ethnic profiling* im Besonderen entgegenzuwirken, ist in mehreren Staaten eine Verpflichtung zur Ausstellung einer Bescheinigung über die polizeiliche Maßnahme eingeführt oder zumindest erprobt worden.<sup>1</sup> Die Ausgestaltung ist im Detail nicht einheitlich, der gemeinsame Grundgedanke ist, dass jeder Person, die von der Polizei angehalten, befragt oder durchsucht wird, zumindest auf Verlangen eine Bescheinigung, eine Art Quittung, über diese Interaktion auszustellen ist. Dabei sind auf der Bescheinigung Informationen zur Identität der betroffenen Person und zum Kontakt enthalten, häufig auch zur Ethnie, entweder nach eigener Angabe oder nach dem Eindruck der Polizeibeamten. Durch Angaben zu den handelnden Beamten, Zeit und Ort des Kontakts sowie einer individuellen Kennziffer soll den Betroffenen die Möglichkeit gegeben werden, im Nachgang die Interaktion überprüfen lassen und angreifen zu können. Insbesondere für Kontrollen, die keine weiteren Maßnahmen zur Folge haben, wird durch die Bescheinigung eine Grundlage für mögliche Beschwerden der Betroffenen geschaffen. Zudem sollen die Polizeibeamten durch das eigenständige Ausfüllen der Bescheinigungen die Gelegenheit zur Selbstkontrolle erhalten.

In der Bundesrepublik Deutschland hat das Bundesland Bremen im September 2021 per Erlass eine solche Bescheinigungsverpflichtung auf Verlangen des Betroffenen bei polizeilichen Identitätsfeststellungen und Personendurchsuchungen „an besonderen Kontrollorten“ eingeführt. Die Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin führt in Zusammenarbeit mit dem Bayerischen Landeskriminalamt, dem Landeskriminalamt Berlin und der Bundesdruckerei ein Forschungsprojekt durch, das sich mit der automatischen Erstellung von Kontrollbescheinigungen befasst.<sup>2</sup>

Im Folgenden werden Studien zu entsprechenden Dokumentationssysteme in Australien, Großbritannien, den Niederlanden, der Schweiz und Spanien vorgestellt.

## 2. Studienlage

Aufgrund der unterschiedlichen Umsetzungen des Dokumentationskonzepts und der verschiedenen Rechtslagen der jeweiligen Länder ist die Studienlage sehr unübersichtlich.

Eine Evaluierung der Dokumentationssysteme hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf das Phänomen des „racial profiling“ fand bisher nicht im Einzelnen statt. Vielmehr werden Dokumentationssysteme zwar regelmäßig als mögliche Maßnahme dagegen angeführt, es fehlt jedoch häufig an einer Erhebung und Auswertung der entsprechenden Daten in den Ländern, die ein solches Dokumentationssystem eingeführt haben. Werden Daten erhoben, so werden sie eher als Nachweis für das Bestehen von „racial profiling“ angeführt, anstatt ihren möglichen Anteil an der Bekämpfung dieses Phänomens zu betrachten.

---

1 Zum Begriff des „racial profiling“ und zum Konzept der polizeilichen Kontrolldokumentation als mögliche Gegenmaßnahme siehe Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Einzelfragen zu „Racial Profiling“ und zur „Ausländerkriminalität“, Ausarbeitung WD 7 - 3000 - 108/21 vom 16.12.2021, S. 5 ff., 31 f., abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/878190/bd8f94fd344747a843074a3dae23139e/WD-7-108-21-pdf-data.pdf>.

2 Siehe dazu Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Einzelfragen zu „Racial Profiling“ und zur „Ausländerkriminalität“, Ausarbeitung WD 7 - 3000 - 108/21 vom 16.12.2021, S. 31 f. (Fn. 1).

## 2.1. Australien

In Australien wird das Dokumentationssystem nach einem Pilotprojekt laut dem Bericht

*Victoria Police, Equality is not the same, Year Three Report 2016*, abrufbar unter: [https://www.police.vic.gov.au/sites/default/files/2019-01/281216-ENTS\\_Year-3\\_web\\_0.pdf](https://www.police.vic.gov.au/sites/default/files/2019-01/281216-ENTS_Year-3_web_0.pdf)

nicht fortgeführt. Umfragen in der Bevölkerung sowie unter den Polizeibeamten ergaben überwiegend negative Rückmeldungen. Als Grund wurde unter anderem auf Seiten der Beamten der Zeitaufwand zur Erklärung der Bedeutung der Bescheinigung angeführt, während die befragten Bürgerangaben, keinen Mehrwert im Erhalt des Dokuments zu sehen.

## 2.2. England und Wales

In England und Wales sind Polizeibeamte nach den codes of practice (Verfahrensregeln zum Polizei- und Strafprozessgesetz) des Police and Criminal Evidence Act 1984 (PACE) zur Ausstellung einer Quittung verpflichtet.

In dem Bericht

*Disproportionate use of police powers: A spotlight on stop and search and the use of force, HM Inspector of Constabulary, Februar 2021*, abrufbar unter: <https://www.justiceinspectorates.gov.uk/hmicfrs/wp-content/uploads/disproportionate-use-of-police-powers-spotlight-on-stop-search-and-use-of-force.pdf>

wird unter anderem auf die Datenlage eingegangen. Hiernach werden die in den Bescheinigungen enthaltenen Daten vielfach nicht ausgewertet. Dies verhindere eine Analyse und Überprüfung bezüglich der aus racial profiling folgenden Disproportionalität bei polizeilichen Kontrollen.

Die Studie

*Stop & Scrutinise: How to improve community scrutiny of stop and search, Kirat Kaur Kalyan & Peter Keeling, Februar 2019*, abrufbar unter: <https://criminaljusticealliance.org/wp-content/uploads/CJA-Stop-and-Scrutinise-2019.pdf>

plädiert dafür, die Daten und Statistiken zu Befragungen und Durchsuchungen durch Community Scrutiny Panels überprüfen zu lassen. Diese mit Personen aus der betroffenen Gemeinschaft besetzten Gremien könnten zu mehr Transparenz und zur Stärkung des Vertrauens in die Polizeiarbeit beitragen.

## 2.3. Niederlande

Eine Untersuchung der Wirkungen eines Bescheinigungssystems als isolierte Maßnahme fand in den Niederlanden statt. Gegenstand der Studie

*Stop forms and perceptions of procedural and interactional justice: the effect of stop forms and explaining on perceptions of justice during proactive stops by the Dutch police: a civilian perspective / Chantal van Veluwen, Enschede, 2021*, abrufbar unter: [http://essay.utwente.nl/88732/1/VELUWEN\\_MA\\_BMS1.pdf](http://essay.utwente.nl/88732/1/VELUWEN_MA_BMS1.pdf)

war die Frage, wie sich die Einführung eines Bescheinigungssystems auf die Wahrnehmung von Verfahrensgleichheit durch die Betroffenen auswirkt. Entgegen der in der Studie aufgeführten Erwartungen kommt die Autorin zu dem Ergebnis, dass die Ausstellung von Bescheinigungen zwar die Qualität der Entscheidungsfindung verbessert habe, nicht jedoch die Wahrnehmung durch die Betroffenen. Als wirksameres Mittel dafür stelle sich das Abgeben einer mündlichen Erklärung dar, warum es zu der Befragung gekommen sei. Danach scheinen eine mündliche Erklärung und das Gespräch zwischen der Polizei und den Bürgern effektiver zu sein als das Ausstellen einer Bescheinigung.

#### 2.4. Schottland

Auch in Schottland sind Polizeibeamte zur Ausstellung einer Bescheinigung bei der Befragung und Durchsuchung von Personen verpflichtet.

##### Der Bericht

*Six month review of the Code of Practice for Stop and Search in Scotland, Professor Susan McVie, University of Edinburgh, Februar 2018, abrufbar unter: <https://www.gov.scot/binaries/content/documents/govscot/publications/research-and-analysis/2018/02/six-month-review-code-practice-stop-search-scotland/documents/00531484-pdf/00531484-pdf/govscot%3Adocument/00531484.pdf>*

stellt keine großen Abweichungen zwischen der ethnischen Zusammensetzung der Bevölkerung und den durchsuchten Personen fest, verweist jedoch auch darauf, dass die verfügbaren Bevölkerungsdaten ungenau und daher nicht zuverlässig seien.

#### 2.5. Schweiz

Bezüglich der Einführung eines Dokumentationssystems in Zürich kam der Bericht

*Personenkontrollen durch die Stadtpolizei Zürich: Standards und Good Practices zur Vermeidung von racial und ethnic profiling / Jörg Künzli, Judith Wyttenbach, Vijitha Fernandes-Veerakatty, Nicola Hofer, Bern, 2017, abrufbar unter: <https://boris.unibe.ch/111808/1/171120-Studie-Personenkontrollen.pdf>*

zu dem Schluss, dass „gegenwärtig noch kaum verlässliche Aussagen zur Wirkungsweise und Effektivität von Quittungen konkret im Hinblick auf racial/ethnic profiling gemacht werden können“ und empfiehlt daher, beispielsweise einen Pilotversuch durchzuführen, um die Wirkungen eines Bescheinigungssystems beurteilen zu können.

#### 2.6. Spanien

##### Der Bericht

*Fair and Effective Police Stops: Lessons in Reform from Five Spanish Police Agencies; Technical Report / Open Society Justice Initiative and Plataforma por la Gestión Policial de la Diversidad, New York, 2015, abrufbar unter: <https://www.justiceinitiative.org/uploads/0a37bb94-cf59-465e-9b4e-3c7fa22a81b5/fair-effective-police-stops-20160208.pdf>*

---

behandelt die Ergebnisse zweier Reformprojekte in fünf verschiedenen spanischen Polizeieinheiten. Die Einführung eines Bescheinigungssystems war Teil der Reformen. Der Bericht stellte einen Rückgang beim Anhalten von Personen fest, was nach Aussage eines beteiligten Polizeibeamten auf dem Vermeiden des nunmehr erforderlichen Dokumentationsaufwands beruhte. Ein anderer Beamter verwies als Ursache des Rückgangs auf jetzt höhere Anforderungen für polizeiliche Kontrollen, weil die Beamten sorgfältiger bei der Entscheidung über eine Ansprache sein müssten. Bezüglich der Gestaltung der Bescheinigungen wird darauf hingewiesen, dass neben der Nationalität die ethnische Zugehörigkeit erfasst werden sollte, um racial profiling wirksam erfassen zu können. Insgesamt fordert der Bericht, dass die Einführung eines Bescheinigungssystems mit Datenanalysen, Evaluationen und Überprüfungen durch Vorgesetzte sowie Dialogen mit den betroffenen Nachbarschaften einhergehen müsse, um insgesamt erfolgreich zu sein.

Wie die Analyse solcher durch Bescheinigungen gewonnenen Daten vorgenommen werden könne, erläutert

*Toolkit for the Analysis of Police Identifications: a practical guide to the analysis of police stop data / by Joel Miller Open. Society Justice Initiative; Plataforma por la Gestión Policial de la Diversidad, New York, 2020, abrufbar unter: <https://www.justiceinitiative.org/uploads/e453fbec-f116-4c85-b7e4-771fdd4c5dff/toolkit-for-the-analysis-of-police-identifications-20200302.pdf>*

Dabei werden die Daten in den Beispielen dazu herangezogen, die Disproportionalität der Befragungen darzulegen.

\*\*\*