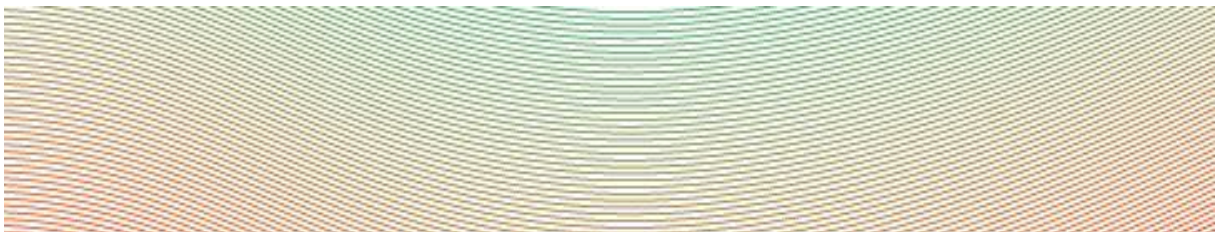




# **Abschlussbericht der Regierungskommission „Mehr Sicherheit für Nordrhein-Westfalen“**



vorgelegt durch  
den Vorsitzenden der Regierungskommission  
Wolfgang Bosbach



---

# VORWORT

---

Die vom Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen eingesetzte unabhängige Regierungskommission „Mehr Sicherheit für Nordrhein-Westfalen“ legt hiermit ihren Abschlussbericht vor.

Die erste Sitzung der Kommission fand am 25. Januar 2018 und die letzte Sitzung – im Rahmen einer abschließenden Klausurtagung – am 28. und 29. Februar 2020 statt.

Da von einem voraussichtlichen Ende der 17. Legislaturperiode im Mai 2022 auszugehen war, und die Kommission für die „ersten Umsetzungsmaßnahmen“ ein Zeitfenster von zwei Jahren angesetzt hat, war es der Kommission ein wichtiges Anliegen, ihren Abschlussbericht schon im März 2020 vorzulegen.

Den mit dem Auftrag verfolgten Zielen hat die Kommission durch entsprechende Empfehlungen Rechnung getragen. Von einer Prüfung der Vorschläge auf ihre „Wirtschaftlichkeit“ hat sie abgesehen, da Ziel des ihr erteilten Auftrags nicht die Ermittlung von Einsparungen war.

Die Empfehlungen sind das Ergebnis zahlreicher durchaus auch kontroverser Diskussionen. Einen wesentlichen Beitrag hierzu haben die zahlreichen Anhörungen von externen Fachleuten geleistet, denen hierfür besonderer Dank auszusprechen ist.

Die heterogene Besetzung der Kommission und der unterschiedliche berufliche Hintergrund der Mitglieder haben sich als außerordentlich befruchtend erwiesen, da hierdurch unterschiedliche Sichtweisen in die Empfehlungen einfließen konnten. Den Kommissionsmitgliedern, die alle ehrenamtlich für die Kommission tätig geworden sind, gebührt Dank für ihren Einsatz und ihre engagierte Mitarbeit.

Als sehr hilfreich für die Konsensfindung haben es die Kommissionsmitglieder empfunden, dass sie ihre Empfehlungen frei von inhaltlichen oder politischen Vorgaben erarbeiten konnten.

Im Namen der Kommission danke ich unserem Auftraggeber für das in uns gesetzte Vertrauen.

Düsseldorf, im März 2020

Wolfgang Bosbach  
Vorsitzender



---

# INHALT

---

VORWORT.....	III
INHALT .....	V
1 EINLEITUNG .....	1
1.1 Auftrag der Regierungskommission .....	1
1.2 Mitglieder der Regierungskommission .....	2
1.3 Arbeitsweise der Regierungskommission .....	7
1.4 Aufbau und Struktur des Abschlussberichts.....	8
2 ERGEBNISSE.....	10
2.1 Kommunale Sicherheit.....	10
2.2 Empfehlungen zu einzelnen Kriminalitätsphänomenen .....	16
2.2.1 Allgemeine Empfehlungen.....	16
2.2.2 Politischer Extremismus .....	23
2.2.3 Hasskriminalität .....	34
2.2.4 Cyberkriminalität.....	36
2.2.5 Organisierte Kriminalität .....	41
2.2.6 Wohnungseinbruchsdiebstahl.....	44
2.2.7 Geldwäsche.....	47
2.2.8 Kriminalität im Straßenverkehr .....	51
2.3 Empfehlungen zu bestimmten Tätergruppen .....	54
2.3.1 Besondere Tätergruppe „Jugendliche und Heranwachsende“ .....	54
2.3.2 Besondere Tätergruppe „Migrantinnen und Migranten“ .....	57
2.3.3 Besondere Tätergruppe „Suchtkranke“ .....	60
2.4 Empfehlungen zum Opferschutz.....	65
2.4.1 Allgemeine Empfehlungen.....	66
2.4.2 Besondere Opfergruppe „Frauen“ .....	69
2.4.3 Besondere Opfergruppe „Ältere Menschen“ .....	73
2.4.4 Besondere Opfergruppe „Menschen mit Migrationshintergrund“ .....	77
2.4.5 Besondere Opfergruppe „Kinder“ .....	77
2.5 Weitergehende Empfehlungen.....	77
2.5.1 Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden.....	77
2.5.2 Grenzüberschreitende Zusammenarbeit .....	83
2.5.3 Äußerer Behördenaufbau der Polizei .....	86
2.5.4 Technische Ausstattung der Polizei.....	90
2.5.5 Personal der Sicherheitsbehörden .....	91
2.5.6 Strafjustiz.....	99
2.5.7 Periodischer Sicherheitsbericht .....	105
3 SCHLUSSBETRACHTUNG .....	107

ANHANG A – ZWISCHENBERICHT I.....	109
ANHANG B – ZWISCHENBERICHT II.....	121
ANHANG C – EXTERNES GUTACHTEN.....	135
ANHANG D – REFERENTENLISTE .....	137
ANHANG E – ORTSTERMINE .....	143
STICHWORTVERZEICHNIS .....	147

---

# 1 EINLEITUNG

---

## 1.1 Auftrag der Regierungskommission

Der Auftrag der Regierungskommission hat den folgenden Wortlaut:

*„Das Land Nordrhein-Westfalen hat die Verantwortung, allen Menschen bestmögliche Sicherheit bei größtmöglicher Freiheit zu gewähren. Die Landesregierung hat sich zum Ziel gesetzt, die Sicherheitslage in Nordrhein-Westfalen spürbar zu verbessern, um unsere offene Gesellschaft dauerhaft zu erhalten. In Zeiten terroristischer Bedrohung und grenzübergreifender Kriminalität müssen die Sicherheitsbehörden über effiziente Ermittlungsinstrumente und die unabweisbar notwendigen rechtlichen Befugnisse verfügen. Dies umfasst auch und insbesondere den wirksamen Vollzug bestehender Befugnisse durch eine adäquate personelle und materielle Ausstattung der Sicherheitsbehörden und ihre wechselseitige Zusammenarbeit zwischen EU-Ebene, Bund und Ländern.*

*Der Ministerpräsident hat aus diesem Grund eine Kommission mit renommierten Experten auf dem Feld der Inneren Sicherheit einberufen. Die Expertenkommission hat den Auftrag, eine vorbehaltlose Analyse bestehender Defizite vorzunehmen und im Rahmen der freiheitlich-demokratischen Grundordnung Vorschläge zur Verbesserung der Sicherheitsarchitektur in Nordrhein-Westfalen und Deutschland zu entwickeln.*

*Die Expertenkommission hat den übergeordneten Auftrag, die gesamte Sicherheitsarchitektur mit dem Ziel eines jederzeit handlungsfähigen und wehrhaften Rechtsstaats im Einklang von Freiheit und Sicherheit zu überprüfen. Hieraus abgeleitet hat die Kommission konkrete Aufgaben zu folgenden Schwerpunkten.*

*Die Expertenkommission überprüft und bewertet die Situation der Landespolizei sowie der Strafverfolgungsbehörden hinsichtlich Personal und Ausstattung sowie Auftrag und Befugnisse und ihres Vollzugs. Sie erarbeitet Vorschläge dazu, wie die Polizei ihren Auftrag, die innere Sicherheit zu gewährleisten, künftig noch besser erfüllen kann.*

*Dabei werden insbesondere folgende Themen berücksichtigt:*

- *Verbesserung von Personal- und Sachausstattung*
- *Verbesserung von Aus- und Fortbildung sowie effizienter Personaleinsatz*
- *Äußere Aufbauorganisation*
- *Umsetzung einer Null-Toleranz-Strategie gegen Kriminelle*
- *Neue Kriminalitätsphänomene und ihre wirksame Bekämpfung*
- *Neue Herausforderungen für Cyber-Sicherheit und Datensicherheit*
- *Wohnungseinbruchskriminalität.*

*Einen weiteren Schwerpunkt wird die Kommission auf die Verbesserung der Zusammenarbeit von Sicherheitsbehörden aller Ebenen – Europa, Bund, Land und Kommune – legen. Nordrhein-Westfalen ist aufgrund seiner geografischen Lage und der gegebenen Herausforderungen für die Innere Sicherheit in besonderer Weise davon abhängig, dass diese Zusammenarbeit möglichst optimal funktioniert.*

*Hiervon umfasst sind insbesondere:*

- *Terrorismus und Islamismus*
- *Bund-Länder-Zusammenarbeit*
- *Zusammenarbeit der Polizei mit Justiz und Verfassungsschutz.*

*Die Kommission hat ebenso die Aufgabe, den Bereich des politischen Extremismus in den Blick zu nehmen. Hierbei erfolgt die Untersuchung folgender Themen:*

- *Grundannahmen zu Rechts- und Linksextremismus sowie Islamismus und Ausländerextremismus*
- *Extremismus-Prävention*
- *Arbeit und Abstimmung der Nachrichtendienste im Bereich Terrorismus*
- *Aufstellung des Bereichs „Extremismus“ in den Verfassungsschutzbehörden des Bundes und des Landes Nordrhein-Westfalen*
- *Einsatz von V-Leuten durch Nachrichtendienste und Ermittlungsbehörden*
- *Phänomen der „Reichsbürger“.*

*Die Kommission arbeitet unabhängig ohne inhaltliche oder politische Vorgaben.“*

## **1.2 Mitglieder der Regierungskommission**

### **Wolfgang Bosbach**

#### **Vorsitzender**

Wolfgang Bosbach wurde 1952 in Bergisch Gladbach geboren und ist Rechtsanwalt. Er war von 1994 bis 2017 direkt gewählter Bundestagsabgeordneter für den Rheinisch-Bergischen Kreis. Wolfgang Bosbach war von Februar 2000 bis November 2009 stellvertretender Vorsitzender der CDU-Bundestagsfraktion für Innen und Recht und von November 2009 bis Juli 2015 Vorsitzender des Innenausschusses des Deutschen Bundestages.

### **Dr. Robert Orth**

#### **Experte für Rechtspolitik und stellvertretender Vorsitzender**

Robert Orth wurde 1968 geboren und ist Volljurist. Er gründete 1996 die wirtschaftsrechtliche Anwaltssozietät Orth Kluth in Düsseldorf, wo er bis heute als Partner und Rechtsanwalt tätig ist. Orth war von 1993 bis 2016 Mitglied des FDP-Landesvorstandes Nordrhein-Westfalen. Er war von 2000 bis 2015 Abgeordneter des Landtags Nordrhein-Westfalen. In dieser Zeit war er durchgängig Vorsitzender des Rechtsausschusses.



## **Ottmar Breidling**

### **Experte für Staatsschutzsachen und stellvertretender Vorsitzender**

Ottmar Breidling wurde 1947 geboren und ist Volljurist. Von 1996 bis 2012 war er Vorsitzender Richter des für Terrorismusverfahren zuständigen Staatsschutzsenats. Ottmar Breidling leitete – abgesehen von einer Vielzahl von „PKK und DHKP-C-Verfahren“ sowie Verfahren gegen Mitglieder sonstiger terroristischer Vereinigungen – u.a. das „Kaplan-Verfahren“, das „Al-Qaida-Verfahren“, das „Kofferbomber-Verfahren“ und das „Sauerland-Verfahren“. Seit Ende 2016 war Ottmar Breidling Ermittlungsbeauftragter für NSU-Untersuchungsausschüsse zunächst in den Ländern Brandenburg und Sachsen, derzeit ist er in dieser Funktion für den Landtag in Mecklenburg-Vorpommern tätig.

## **Dr. Mehmet Gürcan Daimagüler, MPA (Harvard)**

### **Experte für Opferschutz**

Mehmet Daimagüler wurde 1968 geboren und ist Volljurist. Er studierte Rechtswissenschaften, Volkswirtschaftslehre, Verwaltungswissenschaften und Philosophie, u.a. an den Universitäten Bonn, Kiel und Harvard. Weitere Studienaufenthalte erfolgten an der Oxford University und der Université de Lausanne. Zwischen 1989 und 1996 war er parallel zu Studium und Referendariat als parlamentarischer Berater im Deutschen Bundestag und im Landtag Schleswig-Holstein tätig. Ab 1996 war er Unternehmensberater u.a. bei der Boston Consulting Group. Seit 1997 ist er zugelassener Rechtsanwalt. Er wirkte u.a. als Opferanwalt am "NSU-Prozess" mit. Als Lehrbeauftragter unterrichtet er Polizeibeamtinnen und -beamte in Grund- und Menschenrechten. Zuvor war er als Lehrbeauftragter an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bielefeld und an der Yale University tätig. Er ist Kommentator des „Münchener Kommentars zur Strafprozessordnung“ und Verfasser des Standardwerkes „Der Verletzte“ im Strafverfahren.

## **Prof. Dr. Rudolf Egg**

### **Experte für Kriminalitätsphänomene**

Rudolf Egg wurde 1948 in Nürnberg geboren und ist Psychologe. Er wurde 1979 promoviert und 1983 habilitiert. Von 2004 bis 2010 war Egg Vorstandsvorsitzender der „Stiftung Deutsches Forum für Kriminalprävention“ und von 1997 bis 2014 Direktor der „Kriminologischen Zentralstelle e.V.“, einer Forschungs- und Dokumentationseinrichtung des Bundes und der Länder. Anfang 2016 erstellte Egg im Auftrag des Untersuchungsausschusses IV des NRW-Landtags ein Gutachten zu den Übergriffen in der Silvesternacht 2015/2016 in Köln.

## **Sebastian Fiedler**

### **Vertreter des Bundes Deutscher Kriminalbeamter**

Sebastian Fiedler wurde 1973 geboren und ist Kriminalhauptkommissar. Von 2001 bis 2009 war er Ermittler für Wirtschaftskriminalität beim Landeskriminalamt. Seit 2009 ist er im Bereich der kriminalfachlichen Fortbildung beim Landesamt für Ausbildung, Fortbildung und Personalangelegenheiten der Polizei NRW (LAFP) tätig. Von 2013 bis 2018 war er stellvertretender Bundesvorsitzender des Bundes Deutscher Kriminalbeamter (BdK). Seit 2014 ist er dessen Landesvorsitzender in Nordrhein-Westfalen. Im November 2018 wurde er zudem zum Bundesvorsitzenden des Bundes Deutscher Kriminalbeamter gewählt.

## **Prof. Dr. Hansjörg Geiger**

### **Experte für Verfassungsrecht und Nachrichtendienste**

Hansjörg Geiger wurde 1942 geboren und ist Volljurist. Nach Aktivitäten bei der Firma Siemens im Bereich Datenverarbeitung sowie Tätigkeiten als Staatsanwalt und Richter, folgten weitere Stationen beim Bayerischen Staatsministerium der Justiz, dem Bayerischen Landesbeauftragten für den Datenschutz und als Direktor beim Bundesbeauftragten für die Stasi-Unterlagen. Er wurde 1995 Präsident des Bundesamts für Verfassungsschutz und 1996 Präsident des Bundesnachrichtendienstes. Von 1998 bis 2005 war er beamteter Staatssekretär im Bundesministerium der Justiz. Seit 2003 lehrt er an der Johann-Wolfgang Goethe-Universität in Frankfurt am Main als Honorarprofessor Verfassungsrecht, Europäisches Recht sowie Internationales Recht.

## **Markus Hartmann**

### **Experte für Cybercrime**

Markus Hartmann ist Volljurist. Er ist Oberstaatsanwalt als Hauptabteilungsleiter bei der Staatsanwaltschaft Köln und seit 2016 Leiter der Zentral- und Ansprechstelle Cybercrime Nordrhein-Westfalen (ZAC NRW). Die ZAC NRW führt Cybercrime-Ermittlungsverfahren von herausgehobener Bedeutung. Sie ist darüber hinaus zentrale Ansprechstelle für grundsätzliche, verfahrensunabhängige Fragestellungen aus dem Bereich der Cyberkriminalität für Staatsanwaltschaften und Polizeibehörden Nordrhein-Westfalens und anderer Länder sowie des Bundes. Zuvor war Hartmann Dezernent in der in der ZAC NRW aufgegangenen Cybercrime-Zentralstelle für den OLG-Bezirk Köln und seit 2015 deren kommissarischer Leiter.

## **Eva Irrgang**

### **Landrätin**

Eva Irrgang wurde 1957 geboren und ist seit 2007 hauptamtliche Landrätin des Kreises Soest. Nach dem erfolgreichen Abschluss ihrer Ausbildung zur Industriekaufrau arbeitete sie zunächst bei der Firma IBM und war dann bis 2007 in der Geschäftsführung des familieneigenen IT-Unternehmens tätig. Seit 2004 ist sie Mitglied der Landschaftsversammlung Westfalen-Lippe. Im Juni 2011 wurde Eva Irrgang von der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, Staatsministerin Maria Böhmer, als Vertreterin der kommunalen Spitzenverbände in den Bundesbeirat für Integrationsberufe berufen.

## **Christian Kromberg**

### **Experte für kommunale Sicherheit und Ordnungsrecht**

Christian Kromberg wurde 1966 geboren und ist Volljurist. Er arbeitet seit 1999 in der Stadtverwaltung Essen, zunächst als Persönlicher Referent des Oberbürgermeisters, von 2007 bis 2009 als dessen Büroleiter. Seit 2009 ist Kromberg Fachbereichsleiter des Rechts-, Versicherungs- und Ausgleichsamtes und seit 2012 Beigeordneter der Stadt Essen für Allgemeine Verwaltung, Recht, öffentliche Sicherheit und Ordnung.

## **Prof. Dr. Peter R. Neumann**

### **Experte für Terrorismus und Präventionsstrategien**

Peter R. Neumann wurde 1974 geboren und ist Politikwissenschaftler. Er wurde am King's College London promoviert. Seit 2011 ist Neumann dort Professor für Sicherheitsstudien und Direktor des von ihm gegründeten „International Centre for the Study of Radicalisation“. Im Januar 2017 ernannte ihn die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa zum Sondergesandten zur Terrorbekämpfung. Neumann ist Autor mehrerer Bücher zum Terrorismus und Extremismus.

## **Arnold Plickert (bis 18.05.2018)**

### **Vertreter der Gewerkschaft der Polizei**

Arnold Plickert wurde 1957 geboren und ist Erster Polizeihauptkommissar und Diplomverwaltungswirt. Von 1987 bis 2004 war er im Polizeipräsidium Bochum tätig. Ab 2004 war er Mitglied des Bezirkspersonalrats der Polizei im Regierungsbezirk Arnsberg. Von 2007 bis 2012 war Arnold Plickert Mitglied (von 2009 bis 2012 Vorsitzender) des Polizei-Hauptpersonalrats. Von 2012 bis 2018 war er Landesvorsitzender und von 2013 bis 2018 stellvertretender Bundesvorsitzender der Gewerkschaft der Polizei (GdP).

## **Michael Mertens (ab 18.05.2018)**

### **Vertreter der Gewerkschaft der Polizei**

Michael Mertens wurde 1963 geboren und ist Erster Polizeihauptkommissar. Von 1983 bis 2000 war er in verschiedenen Funktionen in der Polizeibehörde des Rhein-Erft-Kreises tätig, davon viele Jahre als Dienstgruppenleiter. 2000 wechselte er als freigestelltes Mitglied in den örtlichen Personalrat, seit 2012 ist er zugleich Mitglied des Polizei-Hauptpersonalrats. 2018 wurde Michael Mertens zum Landesvorsitzenden sowie zum stellvertretenden Bundesvorsitzenden der Gewerkschaft der Polizei (GdP) gewählt.

## **Birgitta Radermacher**

### **Regierungspräsidentin, vormals Polizeipräsidentin**

Birgitta Radermacher wurde 1956 geboren und ist Volljuristin. Von Januar 2010 bis August 2017 war sie Polizeipräsidentin im Polizeipräsidium Wuppertal und damit Vorgesetzte von etwa 1800 Polizisten in Wuppertal, Solingen und Remscheid. Im Mai 2015 wurde sie zur Vorsitzenden der Arbeitsgemeinschaft der Polizeipräsidenten in Deutschland gewählt. Seit September 2017 ist sie Regierungspräsidentin im Regierungsbezirk Düsseldorf.

## **Prof. Dr. Julius Reiter**

### **Experte für Informationstechnologierecht**

Julius Reiter wurde 1964 geboren und ist Volljurist. Er ist Gründungsmitglied (2001) der Kanzlei baum reiter & kollegen, in der er als Rechtsanwalt und Fachanwalt für Bank- und Kapitalmarktrecht sowie Informationstechnologierecht (IT-Recht) arbeitet. Seit 2011 ist Reiter Dozent an der FOM Hochschule für Ökonomie & Management, in 2012 erfolgte die Ernennung zum Professor für Wirtschaftsrecht.

## **Erich Rettinghaus**

### **Vertreter der Deutschen Polizeigewerkschaft**

Erich Rettinghaus wurde 1964 geboren und ist Kriminalhauptkommissar. Seit 1982 ist er Polizeibeamter und war von 1987 bis 2010 Angehöriger des Polizeipräsidiums Duisburg. Aktuell ist er Angehöriger der Kreispolizeibehörde Wesel. Erich Rettinghaus ist seit 2010 Landesvorsitzender der Deutschen Polizeigewerkschaft NRW (DPolG NRW). Seit 2011 ist er Mitglied im Bundesvorstand der DPolG und seit 2019 stellvertretender Vorsitzender des Deutschen Beamtenbundes in Nordrhein-Westfalen (DBB NRW).

## **Heinz Sprenger (bis Januar 2019)**

### **Kriminalhauptkommissar**

Heinz Sprenger wurde 1953 geboren ist Kriminalhauptkommissar im Ruhestand. Von 1984 bis 2010 war er Angehöriger der Kriminalpolizei Duisburg und dort von 2002 bis 2010 Leiter des Kriminalkommissariats 11. Heinz Sprenger gilt als einer der profiliertesten Mordermittler Deutschlands und hat die Duisburger Mafia-Morde aufgeklärt. Er ist Autor des Buches „Der wahre Schimanski“, das 2017 veröffentlicht wurde. Herr Sprenger verstarb nach seinem Ausscheiden aus der Regierungskommission im April 2019.

## **Franz-Josef Arentz (ab Februar 2019)**

### **Kriminalhauptkommissar**

Franz-Josef Arentz wurde 1957 geboren und ist Kriminalhauptkommissar bei der Polizei in Aachen und ist dort im Kriminalkommissariat für Gewaltkriminalität eingesetzt. Herr Arentz war dort über 10 Jahre für den Bereich Tötungsdelikte und für den objektiven Tatbefund tätig. Er ist zudem Sachverständiger für Daktyloskopie. Darüber hinaus ist er als Tutor für den Bereich Kriminalität und im Bereich der Spurensuche/ Sicherung für das Landesamt für Ausbildung, Fortbildung und Personalangelegenheiten der Polizei Nordrhein-Westfalen in Neuss tätig.

## **1.3 Arbeitsweise der Regierungskommission**

In Anlehnung an die Schwerpunkte aus dem Regierungsauftrag "Polizei und Ermittlungsarbeit", "Zwischenstaatliche Zusammenarbeit" und "Politischer Extremismus" wurden zu Beginn der Arbeit inhaltliche Schwerpunkte in Form von Themenblöcken gebildet. Diese Themenblöcke wurden in den Sitzungen der Kommission kontinuierlich bearbeitet.

Die Sitzungen der Kommission fanden im ersten Jahr nach ihrer Einrichtung monatlich und ab dem zweiten Jahr im Abstand von drei Wochen statt. Die konstituierende Sitzung fand am 25. Januar 2018 und die letzte Sitzung – im Rahmen einer abschließenden Klausurtagung – am 28. und 29. Februar 2020 statt. Insgesamt haben 26 Sitzungen stattgefunden.

An den Sitzungen der Kommission haben neben den Kommissionsmitgliedern regelmäßig auch externe Referenten bzw. Fachleute teilgenommen.<sup>1</sup> Die wesentlichen Inhalte der Vorträge und die Ergebnisse der anschließenden Beratungen in der Kommission wurden jeweils in einer Sitzungsniederschrift festgehalten. Um sich weitere Expertise einzuholen und zum Teil auch „ein Bild vor Ort“ zu machen, führte die Kommission neben den regulären Sitzungen auch Ortstermine bei einzelnen Behörden durch und führte in diesem Rahmen Fachgespräche.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Vgl. ANHANG D.

<sup>2</sup> Vgl. ANHANG E.

Zur Erfüllung ihres Auftrags erhielt die Kommission eine Geschäftsstelle innerhalb der Staatskanzlei. Die Geschäftsstelle war personell mit einem Geschäftsführer sowie einer Teamassistentin ausgestattet. Die Finanzierung erfolgte aus dem Etat des Ministerpräsidenten.

Die Geschäftsstelle der Regierungskommission war wie folgt besetzt:

Geschäftsführer:	Staatsanwalt Alexander Dierselhuis (bis Juli 2019) <sup>3</sup> Staatsanwalt Arne von Boetticher (ab Juli 2019)
Teamassistentenz:	Stefanie Rothstein

#### **1.4 Aufbau und Struktur des Abschlussberichts**

Die Regierungskommission hat ihren Empfehlungen zunächst einen Abschnitt zur „Kommunalen Sicherheit“ vorangestellt. Der Abschlussbericht ist im Anschluss daran entsprechend der Bearbeitung der Themen in den Sitzungen so aufgebaut, dass zunächst die phänomenologischen Empfehlungen (delikts-, täter- und opferbezogen) dargestellt werden. Anschließend werden weitergehende Empfehlungen abgehandelt, die strukturelle Fragen – insbesondere zu den Sicherheitsbehörden – in den Blick nehmen.

Die Art und die Detailtiefe der Empfehlungen sind zum Teil recht unterschiedlich. Die Regierungskommission hatte eine Vielzahl von Themen zu bearbeiten; bei manchen Themen war eine differenziertere und tiefergehende Darstellung der Empfehlungen erforderlich, während in anderen Themenfeldern die Abgabe einer allgemeinen Richtungsempfehlung sinnvoll und ausreichend erschien.

Einige Empfehlungen dieses Abschlussberichts sind sowohl für die Bekämpfung bestimmter Kriminalitätsphänomene sowie für den Opferschutz relevant und lassen sich zugleich als strukturelle Empfehlungen verstehen. So hätte man beispielsweise Empfehlungen zu bestimmten Ermittlungsbefugnissen in allen drei vorgenannten Abschnitten des Berichts einordnen können. Solche Empfehlungen werden jeweils in dem Abschnitt abgehandelt, in dem aus Sicht der Kommission der Schwerpunkt der Empfehlung bzw. der Auswirkung ihrer Umsetzung zu sehen ist.

Die Regierungskommission hat zwei Zwischenberichte vorgelegt. Das Thema Kinderschutz, das in dem Zwischenbericht „Besserer Schutz vor Kindesmissbrauch“<sup>4</sup> umfassend bearbeitet wurde, ist im Grundsatz in sich abgeschlossen. Es wurde deshalb zur Vermeidung von Wiederholungen auf eine erneute Darstellung der Empfehlungen aus diesem Zwischenbericht verzichtet. Die Empfehlungen des Zwischenberichts zur „Bekämpfung der Clan-Kriminalität“<sup>5</sup> sind hingegen zum Teil in diesen Abschlussbericht eingeflossen, da die dortigen Empfehlungen auch für die Bekämpfung anderer Kriminalitätsphänomene relevant sind.

---

<sup>3</sup> Seit dem 1. August 2019 Polizeipräsident der Kreispolizeibehörde Oberhausen.

<sup>4</sup> Vgl. ANHANG A.

<sup>5</sup> Vgl. ANHANG B.

Die Regierungskommission hat sich zudem entschlossen, zu einzelnen kontroversen Themenfeldern, wie etwa der Vorratsdatenspeicherung, der Schaffung einer Rechtsgrundlage für die Online-Durchsuchung und die forensische Systemkopie durch den Verfassungsschutz sowie der Schaffung einer Befugnis zur Beobachtung der Organisierten Kriminalität durch den Verfassungsschutz, keine konkreten Empfehlungen abzugeben. Der Hintergrund ist darin zu sehen, dass diese Themenfelder in der Vergangenheit bereits umfassend diskutiert worden sind und zum Teil ohnehin in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes fallen. Die Regierungskommission ist darüber hinaus der Auffassung, dass eine Empfehlung zu diesen kontroversen und ideologisch aufgeladenen Themen den gesellschaftlichen Diskurs hierzu nicht wesentlich voranbringen würde.

Soweit einzelne Themenfelder, die im Auftrag der Regierungskommission angesprochen werden, in dem vorliegenden Abschlussbericht nicht oder nur am Rande behandelt werden (z.B. der Einsatz von V-Leuten durch Nachrichtendienste und Ermittlungsbehörden), so ist hierzu anzumerken, dass sich die Kommission mit diesen Themenfeldern beschäftigt hat. Sie hat hier aber im Grundsatz keinen weiteren Handlungsbedarf gesehen.

---

## 2 ERGEBNISSE

---

### 2.1 Kommunale Sicherheit

Das kommunale Engagement für sichere Städte ist einem tiefgreifenden Wandel unterlegen. War das Politikfeld „Sicherheit in der Stadt“ viele Jahrzehnte das ungeliebte „Stiefkind“, dessen strategische und operative Ausformung man gerne durch die Polizei gewährleistet sah, so ist dieses „Monopol“ in den letzten Jahren gefallen. Begonnen hat diese Entwicklung zunächst in den 90er Jahren mit der Entdeckung der „Kriminalprävention“ als Ergänzung zu der Vielzahl kommunaler Aufgabenfelder (Sozial-, Jugend-, Familien-, Stadtentwicklungs-, Bildungs-, Kultur-, Beschäftigungspolitik usw.), die für die Schaffung und Erhaltung sicherer und lebenswerte Städte relevant sind. Formen einfacher Kooperationsprojekte mit der Polizei, Stichwort Doppelstreife, kamen hinzu. Heute sind in vielen Städten Präventionsräte und/oder umfangreiche Sicherheitspartnerschaften entstanden, die fast alle Felder kommunaler Sicherheitspolitik umfassen. Die Sicherheitspartner Polizei, die Stadtverwaltung mit einer Vielzahl von Fachämtern, Finanzverwaltung, Zoll, Akteure aus der Kinder- und Jugendhilfe, der Suchtberatung sowie dem Bereich der Integration, zivilgesellschaftliche Organisationen, aber auch zunehmend die sicherheitsrelevanten Institutionen aus der Privatwirtschaft nehmen Sicherheitsprobleme im Sinne eines 360°-Blickes in den Fokus und steuern ihre individuellen Ressourcen und Kompetenzen zur Lösung bei (sog. administrativer Ansatz). In der Folge sind auch die Zuständigkeitsgrenzen zwischen repressivem Handeln (Polizei) und präventivem Handeln und unterstützenden Angeboten (Stadtverwaltung) nicht mehr trennscharf und verschwimmen.

Die Gründe für diesen Wandel sind vielfältig. Urbane Sicherheit hängt von vielen Faktoren ab. Sie lässt sich anhand der polizeilichen Kriminalstatistik faktisch zwar messen, letztlich entscheidet aber das subjektive Sicherheitsempfinden über das Wohlbefinden der Bürgerinnen und Bürger. Die Wahrnehmung der Sicherheit und der Attraktivität der Städte ist unter anderem beeinflusst durch das Stadtbild, städtebauliche Fragen, eigene Kriminalitäts- und Gewalterfahrung, Diskriminierungserfahrung, Nutzungskonflikte im öffentlichen Raum und die Qualität des direkten Zusammenlebens in der Nachbarschaft, Zugang zu Hilfs- und Förderangebote sowie die Beziehung zu Sicherheits- und Ordnungsbehörden und die Möglichkeiten mitzugestalten. So ist zunächst die Einsicht der gemeinsamen Stärke ins Bewusstsein gerückt; nur ein vernetztes Handeln kann sicherheitsrelevante Probleme nachhaltig lösen, lebenswerte Städte gestalten und das friedliche Zusammenleben in einer sich ausdifferenzierenden und vielfältigen Gesellschaft fördern.

Darüber hinaus ist aber gerade auch auf städtischer Seite die Einsicht gewachsen, dass die gemeinschaftliche „Produktion“ von urbaner Sicherheit für alle Bürgerinnen und Bürger die Attraktivität der Stadt und damit ihre Konkurrenzfähigkeit im wachsenden Wettbewerb um Neubürgerinnen und Neubürger, aber auch Unternehmen ein wichtiger Standortfaktor ist.

Die Erkenntnis um die wachsende Verletzlichkeit unserer Städte, um die existenzbedrohenden Gefahren, die z.B. von einem umfassenden Cyberangriff auf die kritische Infrastruktur ausgehen oder Großschadensereignissen wie Unwet-



tern, Terrorangriffen oder Pandemien, hat den Blick auf die Fragen urbaner Sicherheit geschärft.

Die Themenvielfalt im Zusammenhang mit der Frage nach der „Sicheren Stadt“ ist – wie oben dargelegt – groß. Die Kommission konnte nur die folgenden Themenfelder einer vertieften Betrachtung unterziehen. Zwei Themen (Kriminalprävention und „Stadtpolizei“) entstammen dem unmittelbaren Feld gegenwärtiger kommunaler Sicherheitsleistung. Ein weiteres Thema „Die resiliente Stadt“ verweist auf die zukünftigen Herausforderungen eines umfassenden kommunalen Sicherheitsmanagements. Das letzte Thema (Sensibilisierung des Mittelstands) basiert auf der Bedeutung der mittelständischen Unternehmen in unseren Städten. Aus vielen Gesprächen wird immer drängender deutlich, dass die unternehmerische Vielfalt zugleich mannigfaltige Bedrohungspotenziale für die in NRW ansässigen Firmen birgt. Die Anforderungen an die Sicherheit haben sich wie auch die Bedrohungspotenziale für Unternehmen in den vergangenen Jahren signifikant gewandelt, stellen immer höhere Herausforderungen an die Verantwortlichen und können von staatlichen Institutionen nur eingeschränkt beherrscht werden.

#### 2.1.1.1 Stärkung der Kriminalprävention

Die Kriminalprävention als „Urfeld“ kommunaler Beschäftigung mit Sicherheitsfragen hat in den Städten Nordrhein-Westfalens eine sehr unterschiedliche Ausprägung erfahren. Viele Städte bieten ein breites Leistungsprogramm mit einer Vielzahl von Akteuren. Andere Städte sind von einem solchen umfassenden Ansatz weit entfernt, in nicht wenigen Fällen ist sogar ein Rückbau zu beobachten. Neben der Verantwortung, die bei diesem Thema den Städten obliegt, spielt aber auch die Landes- und die Bundesebene eine wichtige Rolle als Impuls- und Ideengeber, aber auch als Treiber und Förderer.

##### a) Gewalt- und Kriminalprävention auf Bundes- und Landesebene

Moderne und verantwortungsvolle Politik setzt die Prioritäten neu und verfolgt einen nachhaltigen Präventionsansatz. Analog zum Bundespräventionsgesetz (PrävG) sollte die Bundesregierung ein nationales Gesetz zur Prävention von Gewalt und Kriminalität vorlegen, die über die bisherige Praxis einer oft spät einsetzenden Intervention und kurzfristigen Reaktion auf Kriminalität und Gewalt hinausgeht. Dieses Gesetz sollte gemeinsam mit Ländern und Kommunen, mit freien Trägern, mit einschlägigen Institutionen und Organisationen aus dem Bereich der Gewaltprävention, mit Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern sowie mit interessierten Bürgerinnen und Bürgern entwickelt werden. Auf Grundlage dieses Gesetzes sollte eine nationale Strategie der Gewalt- und Kriminalprävention erarbeitet und Rahmenempfehlungen für Länder und Kommunen aussprechen.

Auf der Bundesebene befassen sich das Programm Polizeiliche Kriminalprävention der Länder und des Bundes (ProPK), die Stiftung Deutsches Forum Kriminalprävention (DFK) mit dem angegliederten Nationalen Zentrum Kriminalprävention (NZK)<sup>6</sup>, der Deutsche Präventionstag (DPT), der Weisse Ring, das Deutsch-Europäische Forum Urbane Sicherheit (DEFUS) und die Kriminologische Zentralstelle (KrimZ) mit der Prävention von Gewalt und Kriminalität. Zielführend ist

---

<sup>6</sup> Bis Ende 2021 wird die Bundesregierung über die Weiterführung und die zukünftige inhaltliche und strukturelle Ausrichtung des NZK entscheiden. Bisher ist das NZK an das DFK gekoppelt und hat die Evaluierung und Evidenzforschung zur Aufgabe.

die Einrichtung einer nationalen Gewaltpräventionskonferenz, in der die Bundesregierung und die genannten Organisationen gemeinsam planen wie und in welchen Strukturen die bundesweite Zusammenarbeit zukünftig besser koordiniert, strukturiert und die evidenzbasierte Kriminalprävention in Deutschland sowohl inhaltlich als auch in der Umsetzung in den Ländern und Kommunen langfristig vorangetrieben werden kann. Mit diesem Vorgehen würde Deutschland und das Land NRW internationalen Empfehlungen der Weltgesundheitsorganisation (WHO) und der UN Behörde zur Bekämpfung von Drogen und Organisierter Kriminalität (UNODC) entsprechen.

Die Landesregierung könnte mit der Verabschiedung eines Landesgesetzes und einer verbindlichen Strategie zur Prävention von Gewalt und Kriminalität die Kriminalprävention in NRW vorantreiben und damit zugleich bundesweit Standards setzen. So könnte die Kriminalprävention auf Landesebene eine bundesweit hörbare Stimme und eine das Politikfeld nach vorne treibende Innovationskraft entwickeln.

In diesem Sinne sind die Stärkung des Landespräventionsrates, die sowohl eine personelle Aufstockung als auch die Anhörung bei relevanten politischen Entscheidungsprozessen umfasst, und – mit Blick auf eine starke inhaltliche Nähe mit Prävention befasster Ministerien – die kritische Überprüfung des bisherigen Ressortierens im Ministerium der Justiz notwendig. Des Weiteren sollten Angebote seitens des Landes angedacht werden, die die Kommunen zur Verstärkung und inhaltlichen Ausformung ihrer kriminalpräventiven Arbeit und der Anwendung des Resilienz-Ansatzes motivieren und unterstützen.

b) Die Kommunen als Träger der Kriminalprävention „vor Ort“

Kommunen sind maßgeblich für die alltägliche Gewährleistung der Sicherheit und des gesellschaftlichen Friedens verantwortlich. Das friedliche Zusammenleben einer immer diverser werdenden Gesellschaft zu organisieren und dabei die Balance zwischen Freiheit und Sicherheit nicht zu verlieren, ist eine der zentralen Herausforderungen der nächsten Jahre. Sie müssen die Integration verschiedener Kulturen und Lebensentwürfe leisten sowie ausdifferenzierte gesellschaftliche Bedürfnisse mittragen und managen. Hinzu kommen die Nutzungs- und Interessenskonflikte im öffentlichen Raum, die ebenfalls von der Kommune demokratisch ausgehandelt und gelöst werden sollen.

Die nachhaltige Gewährleistung von Sicherheit und des friedlichen Zusammenlebens erfordert die aktive Beteiligung aller Stadtbewohner. Insbesondere Bevölkerungsgruppen, die von Marginalisierung und Diskriminierung betroffen sind, sollten nicht nur passive Ziele von Präventionsmaßnahmen sein, sondern eine aktive Rolle in der Gestaltung von urbaner Sicherheitspolitik spielen. In den Städten muss die lokale Sicherheits- und Integrationspolitik verstärkt die Ebene der Nachbarschaft ins Visier nehmen. Nur dort können die Bürgerinnen und Bürger erreicht und zusammengebracht werden. Deswegen müssen in den Stadtverwaltungen für die Moderation dieser gesellschaftlichen Aushandlungsprozesse die notwendigen personellen, finanziellen und zeitlichen Ressourcen bereitgestellt werden.

Insbesondere die Prävention von Antisemitismus, Rassismus und Radikalisierung sowie politischem und religiösem Extremismus ist ein entscheidender Faktor für die langfristige Gewährleistung von Sicherheit im urbanen Raum. Der Polarisierung und Radikalisierung in unserer Gesellschaft muss mit sämtlichen Instrumentarien aus dem Sozial-, Jugend-, Schul- und Bildungsbereich entgegen-

getreten werden. Ein ganzheitlicher Ansatz, der präventive städtebauliche und technische Maßnahmen mit sozialen und politischen Präventionsmaßnahmen kombiniert, ist die Voraussetzung für die Herstellung tatsächlicher und gefühlter Sicherheit in den Städten. Hier sind die schon seit langem bestehenden Ansätze weiter auszubauen, langfristig zu finanzieren, zu verbessern und mit neuen Institutionen ergänzen. Weitere Ausführungen zu Präventions- und Aussteigerprogrammen finden sich auch unter Ziff. 2.2.2.3 b) und Ziff. 2.2.2.4 d) dieses Abschlussberichts.

Die Bürgerinnen und Bürger dürfen als wichtige Akteure der urbanen Sicherheit nicht aus Acht gelassen werden. Zwar haben diese einen Anspruch auf einen angstfreien Aufenthalt in unseren Städten. Aber es gilt auch: Absolute Sicherheit kann in einer freien Gesellschaft aber nicht gewährleistet werden. Eine Haltung in der Bevölkerung, die zugleich von Sensibilität auf ungewöhnliche Veränderungen in ihrem Umfeld als auch von Widerstandskraft (Resilienz) im Falle extremistischer bzw. terroristischer Handlungen geprägt ist, muss Grundlage eines gesellschaftlichen Konsenses werden. Bund, Land und Kommunen müssen die Bürgerinnen und Bürger dabei unterstützen eine urbane Toleranz zu entwickeln. Nur so wird verhindert, dass Extremisten und Terroristen ihr eigentliches Ziel, das freie und offene gesellschaftliche Leben durch Angst einzuschränken, erreichen. Dieses Bewusstsein zu fördern, ist eine staatliche, aber auch gesamtgesellschaftliche Aufgabe.

#### 2.1.1.2 Ausbau des Konzeptes der „Stadtpolizei“

Die Aufgaben der Polizei haben in den letzten Jahren deutliche Verschiebungen erfahren. Terrorabwehr, Cyberkriminalität, Veranstaltungssicherheit: nur einige Stichworte, die Ausdruck dieses Veränderungsdrucks sind. Ein gleichzeitiger Aufwuchs an qualifizierten personellen und sächlichen Ressourcen mit dem Ziel, die bisherige Aufgabenfülle und die zusätzlich entstandenen Anforderungen zu bewältigen, kann nicht oder nur in einem begrenzten Umfang gelingen. Folge ist entweder eine Überforderung der Polizei oder das Entstehen eines „Vakuums“ in einer Vielzahl von sicherheitsrelevanten Bereichen. In der kommunalen Praxis, insbesondere den Großstädten, macht sich das beschriebene Phänomen durch nachhaltiges Drängen der Kreispolizeibehörden nach Übernahme von Sicherheitsaufgaben durch die Ordnungsbehörden bemerkbar. Je nach Sichtweise sollen die Ordnungsämter endlich die ihnen eigentlich obliegenden Aufgaben erfüllen (Sichtweise der Polizei) oder neue Aufgaben (Sichtweise der Kommunen) wahrnehmen. Unabhängig, wer in dieser Auseinandersetzung Recht hat, zeigt die Praxis ein „Aufrüsten“ der kommunalen Ordnungsämter. So wurden in den letzten Jahren insbesondere die kommunalen Ordnungsdienste massiv personell aufgestockt und in vielen Städten die Ausbildung deutlich ausgeweitet sowie die Ausrüstung zur Eigensicherung verstärkt.

Sind wir in Nordrhein-Westfalen somit auf dem Weg zur „Stadtpolizei“? Soll dieser Weg, den das hessische Sicherheits- und Ordnungsgesetz zulässt, auch in NRW möglich sein? Ist eine „Polizei light“ auf kommunaler Ebene vielleicht eine Chance, zusätzliche Sicherheit in den Städten zu generieren und die Landespolizei signifikant zu entlasten? Und, sollte man diesen Weg gehen, welche Kompetenzen sollen die „Stadtpolizisten“ haben und welche Anforderungen müssen sie erfüllen?

Die Landespolitik wird sich mit der Frage auseinandersetzen müssen, ob die Polizei sich nicht aus sicherheitsrelevanten Bereichen zurückgezogen hat und

weiter zurückziehen wird/muss. Drei Gründe sind hierfür maßgeblich: Zum einen, dass trotz aller Kraftanstrengungen die bisherigen Personalstärken nicht gehalten und erst recht nicht ausgebaut werden können. Zum anderen der Aufgabenzuwachs in bestimmten Sicherheitsfeldern und letztendlich auch die Akademisierung der Polizei, womit eine verständliche Erwartungshaltung an die Aufgabenqualität der polizeilichen Arbeit verbunden sein dürfte. Auf der kommunalen Ebene stellt sich dann zwingend die Frage, welche Konsequenzen sich für die kommunalen Ordnungsdienste ergeben, wenn sie nicht lediglich als Ergänzung, sondern als Ersatz der Polizeiarbeit in den Städten und Gemeinden vorgesehen sind.

Dabei sieht die Kommission, die Abgrenzung der Befugnisse der kommunalen Ordnungsdienste zu denen der Polizei aufzuweichen, als nicht zulässig an. Dem Gebot der Normenbestimmtheit und der Transparenz in der Verwaltungsorganisation gebietet es vielmehr, klare Zuständigkeiten auszuweisen. Dem Landesgesetzgeber ist es allerdings bei Beachtung des verfassungsrechtlichen normierten Konnexitätsprinzips unbenommen, sicherheitsrelevante Aufgaben auf die kommunale Ebene zu verlagern. Eine Entlastung polizeilicher Kräfte wäre allerdings auch schon erreicht, wenn die kommunalen Ordnungsdienste eine deutliche Ausweitung ihrer Dienstzeiten vornehmen würden, wodurch die subsidiäre Eintrittspflicht der Polizei spürbar minimiert würde.

Will man eine die Polizei zum Teil ergänzende Ordnungsbehörde in den Städten etablieren, so müssen die Anforderungen insbesondere an die Ausbildung deutlich steigern. Die Kommission empfiehlt daher landesweite Mindeststandards für die kommunalen Ordnungsdienste. Denn es ist kein Grund ersichtlich, warum die Ausbildungsinhalte und -dauer derart von denen der Polizei abweichen, wenn beide Sicherheitsakteure grundrechtsrelevante Eingriffe – wenn auch in unterschiedlicher Intensität – vornehmen und zudem das Gefährdungspotential für die kommunalen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter steigt. Für Mindeststandards spricht auch die Erwartung der Bürgerinnen und Bürger nach einer hohen Qualität der Aufgabenerfüllung. Zudem erfordert die erfolgreiche Rekrutierung von qualifiziertem und engagiertem Personal ein attraktives Berufsbild.

### 2.1.1.3 Verbesserung der „Resilienz“ der Städte

Eine Stadtverwaltung ist auch auf dem Feld der kommunalen Sicherheit ein „Gemischtwarenladen“. So sind u.a. das gesamte Feld des Katastrophenschutzes, der Schutz der Kritischen Infrastruktur, die IT-Sicherheit, die Extremismusprävention, die Organisation der Migration kommunale Aufgaben. Dies macht eine neue Sichtweise auf die kommunale Sicherheitsproduktion möglich. Zentraler Kernpunkt dieses neuen Denkens ist die Verwundbarkeit moderner Gesellschaften, insbesondere der Städte als hochkomplexe Lebensräume. Die hochgradigen Vernetzungen und Verflechtungen, auf denen das Leben und der Reichtum postindustrieller Gesellschaften beruhen, werden als Schwachstellen und potenzielle Angriffspunkte identifiziert. Die informations- und kommunikations-, versorgungs- und verkehrstechnischen Strukturen gelten als verwundbar, die zirkulierenden Menschen- und Warenströme als gefährdet oder als potenziell gefährlich. Es wird von einer „inneren Verletzbarkeit“ des modernen Lebens ausgegangen. Zur wesentlichen Aufgabe eines kommunalen Sicherheitsmanagements wird es, die Leistungsfähigkeit „vitaler Systeme“ aufrecht zu erhalten. Mit einer solchen Sichtweise muss nach Auffassung der Kommission eine Neupositionierung der Städte als ‚Produzenten von Sicherheit‘ einhergehen.

Sicherlich auf vielen Feldern sind die Städte gut aufgestellt. Die Feuerwehr als Träger des Zivil- und Katastrophenschutzes, das Jugendamt, aber auch Institutionen wie „Wegweiser“ als Experten im Rahmen der Extremismusprävention, sind Garanten für ein gutes Sicherheitsmanagement. Aber viele der o.g. Felder liegen noch brach, sind im kommunalen Denken unbeachtet. Zu nennen ist nur die Kritische Infrastruktur als Beispiel für ein sicherheitspolitisches Brachland. Es gibt viele Ideen, Schriften und Kongresse zu diesem komplexen Thema. Aber welche Kommune hat diesem Hochrisikobereich in der Fläche die notwendige Aufmerksamkeit geschenkt, umfassende Strategien erarbeitet, Kooperationsvereinbarungen mit den Trägern der Kritischen Infrastruktur geschlossen und regelmäßige institutionenübergreifende Krisenstabsübungen durchgeführt? Ähnliches gilt übrigens auch für das Feld der IT-Sicherheit; hier gibt es selbstverständlich viele technische Sicherheitskomponenten in den Städten, aber insbesondere auf dem Feld der „awareness“ und „continuing management“ ist ein Systemausfall eher die Regel und nicht die Ausnahme.

Durch ein besseres Verständnis der potenziellen Schocks und chronischer Belastungen, denen Städte ausgesetzt sind, kann eine Stadt ihre Widerstandskraft stärken und das Wohlergehen ihrer Bürgerinnen und Bürger verbessern. Erfahrungen zeigen, dass ein konsequent umgesetzter Resilienzansatz – im Sinne der Fähigkeit mit Krisen, Katastrophen und Schädigungen umzugehen und diese zu bewältigen – zu besser konzipierten und koordinierten Verwaltungsabläufen, Dienstleistungen und Projekten in Städten führt und Ressourcen spart.

Zukunftsweisend wäre es, in größeren Städten und Kreisen eine Resilienzstrategie zu erarbeiten und die Position eines Resilienzmanagers einzuführen, der in enger Anbindung an den Oberbürgermeister respektive den Landrat den Resilienzansatz koordiniert und das Thema als Querschnittsthema mit den anderen relevanten Bereichen abstimmt. Städte wie Glasgow, Rotterdam und Chicago u.v.m. verfügen über eine ausdifferenzierte Resilienzstrategie und Resilienzmanager. Bisher verfolgt noch keine deutsche Stadt diesen hier vorgeschlagenen umfassenden Resilienzansatz und das Land Nordrhein-Westfalen könnte hier neue Standards setzen.

#### 2.1.1.4 Sensibilisierung des Mittelstands

Gerade viele kleine und mittelständische Unternehmen (KMU) behandeln das Thema „Sicherheit“ noch „stiefmütterlich“ und schieben relevante Verantwortungen auf nicht dafür ausgerichtete Organisationsstrukturen. Daraus resultiert, dass sie zumeist auf Sicherheitsvorfälle nicht oder nicht hinreichend vorbereitet sind und somit das Sorgenkind der deutschen Wirtschaft hinsichtlich der Leistungsfähigkeit im Thema Wirtschaftsschutz darstellen. Die KMUs sind eine wesentliche Größe im Wirtschaftsgefüge des Landes Nordrhein-Westfalen und gemeinsam mit den Familienunternehmen bedeutende Arbeitgeber in den Kommunen des Landes. Wenn es gelingt, das Thema Wirtschaftsschutz in diesen Unternehmen zu verankern und hierdurch ein Mindestniveau an Sicherheit zu schaffen, würde es einen wesentlichen – auch volkswirtschaftlichen Mehrwert – für den Wirtschaftsstandort NRW bedeuten.

Die Zuständigkeit für den Wirtschaftsschutz liegt in Nordrhein-Westfalen grundsätzlich bei Polizei und Verfassungsschutz. Ist dies mit Blick auf die Polizei als Strafverfolgungsbehörde noch offensichtlich, so dürfte hingegen die Zuständigkeit des Verfassungsschutzes weniger bekannt sein. Der Verfassungsschutz ist speziell für den Bereich der Spionageabwehr im Bereich der Wirtschaft zustän-

dig. Weitere Behörden, wie z.B. das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik, sind in Fällen von Cyberkriminalität sicherlich auch wichtige Ansprechpartner. Und natürlich muss die Wirtschaft auch für ihre eigene Sicherheit sorgen und tut dies auch. Die ‚Allianz für Sicherheit in der Wirtschaft‘, aber auch weitere Verbände und natürlich die Unternehmen selber tragen Verantwortung für ihre eigene Sicherheit.

Nach Auffassung der Kommission sind aber auch die Kommunen unverzichtbare Partner auf dem Feld des Wirtschaftsschutzes. Denn die Kommunen und ihre Wirtschaftsförderung haben den direkten Zugang zu „ihren“ Unternehmen. Sie sind die Türöffner in den Städten, sie sind die Übersetzer der Unternehmensinteressen gegenüber den Sicherheitspartnern, sie verstehen beide Seiten in ihren Interessen und Zwängen und können damit die Rolle des „ehrlichen Maklers“ erfolgreich wahrnehmen. Die Etablierung eines „Ökosystem Unternehmenssicherheit“ in den Kommunen ist somit ein bedeutender Standortvorteil für den Wirtschaftsstandort Nordrhein-Westfalen. Nur durch gemeinschaftliche und abgestimmte Anstrengungen auf kommunaler Ebene können die Grundlagen für eine sichere Gesellschaft und eine leistungsfähige Wirtschaft gewährleistet werden.

Eine verbesserte Kooperation privater und staatlicher Akteure ist zwingende Voraussetzung um den Wirtschaftsstandort Deutschland zu stärken und Arbeitsplätze nachhaltig zu erhalten, denn wirtschaftliche Prosperität und gesellschaftlicher Zusammenhalt setzen Sicherheit voraus. Die Weiterentwicklung und Festigung des Wirtschaftsstandorts Deutschland muss den Schutz der Unternehmen und Arbeitsplätze bereits auf kommunaler Ebene deutlich stärker berücksichtigen als bisher.

## **2.2 Empfehlungen zu einzelnen Kriminalitätsphänomenen**

### **2.2.1 Allgemeine Empfehlungen**

Die folgenden allgemeinen Empfehlungen beziehen sich jeweils auf die Bekämpfung mehrerer Kriminalitätsphänomene.

#### **2.2.1.1 Verbesserung der Kommissionsfähigkeit der Polizei**

Um umfangreiche Ermittlungsverfahren – beispielsweise im Bereich der Organisierten Kriminalität oder auch im Bereich des organisierten Kindesmissbrauchs – erfolgreich abzuschließen, hat sich die Einrichtung von Ermittlungskommissionen bewährt. Dabei werden mehrere Polizeibeamtinnen oder -beamte in einem Team zusammengestellt, um das Verfahren gemeinsam zu bearbeiten. Das bekannteste Beispiel ist die Mordkommission.

Im Idealfall verfügt dabei jedes Mitglied über eine eigene Expertise, die für das Verfahren hilfreich ist. Zudem ist die regelmäßige Zusammenarbeit der Beamtinnen und Beamten wichtig, um als Team zusammenzufinden und die reibungslose Zusammenarbeit zu trainieren. In der Praxis gibt es hier zum Teil Verbesserungspotential.

Oft ist nicht genügend Personal vorhanden. Dies führt dazu, dass notwendige Ermittlungskommissionen nicht oder nur mit sehr geringer Personalstärke gebildet werden können. Darüber hinaus müssen die eingesetzten Beamtinnen und Beamten neben ihrer Kommissionstätigkeit oft auch noch andere Aufgaben erfül-

len und stehen der Kommission daher nicht mit ihrer vollen Arbeitskraft zur Verfügung.

Teilweise fehlt es an der nötigen materiellen Ausstattung, insbesondere einer ausreichenden Anzahl an geeigneten Dienst- bzw. Besprechungsräumen. Zudem fehlt es an Spezialisten mit entsprechender Erfahrung.

Eine Ermittlungskommission sollte ein Zusammenschluss von Spezialisten sein, die sich bestenfalls in ihren Kenntnissen ergänzen. So benötigt jede Ermittlungskommission einen Kommissionsleiter und einen Aktenführer. Je nach Art der Ermittlung können darüber hinaus weitere Experten, zum Beispiel für Funkzellen, die Auswertung von Datenträgern, Finanzermittlungen, Telefonüberwachung, Vernehmungen, Spurenauswertung, Online-Ermittlungen etc. hilfreich sein.

Entsprechende Experten sind in vielen Dienststellen nicht – oder nicht in ausreichender Anzahl – vorhanden. Die Aufgaben müssen dann von Beamtinnen und Beamten übernommen werden, die noch nicht über die notwendige Erfahrung verfügen. Die Qualität der Ermittlungen kann darunter leiden. In der Regel werden Ermittlungskommissionen nach Abschluss der Ermittlungen wieder aufgelöst. Bei Einrichtung einer neuen Ermittlungskommission wird diese dann ohne Personalkontinuität neu zusammengestellt. Die Bildung dauerhafter und eingespielter Teams wird dadurch erschwert.

Es ist eine spezialisierte Ausbildung der Kriminalbeamtinnen und -beamten anzustreben. Jedes größere Kommissariat, welches Ermittlungskommissionen einsetzt, sollte entsprechende Spezialisten in Lehrgängen fortbilden.

In Kommissariaten, in denen besonders häufig Ermittlungskommissionen gebildet werden, ist eine Kontinuität der personellen Besetzung anzustreben.

#### 2.2.1.2 Verstärkte Zusammenführung von Ermittlungsverfahren

In vielen Kriminalitätsbereichen handeln die Täter überregional. Es kann dadurch zur Einleitung von Ermittlungen bei verschiedenen Polizeibehörden und Staatsanwaltschaften kommen. Oft ist die Zusammenführung der Verfahren zu einem Sammelverfahren zielführend. Dies wird häufig zwar durchaus erfolgreich praktiziert und in Nr. 17 und Nr. 25 der Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren (RiStBV) auch ausdrücklich empfohlen. Es gibt jedoch Hemmnisse bzw. Fehlanreize für eine solche Zusammenführung der Verfahren.

So werden bei den Polizeibehörden in der Statistik nur die in ihrem Bezirk geklärten Straftaten in der Erfolgsstatistik geführt, was bei überregionalen Sammelverfahren zu Fehlanreizen führen kann.

Bei den Staatsanwaltschaften werden nur solche Verfahren für die statistische Erfassung der Arbeitszeit (in PEBB§Y) berücksichtigt, für die ein eigenes staatsanwaltschaftliches Aktenzeichen vergeben wird. Wenn die Polizei z.B. 20 Wohnungseinbrüche als Einzelfälle an die Staatsanwaltschaft übersendet, diese einzeln erfasst und erst dann verbunden oder sogar getrennt bearbeitet werden, zählen diese als 20 Verfahren. Wenn diese aber bereits zuvor bei der Polizei gesammelt und als ein Verfahren übersandt werden, zählen sie nur als ein einzelnes Verfahren für die staatsanwaltschaftliche Statistik. Wenn aus einem bestehenden Verfahren heraus weitere Taten entdeckt werden, für die es zuvor noch kein Verfahren gab, werden diese in der Regel ebenfalls unter dem bestehenden Aktenzeichen erfasst und statistisch nicht weiter berücksichtigt.

Als Ausgleich besteht im PEBB§Y-System die Möglichkeit, Bonuspunkte bei Verfahrensverbindungen und die gesonderte Erfassung von Umfangsverfahren mit eigenem statistischen Schlüssel zu erhalten. Ob dies die Nachteile aber ausreichend kompensiert, bleibt fraglich.

Insbesondere bei der anhaltend hohen Arbeitsbelastung von Polizei und Staatsanwaltschaft können diese Umstände dazu führen, dass eine eigentlich gebotene Zusammenführung im Einzelfall unterbleibt.

Die statistische Erfassung sollte daher so überarbeitet werden, dass Anreize für eine frühzeitige Verbindung der Verfahren geschaffen werden. Dies könnte zum Beispiel dadurch geschehen, dass die Anzahl der Taten und nicht die Anzahl der Aktenzeichen im Rahmen der statistischen Erfassung Berücksichtigung findet.

#### 2.2.1.3 Vorhaltung einer ausreichenden Anzahl von Observationskräften

Bei Tätern, etwa aus dem Bereich der Organisierten Kriminalität oder des Wohnungseinbruchdiebstahls, ist die Observation, ggf. auch unter Einsatz technischer Mittel, eine wichtige Ermittlungsmaßnahme. Diese Maßnahme sollte üblicherweise durch Mobile Einsatzkommandos (MEKs) erfolgen, da die dort tätigen Beamtinnen und Beamten für die entsprechenden Maßnahmen speziell ausgebildet sind. Die MEKs werden an Zentralstellen (dem Landeskriminalamt und den Behörden nach § 4 KHSt-VO) vorgehalten. Ersatzweise können für die Maßnahmen auch Einsatztrupps (ETs) der Polizei eingesetzt werden, welche unmittelbar an die Polizeibehörden angegliedert sind. Diese sind jedoch nicht so weitreichend ausgebildet und dürfen bestimmte technische Hilfsmittel (z.B. GPS-Peilsender) nicht oder nur eingeschränkt verwenden, weil dies den besser ausgebildeten MEKs vorbehalten ist. Da die MEKs – neben zahlreichen anderen Aufgaben – häufig auch für die Überwachung von terroristischen Gefährdungen eingesetzt werden, sind diese oftmals für diese Aufgaben gebunden und stehen nicht immer für Einsätze im Bereich der sonstigen Strafverfolgung zur Verfügung.

Es sollte daher sowohl eine Erhöhung der Anzahl der MEKs als auch eine bessere Ausbildung und Erweiterung der Befugnisse (insbesondere Erlaubnis zum Einsatz von GPS-Peilsendern) der ETs erfolgen. Problematisch ist zudem, dass eine Vielzahl von Stellen bei den MEKs unbesetzt ist. Dem muss dadurch begegnet werden, dass die Attraktivität für das Personal gesteigert wird.

Ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung ist das „Pilotprojekt zur Ausstattung und zum Einsatz von Einsatztrupps der Direktion Kriminalität (ET K)“ in den Behörden nach § 4 KHSt-VO. Durch das Projekt soll die Ausbildung des Personals sowie die technische Ausstattung der Einsatztrupps verbessert werden. Das Projekt sollte bei Erfolg auch auf kleinere Polizeibehörden ausgedehnt werden.

#### 2.2.1.4 Verbesserung der Funkzellenauswertung

Für die Führung des Tatnachweises ist eine möglichst präzise Ortung des Täters zur Tatzeit hilfreich. Diese kann über ein Mobiltelefon des Täters erfolgen.

##### a) Vermessung der Funkzellen bzw. deren Abdeckung in der Fläche

Die sogenannten Funkzellendaten enthalten die Angabe, in welcher Funkzelle sich ein Mobiltelefon zu einer bestimmten Zeit befunden hat. Die Funkzellen sind allerdings unterschiedlich groß.



Dies führt dazu, dass in der Praxis der Erlass eines Beschlusses nach § 100g StPO ggf. abgelehnt wird, wenn die genaue Größe der Funkzelle nicht bekannt ist. Rechtlich problematisch ist in diesen Fällen, dass die Datenerhebung unverhältnismäßig sein könnte.

In Nordrhein-Westfalen existiert keine Datenbank über die tatsächliche Größe der jeweiligen Funkzellen, so dass aktuell entweder eine Schätzung der Größe der Funkzelle oder eine Vermessung der Funkzelle allenfalls im Einzelfall erfolgt. Die erste Variante ist naturgemäß ungenau, und die zweite Variante ist sehr personal- und zeitintensiv, weshalb sie überwiegend nur bei Kapitaldelikten, nicht aber flächendeckend – zum Beispiel bei Wohnungseinbrüchen – zur Anwendung kommt.

Die Bundesländer Bayern und Baden-Württemberg haben sämtliche Funkzellen bzw. deren Abdeckung in der Fläche vermessen und kartographiert. Hierdurch kann die Ortung verbessert werden. Dies wäre auch für Nordrhein-Westfalen notwendig.

#### b) Verbesserung der Ausbildung und Zentralisierung der Auswertung

Neben den technischen und rechtlichen Verbesserungsmöglichkeiten der Funkzellenauswertung stellt sich auch die Frage der ausreichenden Ausbildung des Personals. Eine über den oberflächlichen Abgleich von Quertreffern hinausgehende Auswertung von Funkzellendaten erfordert spezifische Fachkenntnisse.

Die diesbezügliche Ausbildung der Polizeibeamtinnen und -beamten sollte verbessert werden. Der Aufbau von zentralen Auswertungsstellen in den Polizeibehörden erscheint sinnvoll. Diese zentralen Auswertungsstellen könnten mit ihrer gebündelten Fachkompetenz die Kommissariate unterstützen.

#### 2.2.1.5 Schaffung einer Rechtsgrundlage für Durchsuchungen ohne Offenlegung der Ermittlungen

In der Praxis stellt sich oftmals das Problem, dass den Ermittlern – zum Beispiel aufgrund einer Telefonüberwachung – bekannt ist, wo sich ein wichtiges Beweismittel befindet. Insbesondere wenn der zeitnahe Verlust des Beweismittels zu besorgen ist oder dieses für die Allgemeinheit gefährlich ist (z.B. bei Drogen, Waffen etc.), muss die Polizei das Beweismittel so schnell wie möglich sicherstellen. Der strafprozessuale Weg besteht dann in der Beantragung eines richterlichen Durchsuchungsbeschlusses durch die Staatsanwaltschaft.

Die anschließende Vollstreckung des Durchsuchungsbeschlusses durch die Polizei muss nach derzeitiger Rechtslage offen erfolgen, d.h. dem Beschuldigten muss der Grund für die Maßnahme mitgeteilt werden. Dadurch erfährt dieser von den gegen ihn laufenden Ermittlungen. Weitere Ermittlungen sind dann in der Regel nicht mehr erfolgsversprechend, da der Beschuldigte und sein Umfeld gewarnt sind.

In der Praxis wird zum Teil so vorgegangen, dass die Polizei eine polizeirechtliche Maßnahme (zum Beispiel eine allgemeine Verkehrskontrolle) durchführt und das Beweismittel auf diese Weise ohne Offenlegung der Ermittlungen erlangt. Dieses Vorgehen nennt man auch „legendierte Kontrolle“. Ob dieses Vorgehen rechtlich zulässig ist, ist höchst umstritten, da die polizeirechtlichen Maßnahmen dem Zweck der Gefahrenabwehr und nicht der Strafverfolgung dienen. Zudem wird dabei der Richtervorbehalt für strafprozessuale Durchsuchungen umgangen.

Der 2. Strafsenat des Bundesgerichtshofs hat die beschriebene Vorgehensweise – wenn die Polizei auch zum Zwecke der Gefahrenabwehr tätig wird – unter bestimmten Voraussetzungen für rechtmäßig befunden (vgl. BGH, Urt. v. 26. April 2017 - 2 StR 247/16). Sollte sich diese Rechtsprechung verfestigen, wäre im Falle von Beweismitteln, die eine Gefahr darstellen (z.B. bei Drogen oder Waffen), eine Durchsuchung durch eine sogenannte „legendierte Kontrolle“ in vielen Fällen auch ohne eine Offenlegung der Ermittlungen möglich.

Bei Beweismitteln, die hingegen keine konkrete Gefahr darstellen (wie z.B. Urkunden), wäre weiterhin nur die offene Durchsuchung bzw. Beschlagnahme nach den Regeln der StPO zulässig.

Im Sinne der Rechtssicherheit wäre die Schaffung einer eindeutigen Rechtsgrundlage für eine Durchsuchung bzw. Beschlagnahme ohne Offenlegung der Ermittlungen wichtig. Eine solche Rechtsgrundlage würde die Ermittlungsmöglichkeiten erheblich verbessern.

Die verdeckte Durchsuchung einer Privatwohnung muss allerdings aufgrund des besonders sensiblen Schutzbereichs von Art. 13 GG hiervon ausgenommen werden. Zudem sollte die verdeckte Durchsuchung auf schwere Straftaten – etwa entsprechend dem Katalog in § 100a Abs. 2 StPO – beschränkt werden.

Eine solche Rechtsgrundlage würde sich in die Systematik der Strafprozessordnung einfügen, da auch andere strafprozessuale Maßnahmen – wie zum Beispiel die Telekommunikationsüberwachung – verdeckt durchgeführt werden. Es muss allerdings gesetzlich geregelt werden, dass der Beschuldigte und andere Betroffene – ähnlich den Vorschriften über die Telekommunikationsüberwachung – nach Beendigung der Maßnahme zu benachrichtigen ist. Es muss zudem die Möglichkeit der nachträglichen richterlichen Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Durchsuchung bestehen.

#### 2.2.1.6 Verbesserung der Bildsoftware für Lichtbildabgleiche

Die automatisierte Zuordnung von Lichtbildern Tatverdächtiger ist ein wirksames Instrument polizeilicher Ermittlungsarbeit. Der Abgleich erkennungsdienstlichen Lichtbildmaterials mit Fotos unbekannter Tatverdächtiger sollte daher durch den Aufbau einer qualitätsgesicherten und wissenschaftlich evaluierten Softwarelösung verbessert werden. Die Datenbasis ist wegen der hohen grundrechtlichen Eingriffstiefe einer automatisierten behördlichen Gesichtserkennung auf kategorisiertes, erkennungsdienstlich erlangtes Bildmaterial zu begrenzen. Der Aufbau einer umfassenden Bilddatenbank durch Auslesen öffentlich verfügbarer Quellen wie sozialer Medien wird mit Blick auf die zu befürchtenden Einschüchterungseffekte ebenso wenig empfohlen wie die Schaffung einer Möglichkeit zum Live-Abgleich mit dynamischem Datenmaterial etwa von laufenden Überwachungskameras.

#### 2.2.1.7 Beschleunigung der Öffentlichkeitsfahndung nach §§ 131 Abs. 3, 131a Abs. 3 und § 131b StPO

Aufgrund des Wortlautes der Vorschrift zur Öffentlichkeitsfahndung wird diese teilweise so ausgelegt, dass zunächst alle anderen Ermittlungsmethoden erfolglos ausgeschöpft werden müssen.

Dies kann dazu führen, dass ein entsprechender Beschluss erst nach einem längeren Zeitablauf erwirkt werden kann und dem Täter dadurch die Möglichkeit gegeben wird, sich abzusetzen oder weitere Taten zu begehen.

Hier ist eine Anpassung der Vorschrift notwendig. Diese sollte es für Fälle des dringenden Tatverdachts und unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit ermöglichen, Bildaufnahmen von Personen frühzeitig zu veröffentlichen, wenn die Vornahme weiterer Ermittlungshandlungen voraussichtlich erfolglos sein wird.

#### 2.2.1.8 Optimierung von forensischen DNA-Analysen

Die DNA-Analyse hat sich seit ihrer Einführung zu einem wichtigen Instrument des strafprozessualen Sachbeweises entwickelt. Neben klassischen DNA-Spuren, die aus Blut, Sperma, Speichel oder Haaren gewonnen werden, können inzwischen auch Oberhautzellaubriebe analysiert werden. Die Befugnis zur DNA-Analyse im Rahmen des Strafverfahrens ist in den §§ 81a, 81c, 81e und 81g StPO geregelt.

Die DNA-Untersuchungen werden nicht alle durch das Landeskriminalamt selbst durchgeführt. Die zentrale Organisation der Vergabe von DNA-Untersuchungsaufträgen durch das Landeskriminalamt des Landes Nordrhein-Westfalen an Fremd-Labore ist im Wesentlichen in dem Erlass des Ministeriums des Innern vom 30. Juni 2006 (Az. 42-62.09.09) geregelt. In der Regel sind mit den Fremd-Laboren Pauschalbeträge pro Spur (bzw. Untersuchung) vereinbart. Der Auftragserteilung geht ein Vergabeverfahren voraus, bei welchem grundsätzlich der günstigste Preis das einzige Zuschlagskriterium ist.

- a) Stärkere Berücksichtigung von Qualitätskriterien durch Festsetzung entsprechender Zuschlagskriterien im Vergabeverfahren

Sofern eine Vergütung der Fremd-Labore auch in Zukunft aus vergaberechtlichen Gründen nicht nach dem JVEG erfolgen und eine Beendigung der Ausschreibungspraxis nicht erfolgen kann, sollten die Zuschlagskriterien im Vergabeverfahren angepasst werden.

Da der Aufwand der Untersuchung je nach Spur aber sehr unterschiedlich sein kann, besteht das Risiko, dass bei schwieriger auswertbaren Spuren die Qualität leidet, da eine ordnungsgemäße Auswertung für die Fremd-Labore nicht wirtschaftlich ist. Dies kann sich zum Beispiel bei den sogenannten Cut-off-Werten zeigen. Dabei handelt es sich um einen Wert, der festlegt, ab welchem minimalen DNA-Gehalt einer Spur eine Untersuchung stattfindet. Wenn ein Labor diesen Cut-off-Wert entsprechend hoch ansetzt, spart es sich die Auswertungen von besonders schwierigen Spuren und kann diese mit dem Vermerk „nicht auswertbar“ zurücksenden.

Hier ist eine stärkere Berücksichtigung der Qualität als Zuschlagskriterium sinnvoll. Denkbar wäre eine stärkere Berücksichtigung der Cut-off-Werte, ab denen eine Untersuchung erfolgt, im Vergabeverfahren.

- b) Beschleunigung der Bearbeitungsdauer

Die Untersuchung von DNA-Spuren kann – je nach Priorisierung – mehrere Monate dauern.

Untersuchungsanträge werden von der Kreispolizeibehörde zur kriminaltechnischen Untersuchungsstelle bei den Kriminalhauptstellen und von dort zum Lan-

deskriminalamt des Landes Nordrhein-Westfalen geschickt. Bestimmte priorisierte Spuren werden dort direkt bearbeitet. Andere werden an Fremd-Labore weitergeleitet. Im Rahmen der Weiterleitungen kann es an verschiedenen Stellen zu Verzögerungen kommen.

Eine Auswertung der im Rahmen eines Ausschreibungszuschlages bearbeiteten Fälle des Instituts für Rechtsmedizin in Münster zwischen 2015 und 2017 (knapp 3000 Fälle) ergab, dass über 80 % der Untersuchungsaufträge bei Eintreffen im Labor vor mehr als einem Monat gestellt worden waren und etwa 50 % vor mehr als drei Monaten.

Die Verfahrensabläufe sollten daher soweit wie möglich beschleunigt werden. Ggf. kommt eine noch weitergehende elektronische Übersendung von Anträgen in Betracht.

Zudem sollte die Bearbeitungsdauer als Zuschlagskriterium bei vergaberechtlichen Fremdvergaben eine stärkere Berücksichtigung finden.

#### c) Einrichtung eines Expertengremiums zur Qualitätssicherung

Eine Qualitätskontrolle der Spurenuntersuchung durch eine unabhängige Stelle findet aktuell nicht statt. Verlässliche Angaben zur Qualität der DNA-Analysen können daher kaum gemacht werden. Zur Sicherung bestmöglicher Ergebnisse sollte eine unabhängige Qualitätskontrolle durch ein Expertengremium eingeführt werden.

Dieses müsste sowohl die durch das Landeskriminalamt sowie die universitären und privaten Fremd-Labore untersuchten DNA-Proben stichprobenartig einer Zweituntersuchung unterziehen. Ggf. abweichende Ergebnisse müssten erfasst und gemeldet werden. Die Experten sollten darüber hinaus eine Strategie zur Qualitätssicherung und eine Standardisierung der DNA-Analyse in Nordrhein-Westfalen erarbeiten.

#### d) Stärkere Förderung der Forschung im Bereich der DNA-Analyse

Da privatwirtschaftliche Auswertungsinstitute in der Regel günstigere Preise anbieten als die forschenden Institute für Rechtsmedizin an den Universitätskliniken, besteht das Risiko, dass diese eine geringere Anzahl von Aufträgen erhalten und dadurch die Finanzierung der Forschung im Bereich der DNA-Analyse erschwert wird. Eine entsprechende Finanzierung der Forschung in diesem Bereich ist daher sicherzustellen.

### 2.2.1.9 Einrichtung eines Strategischen Innovationszentrums (SIZ)

Bei der Bekämpfung verschiedener Kriminalitätsphänomene ist die Entwicklung innovativer Ermittlungsmethoden wichtig. In Bayern wurde bereits 2001/2002 das Strategische Innovationszentrum (SIZ) gegründet. Die Aufgabe sollte das „Entwerfen von Analysen und Prognosen neuer Kriminalitätsszenarien“ sein. Die tatsächlichen Aufgaben gehen jedoch darüber hinaus. Das SIZ hat in zahlreichen Fällen innovative neue Ermittlungsmethoden entwickelt, getestet und eingeführt. Es besteht aus einem gemischten Team aus Polizeibeamtinnen und -beamten sowie Wissenschaftlern.

Nordrhein-Westfalen sollte hier dem Beispiel Bayerns folgen und ebenfalls ein solches Zentrum einrichten. Dabei liegt – entgegen dem bayerischen Modell – auch eine Einbeziehung der Staatsanwaltschaften nahe. Es sollte ein enger Aus-

tausch mit dem SZ Bayern und weiteren vergleichbaren Dienststellen angestrebt werden.

## **2.2.2 Politischer Extremismus**

Der politische Extremismus stellt einen Teilbereich der sogenannten „gruppenbezogenen Menschenfeindlichkeit“ dar. Dieser Begriff zielt darauf ab, feindselige Einstellungen zu Menschen unterschiedlicher sozialer, religiöser und ethnischer Herkunft sowie mit verschiedenen Lebensstilen in einer Gesellschaft mittels eines Begriffes von großer Spannweite zu erfassen. Als gemeinsamer Kern der diesem Begriff zugeordneten Phänomene wird eine Ideologie der Ungleichwertigkeit angenommen. Die Gleichwertigkeit von verschiedenen Gruppen der Gesellschaft wird in Frage gestellt.

Rechtsextremismus und Islamismus stellen aktuell die größte Gefahr für den demokratischen Rechts- und Verfassungsstaates und die freiheitlich-demokratische Kultur dar.

Die Phänomene des Rechtsextremismus und des Islamismus werden aufgrund ihrer besonderen Bedeutung im Folgenden jeweils in eigenen Abschnitten unter Ziff. 2.2.2.3 und Ziff. 2.2.2.4 abgehandelt.

Man darf aber nicht vergessen, dass es auch andere Formen des politischen Extremismus gibt. Es ist festzustellen, dass auch der Linksextremismus wieder deutlich erstarkt ist. Die Entwicklung des politischen Extremismus in Nordrhein-Westfalen stellt sich ausweislich des Verfassungsschutzberichtes des Landes Nordrhein-Westfalen für das Jahr 2018 so dar, dass die Anzahl der Straftaten im Bereich des Linksextremismus mit 1.394 Straftaten im Vergleich zum Vorjahr um 1,5 % gestiegen ist (2017: 1.374 Straftaten).

Der Bereich des Ausländerextremismus ist ein von deutschen Verfassungsschutzbehörden verwendeter Sammelbegriff für Aktivitäten von sogenannten „extremistischen oder terroristischen Ausländerorganisationen“, die Deutschland als „sicheren Rückzugsraum“ betrachten, von dem aus sie „ihre Ziele im Heimatland verfolgen können“. Aufgrund der Überschneidung mit anderen Bereichen des politischen Extremismus sind Fallzahlen zu diesem Bereich wenig aussagekräftig.

Die Eindämmung von politischem Extremismus lässt sich nicht allein mit der Bekämpfung von verfassungsfeindlichen Organisationen und staatlichen Repressionen erreichen. Wichtig sind insbesondere Präventionskonzepte, die auf die Stärkung einer nachhaltigen zivilen, demokratischen und menschenrechtsgeleiteten Kultur berichtet sein müssen.

### **2.2.2.1 Allgemeine Empfehlungen zur Bekämpfung des politischen Extremismus durch Stärkung der Befugnisse des Verfassungsschutzes**

In den letzten Jahren hat der Gesetzgeber wichtige Maßnahmen ergriffen, um die Sicherheitsbehörden für die Bewältigung aktueller und zukünftiger Bedrohungslagen besser aufzustellen. Das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) und auch der Verfassungsschutz in Nordrhein-Westfalen wurden zum Beispiel mit zusätzlichem Personal ausgestattet, technisch ertüchtigt und insbesondere auch im Hinblick auf rechtliche Befugnisse gestärkt. Zur Aufrechterhaltung einer wirksamen nachrichtendienstlichen Arbeit besteht aber auch weiterhin akuter Handlungsbedarf.

Es geht darum, den durch den technologischen Wandel erfolgten Verlust bisheriger Aufklärungsmöglichkeiten wenigstens teilweise zu kompensieren. Nachrichtendienste müssen zu ihrer Aufgabenerfüllung insbesondere wieder in die Lage versetzt werden, die normativ gewollten und deshalb bereits vorgesehenen Befugnisse auch tatsächlich real nutzen zu können. Zugleich müssen die Kontrollinstrumente entsprechend angepasst werden.

Folgende Herausforderungen stellen sich aktuell für den Verfassungsschutz:

Die Sicherheitsbehörden müssen als direkte Folge der Digitalisierung immer größere Datenmengen verarbeiten, deren Nutzung eine technisch und inhaltlich immer komplexere Analyse und Aufbereitung erfordert. Die Verschlüsselung von Daten nimmt stetig zu. Diese Entwicklung ist grundsätzlich begrüßenswert, denn sie führt zu mehr Vertrauen in die digitale Welt und zu einem besseren Schutz persönlicher Daten. Für Sicherheitsbehörden stellt dies jedoch neben der Datenmasse eine weitere Herausforderung dar.

Auch die Einführung der 5G-Technologie stellt eine große Herausforderung dar. Es ist mit einer gravierenden Verschlechterung des Erkenntnisaufkommens aus herkömmlicher Telekommunikationsüberwachung über G10-Maßnahmen zu rechnen.

Als "schärfstes Schwert" und Ultima Ratio sind G10-Maßnahmen immer noch unverzichtbar für die nachrichtendienstliche Informationsbeschaffung. Die Rechtsgrundlagen sind behutsam neu zu gestalten, um der Fortentwicklung der Kommunikationsinfrastrukturen zu All-IP-Netzen und dezentraler Organisation Rechnung zu tragen. Hierbei ist besonderes Augenmerk auf einen effektiven Grundrechtsschutz zu legen.

Rechtsgrundlage für die Arbeit des Bundesamtes für Verfassungsschutz ist das Bundesverfassungsschutzgesetz (BVerfSchG) vom 20. Dezember 1990 (BGBl. I S. 2954, 2970), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 30. Juni 2017 (BGBl. I S. 2097) geändert worden ist. Es liegt derzeit ein Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat für ein Gesetz zur Harmonisierung des Verfassungsschutzrechts vor, der sich derzeit in der Ressortabstimmung befindet. Der Entwurf enthält als wesentliche Säulen eine Erweiterung der Eingriffsbefugnisse, insbesondere die Schaffung einer Rechtsgrundlage für die Online-Durchsuchung und eine Fortentwicklung im Hinblick auf die Überwachung moderner Kommunikationsmittel (Quellen-TKÜ). Außerdem ist die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Speicherung von Daten unter 14-jähriger Personen vorgesehen.

#### a) Stärkung des Verfassungsschutzes von Bund und Ländern

Insbesondere zur Bekämpfung der Spionage und bei der Beobachtung bundesweit agierender Vereine oder Parteien ist eine Bündelung durch den Bund sinnvoll. Kleinere Verfassungsschutzämter der Länder sind hier auf Unterstützung angewiesen. Das Land Nordrhein-Westfalen ist zwar aufgrund seiner Größe und seiner personellen Ressourcen in der Lage, den Verfassungsschutz des Landes selbst zu organisieren. Die Sicherheit in anderen Ländern ist aber auch für Nordrhein-Westfalen von Bedeutung.

Es sollte daher eine Möglichkeit für kleinere Bundesländer geschaffen werden, die Aufgaben des Landesverfassungsschutzes freiwillig auf den Bund zu über-

tragen oder sich zu Verfassungsschutzverbänden zusammenschließen und damit auf einen eigenen Verfassungsschutz zu verzichten.

Insgesamt würde die Terrorismusbekämpfung von einer Stärkung der Zentralstellenfunktion des Bundesamtes für Verfassungsschutz profitieren. Die Zentralstellenfunktion könnte auch genutzt werden, um gemeinsame Beschaffungen zu koordinieren und durchzuführen.

Die Zentralstellenfunktion des Bundesamtes für Verfassungsschutz muss daher gestärkt werden.

- b) Rechtliche Gleichstellung der Überwachung von klassischer Telekommunikation und Messenger-Diensten bzw. sonstigen elektronischen Kommunikationsdiensten

Es ist eine Aktualisierung der rechtlichen und tatsächlichen Befugnisse der Verfassungsschutzbehörden erforderlich. Die Kommunikation der Menschen hat sich in den letzten Jahren verlagert und findet nunmehr oft über Messenger-Dienste statt. Die Nutzung von Messenger-Diensten durch für den Verfassungsschutz relevante Personen erfolgt oftmals unter bewusster Ausnutzung der komplexen Kommunikationsverschlüsselung mit dem Ziel der konspirativen Planung, Vorbereitung und Durchführung von Anschlägen.

Für diese Kommunikation fehlt es aktuell an einer Überwachungsbefugnis, welche aber dringend erforderlich ist. Durch die Schaffung einer entsprechenden Befugnis würde keine zusätzliche Überwachung entstehen, sondern lediglich eine Anpassung an die neuen Kommunikationswege erfolgen.

Zudem sollten Kommunikationsanbieter, die öffentlich zugängliche Telekommunikationsdienste anbieten, gesetzlich verpflichtet werden, die Umsetzung von zulässigen Überwachungsmaßnahmen durch die Verfassungsschutzbehörden technisch zu ermöglichen.

- c) Verbesserung der Übermittlungs- und Mitwirkungspflichten nicht-öffentlicher Stellen

Extremistische Personen nutzen für verfassungsschutzrelevante Aktivitäten oftmals Mietwagen. So reisten Teilnehmer rechtsextremistischer Veranstaltungen in der Vergangenheit des Öfteren mit Mietwagen zu Veranstaltungen an, was den Schluss zulässt, dass die Anmietungen der Fahrzeuge der Verschleierung der Identitäten der betroffenen Personen dienen soll. Der rechtsextremistisch motivierte Anschlag am 9. Oktober 2019 in Halle/Saale hat zudem erneut verdeutlicht, dass die Nutzung von Mietwagen auch als eine logistische Unterstützungsleistung für schwere und schwerste Gewalttaten durch Attentäter in Anspruch genommen wird.

Nach der derzeitigen Rechtslage kann durch die Verfassungsschutzbehörden nur mit großem Aufwand ermittelt werden, wer einen Mietwagen zum jeweiligen Zeitpunkt nutzte. Eine Auskunftserteilung durch Mietwagenfirmen auf Anfrage der Verfassungsschutzbehörden basiert auf deren Freiwilligkeit. Es besteht keine Auskunftspflicht. Die Schaffung einer entsprechenden Rechtsgrundlage ist daher dringend erforderlich.

- d) Verankerung des Marktortprinzips im Telekommunikationsrecht

Das Marktortprinzip ist ein Prinzip, das die Rechtsstellung von Waren- und Dienstleistungsanbietern in einem gemeinsamen Markt wie etwa der Europäi-

schen Union im grenzüberschreitenden Verkehr regeln soll. Der Markttort ist der Ort, an welchem die Interessen von Leistungsanbieter und Leistungsempfänger aufeinandertreffen. Dabei finden die Regeln des Ziellandes, speziell des Marktes, auf welchen das Angebot gerichtet ist, Anwendung. Auch ausländische Unternehmen sind dem Recht des Markttortes unterstellt, wenn sie am Markt des Markttortes auftreten. Dadurch soll es zu einer weitgehenden Gleichbehandlung in- und ausländischer Unternehmen in bestimmten Bereichen auf dem entsprechenden Zielmarkt kommen.

Bislang ist es so, dass in Fällen, in denen die G10-Kommission einen Anbieter zur Ausleitung von Inhalten verpflichtet, ausländische Anbieter sich oftmals auf das Recht ihres Staates berufen. Es darf nicht sein, dass Unternehmen, die in Deutschland Leistungen erbringen, die auch von Extremisten in Anspruch genommen werden, sich ihrer Pflicht entziehen, den Sicherheitsbehörden bei ihren Ermittlungen die benötigten Daten zu Verfügung zu stellen, weil der Sitz des Unternehmens nicht in Deutschland liegt.

So sind z.B. Anbieter wie Facebook, WhatsApp, Twitter etc. im Ausland ansässig. Daher besteht für sie keine rechtliche Verpflichtung zur Kooperation mit deutschen Sicherheitsbehörden und keine Pflicht zur Ermöglichung von Telekommunikationsüberwachungsmaßnahmen. Durch Nutzung ausländischer Anbieter können sich Internetnutzer der Überwachung durch deutsche Verfassungsschutzbehörden entziehen. Dasselbe gilt für ausschließlich im europäischen Ausland ansässige Kreditinstitute, Finanzdienstleistungsinstitute und Finanzunternehmen, die in Deutschland Finanzgeschäfte tätigen.

Wird ein Unternehmen in der Bundesrepublik Deutschland tätig, so muss es auch an die hiesigen Gesetze gebunden sein. Daher muss das sogenannte Markttortprinzip im deutschen Recht verankert werden. Es muss darauf hingewirkt werden, dass dieses auch international durchsetzbar ist.

#### 2.2.2.2 Allgemeine Empfehlungen zur Bekämpfung verschiedener Formen des politischen Extremismus

Die folgenden Empfehlungen beziehen sich auf die Bekämpfung verschiedener Formen des politischen Extremismus.

- a) Einführung einer bundesweiten Erkenntnisdatenbank und längere Speicherung von Erkenntnisdaten

Viele Erkenntnisse werden aktuell nur in Landesdatenbanken gespeichert. Ein länderübergreifender Zugriff auf die allgemeine Erkenntnisdatenbank ist aktuell technisch nicht möglich. Hier ist es erforderlich, dass der rechtlich erlaubte Datenaustausch auch technisch ermöglicht wird. Dieses Problem soll durch das Projekt „Polizei 2020“ gelöst werden.

Nach geltender Rechtslage müssen polizeiliche Erkenntnisdaten zudem schon nach zwei Jahren gelöscht werden. Dadurch können Anhaltspunkte für eine „schleichende“ Radikalisierung bestimmter Personen aus dem System verschwinden. Aus Sicht der Ermittlungsbehörden wäre eine längere Speicherung dieser Daten zu diskutieren. Es muss aber gleichzeitig auf eine konsequente Einhaltung der Löschungsfristen geachtet werden.



b) Weitere Vereinheitlichung der Bearbeitungs- und Einstufungsprozesse für Gefährder

In den letzten Jahren wurde die Praxis der Einstufung und Bearbeitung von Gefährdern zunehmend vereinheitlicht.

Die Regierungskommission begrüßt diese Vereinheitlichung. Die begonnenen Prozesse sind weiter fortzusetzen. Langfristiges Ziel muss hier eine Vereinheitlichung für alle Gefährder (insbesondere aus dem rechtsextremistischen und islamistischen Spektrum) auf europäischer Ebene sein.

Eine besondere Rolle nehmen das GETZ (Gemeinsames Extremismus- und Terrorismusabwehrzentrum) und das GTAZ (Gemeinsames Terrorismusabwehrzentrum) ein.

c) Zentralisierung der Gefährdersachbearbeitung in Nordrhein-Westfalen

Aktuell wird die Zuständigkeit für die Sachbearbeitung für islamistische Gefährder in Nordrhein-Westfalen umstrukturiert. Alle aktionsfähigen islamistischen Gefährder, die nicht ausgereist, nicht mutmaßlich tot oder in Haft sind, werden zukünftig nur noch in den sechs Kriminalinspektionen Staatsschutz gemäß § 4 KHSt-VO bearbeitet und nicht mehr wie bislang in 16 verschiedenen Kriminalinspektionen. Diese sechs besonders leistungsfähigen Behörden kommen auch bei der sonstigen Abwehr von Gefahren von terroristischen Anschlägen in Nordrhein-Westfalen zum Einsatz. Um eine zentralisierte Bearbeitung sicherzustellen, werden zudem grundsätzlich alle gegen diese Gefährder anhängigen Strafverfahren in diesen sechs Staatsschutzdienststellen bearbeitet.

Die Regierungskommission hat die Frage der Zentralisierung der Gefährdersachbearbeitung umfassend diskutiert. Bei einer vollständig zentralisierten Bearbeitung würden die erheblichen Entfernungen zwischen dem Landeskriminalamt und den Wohnsitzen der Gefährder zu praktischen Problemen führen. Bei einer vollständig dezentralen Bearbeitung dürfte eine ausreichende Abstimmung schwierig werden.

Die Regierungskommission hält aber eine Zentralisierung bei bestimmten Kerndelikten bei einer gleichzeitigen Annahmekompetenz entweder beim Landeskriminalamt Nordrhein-Westfalen oder den Großpräsidien bzw. Behörden nach § 4 KHSt-VO für sinnvoll. Wichtig ist aus Sicht der Regierungskommission, dass eine solche Zentralisierung für alle Gefährder (insbesondere aus dem rechtsextremistischen und islamistischen Spektrum) erfolgt.

d) Besserer Austausch zwischen Staats- und Verfassungsschutz

Der Verfassungsschutz und der polizeiliche Staatsschutz sollten sich regelmäßig über Maßnahmen in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich informieren und austauschen. Ein unzureichender Austausch kann dazu führen, dass ein „Gefährder“ durch den Verfassungsschutz und den polizeilichen Staatsschutz observiert wird, ohne dass die Behörden voneinander wissen. Hier ist – unter Beachtung des Trennungsgebotes – eine engere Abstimmung notwendig.

Modelle wie Verbindungsbeamtinnen bzw. -beamte, Sicherheitskoordinatorinnen bzw. -koordinatoren oder gemeinsame Dienststellen sollten geprüft werden.

- e) Vergrößerung der Fahndungsgruppe Staatsschutz des Landeskriminalamtes des Landes Nordrhein-Westfalen

Der polizeiliche Staatsschutz des Landeskriminalamtes des Landes Nordrhein-Westfalen verfügt über eine eigene Fahndungsgruppe. Aufgrund der gewachsenen Aufgaben stößt diese jedoch personell häufig an ihre Grenzen. Hier sollte eine Aufstockung des Personals erfolgen.

- f) Einführung von „Faktenchecks“ im Internet

Extremisten nutzen das Internet gezielt für Desinformationskampagnen. Sie können hierdurch einen großen Personenkreis erreichen und dabei selbst anonym bleiben. Um diesen gezielten Desinformationskampagnen entgegen zu wirken, könnte die Einführung umfassender Faktenchecks hilfreich sein.

Unabhängig von den ohnehin befassten Stellen könnte diese Aufgabe von den Landeszentralen und der Bundeszentrale für politische Bildung übernommen werden.

- g) Entwicklung neuer Konzepte für den Umgang mit Demonstrationen

Es gibt umfangreiche Erkenntnisse zum Umgang mit Demonstrationen und insbesondere der Gewaltprävention im Umfeld von Demonstrationen. So gibt es etwa den Forschungsbericht "Eskalation – Dynamiken der Gewalt im Kontext der G20-Proteste in Hamburg 2017". Darüber hinaus verfügt auch das Land Nordrhein-Westfalen aufgrund von verschiedenen Großveranstaltungen über eigene Erkenntnisse. Allerdings fehlt es an einer Zusammenführung dieser Erkenntnisse.

Bezüglich der Problematik der Konfrontationsdynamik bei Demonstrationen sollte daher eine Arbeitsgruppe eingesetzt werden, die vorhandene Erkenntnisse für das Land Nordrhein-Westfalen bündelt und nutzbar macht. Die Arbeitsgruppe sollte Vorschläge zum Thema der Gewaltprävention bei Demonstrationseignissen erarbeiten und diese mit Repräsentanten der Polizei in Bund und Ländern sowie Protestgruppen beraten, die von ihrer Grundausrichtung gewaltfrei sind.

- h) Schaffung einer landeseinheitlichen Regelung zu Auskünften nach dem Informationsfreiheitsgesetz bei angemeldeten Veranstaltungen

Das Auskunftsrecht nach dem Informationsfreiheitsgesetz wird teilweise genutzt, um Informationen zu Demonstrationen zu erlangen. So erfragen einige Organisationen die genauen Wege angemeldeter Demonstrationen, um diese dann gezielt zu stören. Dies kann die Arbeit der Polizei erschweren. Die Frage, ob ein Anspruch nach dem Informationsfreiheitsgesetz auf Beantwortung derartiger Anfragen besteht, ist in Nordrhein-Westfalen nicht abschließend geklärt. Hier ist eine verbindliche Richtlinie zur Handhabung durch die zuständigen Behörden notwendig.

- i) Einführung von „Red Teams“ (advocatus diaboli) bei Staatsschutzermittlungen und innerhalb des Verfassungsschutzes

Als „Red Team“ wird eine unabhängige Gruppe bezeichnet, welche die Effektivität einer Organisation verbessern soll, indem sie als Gegner auftritt. Ziel ist es dabei, Sicherheitslücken aufzudecken, bevor ein externer Dritter diese ausnutzen kann. Es ist besonders effektiv in Organisationen mit starren Strukturen und eingefahrenen Verfahrensweisen. Bei schwierigen Ermittlungsverfahren kann es passieren, dass sich die Ermittler zu schnell auf eine Hypothese festlegen und

dabei mögliche alternative Geschehensabläufe aus den Augen verlieren. Hier können sogenannte „Red Teams“ helfen. Dabei handelt es sich um Ermittler, die die Aufgabe haben, gezielt Gegenhypothesen zu entwickeln und die aktuellen Ermittlungen ständig in Frage zu stellen. In komplexen Staatsschutzverfahren könnten „Red Teams“ vorschnellen Festlegungen der Ermittler entgegenwirken.

### 2.2.2.3 Rechtstextremismus

Ausweislich des aktuellen Verfassungsschutzberichts des Bundes registrierte das Bundeskriminalamt für das Jahr 2018 insgesamt 36.062 politisch motivierte Straftaten, was gegenüber dem Vorjahr einen Rückgang um 8,7 % bedeutet (2017: 39.505).

Gleichwohl ist die Entwicklung vor allem im Bereich Rechtsextremismus besorgniserregend. Die Zahl der Straftaten ging zwar im Vergleich zum Vorjahr leicht zurück, doch gab es innerhalb der Szene einen Anstieg der Gewaltbereitschaft und Polarisierung. Dies lässt sich an der Zahl der rechtsextrem motivierten Gewalttaten (2018: 1.088; 2017: 1.054), den speziell fremdenfeindlichen Gewalttaten (2018: 821; 2017: 774) und – besonders – den „fremdenfeindlich“ motivierten Tötungsdelikten (2018: 6; 2017: 4) ablesen. Gewalttaten von Rechtsextremisten gegen Linksextremisten oder vermeintliche Linksextremisten stiegen um 15,3 % auf 113 (2017: 98).

Hinzu kommt, dass sich die rechtsextreme Szene ändert. Nicht erst seit den Anschlägen von Neuseeland und El Paso, Texas, ist klargeworden, dass sich – zusätzlich zu den „traditionellen“, oft in sogenannten „Kameradschaften“ organisierten Gruppen – eine transnationale, durch das Internet vernetzte Subkultur gebildet hat, der auch der Attentäter angehörte, der im Oktober 2019 die Synagoge in Halle angriff. Ähnlich lässt sich auch der Anschlag von Hanau im Februar 2020 einordnen. Diese, wie auch vorherige, Attentate dienen dazu, weitere Anschläge zu „inspirieren“, weshalb davon ausgegangen werden muss, dass auch vermeintlich isolierte Einzeltäter weiterhin eine Gefahr darstellen.

Obwohl nicht immer eindeutig dem rechtsextremen Spektrum zuzuordnen, nahm das Bedrohungspotential bei „Reichsbürgern“ und sogenannten „Selbstverwaltern“ zu. Die Zahl der Straftaten blieb relativ stabil (2018: 776; 2017: 783) doch auch hier kam es zu einem deutlichen Anstieg der Gewalttaten (2018: 160; 2017: 130). Da „Reichsbürger“ die Bundesrepublik Deutschland und deren staatliche Behörden nicht anerkennen, kam es häufig zu Konflikten mit Amtsträgern und der Polizei. Neben Erpressungsdelikten (98) gab es deshalb zahlreiche Widerstandsdelikte (39), Nötigungen und Bedrohungen (177).

Die Entwicklung des Rechtsextremismus speziell in Nordrhein-Westfalen stellt sich ausweislich des Verfassungsschutzberichtes des Landes Nordrhein-Westfalen für das Jahr 2018 wie folgt dar:

Die Anzahl der Straftaten im Bereich Rechtsextremismus ist mit 3.767 Straftaten (2017: 3.764) im Vergleich zum Vorjahr nahezu gleichgeblieben. Propagandadelikte und Volksverhetzungen machen mit 75,1 % (2.830 von 3.767 Straftaten) wie in den Vorjahren den überwiegenden Anteil der Straftaten im Bereich Rechtsextremismus aus (2017: 73,4 %). Die Anzahl der Gewaltdelikte durch rechtsmotivierte Tatverdächtige ist mit 217 Straftaten gegenüber dem Vorjahr um 5,3 % gestiegen (2017: 206 Straftaten).

Im Jahr 2017 wurde das Oberthema „Reichsbürger/Selbstverwalter“ im „Kriminalpolizeilichen Meldedienst Politisch motivierte Kriminalität“ eingeführt. Die Zahl

der 2018 registrierten Straftaten im Themenfeld „Reichsbürger/Selbstverwalter“ liegt bei 64 Straftaten (2017: 85 Straftaten) und ist damit gesunken.

Die nachfolgenden Empfehlungen beziehen sich speziell auf die Bekämpfung des Rechtsextremismus. Zu berücksichtigen ist hierbei, dass viele Taten im Bereich des Rechtsextremismus als sogenannte „Hasskriminalität“ eingeordnet werden können. Die Regierungskommission hat sich unter Ziff. 2.2.3 dieses Abschlussberichts gesondert mit dem Thema „Hasskriminalität“ beschäftigt.

a) Stärkere Präsenz der Sicherheitsbehörden in rechtsextremen Subkulturen

Neben traditionellen Milieus organisieren sich Rechtsextreme zunehmend auch in transnational vernetzten, virtuellen Subkulturen. Dort finden sozial isolierte junge Männer Inspiration und eine Art von „Gemeinschaft“, die ihre extremistischen Ansichten bekräftigt und sie zum (terroristischen) Handeln ermutigt. Auch ermöglichen sie potentiellen Attentätern, sich aus ideologischen Versatzstücken und Verschwörungstheorien eine den eigenen Bedürfnissen entsprechende Weltanschauung zu konstruieren. Die Attentäter von Christchurch, El Paso, Halle und Hanau sind hierfür nur die aktuellsten Beispiele. Sicherheitsbehörden müssen in diesen Subkulturen genauso präsent sein wie in traditionellen rechten Milieus. Hierbei sollten ähnliche Mittel eingesetzt werden wie bei der Infiltrierung virtueller Subkulturen von Dschihadisten, die die Sicherheitsbehörden mittlerweile relativ effektiv überwachen.

b) Ausbau der Präventions- und Aussteigerprogramme

Die Politik reagiert auf den politischen Extremismus bislang kaum strategisch und insbesondere nicht länderübergreifend.

In Nordrhein-Westfalen bestehen – wie in den meisten anderen Ländern auch – verschiedene Präventions- und Aussteigerprogramme (z.B. NINA NRW). Diese sollten weiter ausgebaut werden. Ein grundlegendes Problem all dieser Programme bzw. der entsprechenden Träger besteht aber in der projektbezogenen Finanzierung. Diese erschwert langfristige Planungen. Hier sollten neue Finanzierungskonzepte, die insbesondere eine langfristige und strategische Förderung ermöglichen, geprüft werden.

Problematisch ist zudem, dass es keine länderübergreifende Koordinierungsstelle gibt, die einen bundesweiten Überblick über die verschiedenen Programme in den einzelnen Ländern hat. Es würde sich deshalb anbieten, eine der etablierten und erfahrenen Organisationen mit den Aufgaben eines bundeszentralen Trägervereins zu betrauen. Dieser könnte als Koordinierungsstelle von Deradikalisierungsaktivitäten auf Länder- und Bundesebene im Schnittpunkt Innere Sicherheit, Politik und deradikalisierungsrelevanter NGO's wirken und zudem Aussteigerberater schulen.

Deradikalisierung ist eine Daueraufgabe für eine wehrhafte Demokratie. Hierzu sollten strukturierte Ausbildungsangebote an Hochschulen und anderen Bildungseinrichtungen geschaffen werden.

c) Weitere Verbesserung des Umgangs mit Reichsbürgern

Es wurden in der Vergangenheit durch unterschiedliche Behörden qualitativ hochwertige Handreichungen zum Umgang mit Reichsbürgern erstellt, sodass sich der Umgang der Behörden mit diesen deutlich verbessert und sich die Gefahr, die von Reichsbürgern ausgeht, entschärft hat. Die Kommission begrüßt die

Anstrengungen der Landesregierung und die dadurch bedingten positiven Entwicklungen in diesem Bereich.

Gleichwohl sollte beobachtet und ggf. geprüft werden, ob die Vorschriften § 90a StGB (Verunglimpfung des Staates und seiner Symbole) und § 90b StGB (Verfassungsfeindliche Verunglimpfung von Verfassungsorganen) so erweitert werden können, dass sie in bestimmten Fällen auch die Leugnung der Existenz der Bundesrepublik erfassen. Die Aktivitäten von Reichsbürgern sind dem in § 90a und § 90b StGB bereits jetzt unter Strafe gestellten Verhalten zum Teil ähnlich.

Im Zusammenhang mit dem legalen Waffenbesitz von Reichsbürgern ist anzumerken, dass die Zugehörigkeit zur Gruppe der Reichsbürger aus Sicht der Regierungskommission grundsätzlich eine waffenrechtliche Unzuverlässigkeit begründen muss.

#### 2.2.2.4 Islamismus

Seit mindestens zwei Jahrzehnten sind bestimmte Formen des politischen Islam – speziell der dschihadistisch orientierte Salafismus – eine Bedrohung für die Sicherheitslage in Deutschland. Besonders in den Jahren nach 2011, im Zuge der Bürgerkriege in Syrien und dem Irak und mit dem Aufstieg des sogenannten Islamischen Staates (IS) hatte sich die terroristische Gefährdung stark verschärft. Alleine aus Deutschland zogen knapp 1000 Männer und Frauen in das Konfliktgebiet, um sich dort dem vom IS geschaffenen „Kalifat“ anzuschließen. Hinzu kamen hunderte von IS-Anhängern, die zwar in der (deutschen) Heimat blieben, sich aber trotzdem als Teil der transnationalen dschihadistischen Bewegung IS verstanden. Laut Europol waren 2015 und 2016 die Jahre mit den europaweit meisten dschihadistischen Terroranschlägen und Todesopfern in über einem Jahrzehnt. Hierzu zählte auch der Anschlag auf den Berliner Breitscheidplatz, beim dem zwölf Menschen starben und dessen Attentäter lange Zeit in Nordrhein-Westfalen lebte.

Seit dem weitgehenden Zusammenbruch des Kalifats in Syrien und dem Irak hat sich auch die Terrorbedrohung in Deutschland und Europa scheinbar etwas beruhigt. Die Sicherheitsbehörden zählen weniger Anschlagversuche und haben außerdem festgestellt, dass Anschlagversuche weniger professionell sind und häufig von Einzeltätern durchgeführt werden, die keine direkte Verbindung zum IS oder anderen dschihadistischen Terrororganisationen unterhielten. Auch ist die Online-Propaganda des IS stark zurückgegangen, und es fällt der Organisation offenbar schwer, neue Anhänger zu gewinnen. Einiges spricht dafür, dass der schnelle und dramatische „Untergang“ des Kalifats zu einer Art Legitimationskrise geführt hat, im Zuge derer selbst loyale Anhänger die Zukunft und die weitere Entwicklung der Gruppe in Frage stellen.

Doch das bedeutet nicht, dass die Gefahr vorüber ist. Nach wie vor kommt es fast monatlich zu Festnahmen von IS-Anhängern, die dabei waren, Anschläge zu planen – auch in Nordrhein-Westfalen. Die Bedrohung durch Einzeltäter, die sich im Internet radikalisiert haben oder Teil von salafistischen Szenen waren, aber keine direkte Verbindung zur Organisation IS aufweisen, ist nach wie vor akut. Die langfristig vielleicht wichtigste Frage ist, wie sich die sogenannten Rückkehrerinnen und Rückkehrer verhalten werden. Hierzu gehören die Männer (und schätzungsweise 20% Frauen), die nach Syrien und in den Irak gereist sind, um dort Teil des IS zu werden, mittlerweile aber wieder in Deutschland – oder auf dem Weg nach Deutschland – sind. Die Sicherheitsbehörden gehen davon aus,

dass ein Drittel der geschätzt 1000 „Syrienkämpfer“ wieder in Deutschland ist. Ein weiteres Drittel ist nach wie vor in der Region – viele davon in Flüchtlingscamps, häufig mit kleinen Kindern.

Hinzu kommt, dass niemand voraussagen kann, wie sich der Islamische Staat als Organisation weiterentwickeln wird. Eine „Wiederauferstehung“ des Kalifats ist unwahrscheinlich, doch genauso unrealistisch ist ein völliges Verschwinden der Gruppen oder der Zehntausenden von Personen, die sich durch den IS in den letzten Jahren der dschihadistischen Szene angeschlossen haben. Eine Neuordnung der Szene – inklusive das Wiedererstarken von al-Qaida oder das Entstehen neuer Organisationen – ist nicht auszuschließen. Es ist deshalb wichtig, dass die Sicherheitsbehörden in Nordrhein-Westfalen die Szene weiter im Blick behalten und genau mitverfolgen, wie sich die dschihadistischen Netzwerke neu „sortieren“, wer aus internen Wirrungen und Machtkämpfen als Gewinner hervorgeht und welche Bedrohungen hieraus für das Land entstehen.

Für Deutschland und Nordrhein-Westfalen kommt die islamistische Gefahr in den kommenden Jahren vor allem aus drei Richtungen:

1. Zurückgekehrte Auslandskämpfer, die in dschihadistischen Netzwerken wegen ihrer Kampferfahrung traditionell eine herausgehobene Rolle spielen und häufig die Anführer der nächsten Generation von Kämpfern werden;
2. Einzeltäter, die auf eigene Faust, und häufig mit einfachsten Mitteln, Anschläge durchführen und wenig Kontakte zu organisierten Strukturen unterhalten; und
3. Verbreiter von islamistischen Ideologien, speziell dem Salafismus, die zumindest die freiheitlich-demokratische Grundordnung untergraben wollen und schlimmstenfalls die Beteiligung an Gewaltakten propagieren.

All diesen Gefahren sollte konsequent durch eine Kombination von strafrechtlichen, sicherheitspolitischen oder präventiven Maßnahmen entgegengewirkt werden.

- a) Schaffung einer rechtlichen Grundlage für die Beobachtung von unter 14 Jahre alten Personen durch den Verfassungsschutz

Aktuell haben die Verfassungsschutzbehörden keine rechtliche Grundlage zur Beobachtung von Personen, die unter 14 Jahre alt sind. Es wird jedoch zunehmend beobachtet, dass Salafisten sich für die Rekrutierung gezielt auch an junge Menschen wenden. Darüber hinaus befinden sich unter den Rückkehrerinnen und Rückkehrer aus Syrien eine nicht unerhebliche Anzahl von unter 14-Jährigen, welche in Syrien traumatisiert und indoktriniert wurden.

Aktuell ist es dem Verfassungsschutz nicht möglich, die Namen von diesen Kindern zu speichern. Dies gilt selbst dann, wenn diese für den IS aktiv an Tötungen im Ausland teilgenommen haben. Eine Weiterleitung entsprechender Informationen an andere Behörden (z.B. Jugendämtern) ist nach aktueller Rechtslage ebenfalls nicht möglich. Aus fachlicher Sicht erscheint daher eine Änderung der Altersgrenze von Minderjährigen unter entsprechend strengen gesetzlichen Voraussetzungen notwendig, um Radikalisierungsverläufe nachvollziehen zu können, präventiv tätig zu werden und ggf. frühzeitig Kenntnis von etwaig geplanten Rechtsgutsverletzungen zu erlangen.

Das Alter und die Einsichtsfähigkeit sind für die strafrechtliche Schuldfähigkeit bedeutsam, nicht hingegen für die Gefahrenabwehr. Zweck der Beobachtung durch den Verfassungsschutz ist ausschließlich die Gefahrenabwehr. Der Ver-

fassungsschutz hat keinen Strafverfolgungsauftrag. Das Polizeirecht enthält im Übrigen keine altersbezogenen Speicherschwellen (§ 29 BPolG, § 22 PolG NRW), sondern bewertet ein junges Alter als eine dynamische Entwicklungsphase, der durch verkürzte Regelprüfungs- und Aussonderungsfristen Rechnung zu tragen ist (§ 35 Abs. 3 BPolG, § 22 Abs. 4 PolG NRW).

Im Falle einer Speicherung der Namen von Minderjährigen kann eine zielgerichtete Sammlung von Erkenntnissen und – insbesondere zum Schutz des Minderjährigen – eine Benachrichtigung von Jugendschutzeinrichtungen von Seiten des Verfassungsschutzes erfolgen.

Eine Befugnis zur Beobachtung dieses Personenkreises ist dringend erforderlich. Dabei soll es nicht um eine Rund-um-die-Uhr-Überwachung, sondern lediglich um die Speicherung von Personaldaten und Erkenntnissen gehen.

- b) Übertragung der Zuständigkeit für die Strafvollstreckung in Verfahren vor den Staatsschutzsenaten bei Jugendlichen auf das erkennende Gericht

Die Strafvollstreckungszuständigkeit der Staatsschutzsenate gem. § 462a Abs. 5 S. 1 StPO gilt nicht für Jugendliche. Hier ist nach § 82 Abs. 1 JGG der Jugendrichter beim Amtsgericht als Vollstreckungsleiter zuständig. Die Staatsschutzverfahren gegen Jugendliche und Heranwachsende sind stark angestiegen, weil Jugendliche und Heranwachsende von terroristischen Vereinigungen aus dem islamistischen Spektrum gezielt indoktriniert und angeworben werden. Die Jugendrichterinnen und -richter sind mit der Problematik ideologisch motivierter Straftaten oft nur unzureichend vertraut. Der Vollstreckungsverlauf ist bei diesen Tätern oftmals beanstandungsfrei. Sie nehmen selten Drogen und verhalten sich im Strafvollzug angepasst. Ohne eine Aufarbeitung ihrer Ideologie ist eine vorzeitige Entlassung zum Schutz der Allgemeinheit in vielen Fällen kaum zu verantworten. Bei Strafrestaussatzung und Führungsaufsicht sind engmaschige Weisungen erforderlich. Die Ausweitung der Vollstreckungszuständigkeit der Staatsschutzsenate bei den Oberlandesgerichten auf die von Ihnen verurteilten Jugendlichen wäre daher sinnvoll.

- c) Verbesserung des Umgangs mit „Rückkehrerinnen“ und „Rückkehrern“

Nach dem Zusammenbruch der Strukturen des sogenannten Islamischen Staates in Syrien beabsichtigen vermehrt aus Deutschland nach Syrien gereiste Kämpfer die Rückkehr nach Deutschland. Dabei handelt es sich zum Teil um in Freiheit befindliche Personen, welche selbstständig zurückreisen, aber auch um Personen, welche im Rahmen der Kampfhandlungen in Gefangenschaft geraten sind und nunmehr aus der Haft einen Antrag auf Rückführung stellen. Die Rückkehr dieser Personen stellt die deutschen Sicherheitsbehörden vor große Herausforderungen.

Soweit die betroffenen Personen über die deutsche Staatsbürgerschaft verfügen, sollte die Bundesrepublik an der Rückführung von inhaftierten IS-Kämpfern mitwirken. Eine Verweigerung der Rücknahme würde dazu führen, dass Deutschland sich in Widerspruch zu seiner gegenüber anderen Staaten aufgestellten Forderung zur Rückführung von in Deutschland lebenden Gefährdern mit ausländischer Staatsbürgerschaft in deren Heimatländer setzen würde. Es muss jedoch angestrebt werden, die Rückführungen zeitlich zu staffeln, um eine geordnete Aufnahme durch die deutschen Behörden zu ermöglichen.

#### d) Weitere Verbesserung der Deradikalisierungsprogramme

Nordrhein-Westfalen verfügt mit dem Programm „Wegweiser“ über ein qualitativ hochwertiges Deradikalisierungsprogramm für gewaltbereite Salafisten. Die bereits begonnene Ausweitung des Programmes auf weitere Regionen muss zügig vorangetrieben werden. Zur weiteren Optimierung von „Wegweiser“ sollte auch der Austausch mit Deradikalisierungsprogrammen im benachbarten Ausland – insbesondere in den Niederlanden – erfolgen.

Wie bei der Bekämpfung des Rechtsextremismus (vgl. Ziff. 2.2.2.3) sollten auch im Bereich der Bekämpfung des Islamismus strukturierte Ausbildungsangebote an Hochschulen und anderen Bildungseinrichtungen geschaffen werden.

### **2.2.3 Hasskriminalität**

Das Phänomen der Hasskriminalität stellt neben dem politischen Extremismus einen weiteren Teilbereich der sogenannten „gruppenbezogenen Menschenfeindlichkeit“ dar. Hasskriminalität kann jeden betreffen, unabhängig davon ob sie oder er Angehörige oder Angehöriger der Mehrheits- oder Minderheitengesellschaft ist.

Die Behörden benutzen für die statistische Erfassung von Hasskriminalität Daten, welche im Rahmen der „Politisch Motivierten Kriminalität“ (PMK) erhoben werden. Unter Hasskriminalität werden jene Taten verstanden, die sich gegen eine Person wegen ihrer politischen Einstellung, Nationalität, Volkszugehörigkeit, Rasse, Hautfarbe, Religion, Weltanschauung, Herkunft oder aufgrund ihres äußeren Erscheinungsbildes, ihrer Behinderung, ihrer sexuellen Orientierung oder ihres gesellschaftlichen Status richten, und die Tathandlung damit im Kausalzusammenhang steht bzw. sich in diesem Zusammenhang gegen eine Institution, Sache oder ein Objekt richtet.

Um als Hasskriminalität eingeordnet werden, muss eine Tat somit im Kern zwei Kriterien erfüllen. Sie muss einen Straftatbestand erfüllen und zudem durch ein gruppenbezogenes Vorurteil motiviert sein. Es wird somit nicht nur das individuelle Opfer angegriffen, Hasskriminalität richtet sich vielmehr gegen eine Gruppe von Menschen in ihrer Gesamtheit.

Ein Grundproblem im Zusammenhang mit dem Phänomen der Hasskriminalität besteht darin, dass oftmals nicht alle Daten im Zusammenhang mit diesen Taten erhoben werden, die möglicherweise Rückschlüsse auf das Tatmotiv ermöglichen könnten. Die Bemühungen um die Entwicklung zielgerichteter Strategien für die Bekämpfung von Hasskriminalität werden durch diese „Untererfassung“ erschwert.

Menschen mit Migrationshintergrund sind in besonderem Maße gefährdet, Opfer von Hasskriminalität zu werden. Seit einigen Jahren mehren sich zudem Fälle von Beleidigungen, Bedrohungen und gewalttätigen Übergriffen auf Politikerinnen und Politiker, insbesondere aus dem Bereich der Kommunalpolitik.

Kritisch zu betrachten ist die teilweise vertretene Einbettung des Phänomens der Hasskriminalität in das Extremismuskonzept sowie die Annahme, dass es sich um eine „politische“ Tat handeln muss. Das Extremismuskonzept ist vorrangig auf staatsfeindliche Bestrebungen fokussiert und hat sich der Abwehr von Ge-



fahren für die freiheitlich demokratische Grundordnung verschrieben. Vorurteilsmotivierte Taten werden daher häufig nur dann als solche erkannt, wenn sie einen Bezug zu rechtsextremistisch orientierten Tätern oder Verbindungen zu einer als rechtsextrem bekannten Organisationen aufweisen. Festzustellen ist, dass die (ausschließliche) Verwendung dieser Begriffe die Bearbeitung des weiter gefassten und dringend zu bearbeitenden Problemkomplex der rassistisch motivierten Straftaten behindert.

Auf dem Ministerratstreffen von Maastricht 2003 wurde der Begriff „Hasskriminalität“ in OSZE-Vereinbarungen eingeführt. Mit dem Ministerratsbeschluss über Toleranz und Nichtdiskriminierung von 2007 sowie dem Beschluss über die Bekämpfung von Hasskriminalität von 2009 liegen ausführliche Vereinbarungen zu diesem Themenfeld vor.

In der polizeilichen Arbeit findet der Begriff der Hasskriminalität hingegen bislang kaum Verwendung. Hier werden die politisch motivierten Straftaten regelmäßig in die Kategorien Rechts-, Links- und Ausländerextremismus sowie Islamismus unterteilt. Dies hängt auch damit zusammen, dass sich aus dieser Einordnung oft zielgerichtete Ermittlungsansätze ergeben, und daher die fachliche Zuständigkeit entsprechend spezialisierter Organisationseinheiten an diese Kategorien geknüpft wird.

In strafrechtlicher Hinsicht ist die hinter der Hasskriminalität stehende Motivation seit einer Gesetzesänderung im Jahr 2015 nach § 46 Abs. 2 StGB auch im Rahmen der Strafzumessung zu berücksichtigen. Nach dem Wortlaut von § 46 Abs. 2 StGB sind im Rahmen der Strafzumessung auch rassistische, fremdenfeindliche oder sonstige menschenverachtende Beweggründe einzubeziehen. Neben diesen Strafzumessungskriterien wurden zudem Ergänzungen in den für die Ermittlungsbehörden verbindlichen „Richtlinien für das Straf- und Bußgeldverfahren“ (RiStBV) vorgenommen. Für die Ermittlungsarbeit betont Nr. 15 RiStBV nunmehr, dass „soweit Anhaltspunkte für rassistische, fremdenfeindliche oder sonstige menschenverachtende Beweggründe bestehen, [...] die Ermittlungen auch auf solche Tatumstände zu erstrecken“ sind. Darüber hinaus werden die Möglichkeiten der Staatsanwaltschaft, Geschädigte von vorurteilsmotivierten Delikten auf den sogenannten Privatklageweg zu verweisen oder die Verfahren einzustellen, deutlich eingegrenzt. Nr. 86 RiStBV stellt klar, dass in der Regel das öffentliche Interesse an der Strafverfolgung zu bejahen ist, wenn die benannten Beweggründe vorliegen.

Die Regierungskommission hält die folgenden Maßnahmen zur Bekämpfung der Hasskriminalität für sinnvoll bzw. erforderlich:

- Hasskriminalität kann nur wirksam bekämpft werden, wenn potentielle Opfer von Hasskriminalität Vertrauen in die Sicherheitsbehörden haben. Das Vertrauen kann durch unzulässige, unprofessionelle und ineffiziente Methoden – wie etwa „Racial Profiling“ – erschüttert werden.
- Die statistische Erfassung von Hasskriminalität ist oftmals schwierig, weil die Motivation des Täters zu Beginn eines Ermittlungsverfahrens nicht klar ist. Es sollte daher bei Vorliegen entsprechender Anhaltspunkte routinemäßig im Ermittlungsverfahren eine mögliche hasskriminelle Tatmotivation abgefragt werden. Es muss zudem sichergestellt werden, dass Fälle von Hasskriminalität im gesamten Verfahrensverlauf von der Strafanzeige bis zum Urteil erfasst werden, und die daraus resultierenden Zahlen jähr-

lich der Öffentlichkeit und insbesondere auch den Opferberatungsstellen zugänglich gemacht werden.

- Das Thema Opferschutz wird in der Ausbildung bei Polizei und Justiz üblicherweise allgemein aufgegriffen, ohne dass das Phänomen der Hasskriminalität im Einzelnen thematisiert wird. Die Vermittlung von Besonderheiten des Phänomens der Hasskriminalität muss Bestandteil der Aus- und Fortbildung Polizistinnen und Polizisten, Staatsanwältinnen und Staatsanwälten sowie Richterinnen und Richtern werden. Es sollte evaluiert werden, in wieweit die derzeitigen Ausbildungspläne angepasst bzw. ergänzt werden könnten. Die Erfahrungen der Opferberatungsstellen sollten in die Aus- und Weiterbildungskonzepte einfließen.
- Bei den Polizeidienststellen und den Staatsanwaltschaften müssen speziell geschulte Beamtinnen und Beamte für Hasskriminalität eingesetzt werden. Diese können dann neben der individuellen Fallbearbeitung unter anderem als Bindeglied zu Selbsthilfeorganisationen und Beratungsstellen dienen. Aufgrund der wenigen spezialisierten Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner in den Behörden sind Kooperationen von Polizei und Staatsanwaltschaften mit Betroffenengruppen und Beratungsstellen bisher kaum etabliert. Gemeinsame Präventions- und Aufklärungsstrategien können – abhängig von der Zufälligkeit geschulten Personals – höchstens punktuell entwickelt werden.
- Die Verfolgung von (hass-) kriminell motivierten Online-Straftaten scheidet regelmäßig an der Schwierigkeit, Nutzerdaten wie IP-Adressen von global aufgestellten Internetkonzernen zeitnah zu erhalten. Insbesondere die Komplexität des justiziellen Rechtshilfeverfahrens erweist sich als Ermittlungshemmnis. Eine durchsetzbare Pflicht zur unmittelbaren Datenherausgabe an Ermittlungsbehörden auf Grundlage eines richterlichen Beschlusses unter Geltung des Marktortprinzips sollte gesetzlich verankert werden. Zudem sollte die Ausgestaltung einer zivilrechtlichen Haftung der Betreiber sozialer Medien gegenüber Opfern von Hasskriminalität für die Verletzung bestehender Löschpflichten geprüft werden.
- Im Rahmen des Maßnahmenpaktes zur Bekämpfung des Rechtsextremismus und der Hasskriminalität plant die Bundesregierung u.a. die Identifizierung bei Hasskriminalität im Netz zu verbessern. Neben einer Anpassung des NetzDG und der Einrichtung einer neuen Zentralstelle beim Bundeskriminalamt, werden hiernach Prozesse etabliert, die eine beträchtliche Anzahl zusätzlicher Ermittlungsverfahren in den Ländern erwarten lassen. Damit die Initiative zu einer wirksamen Strafverfolgung und Prävention führen kann, ist zwingend zusätzliches qualifiziertes Personal bei den Staatsanwaltschaften und der Kriminalpolizei erforderlich.

#### **2.2.4 Cyberkriminalität**

Cyberkriminalität umfasst die Straftaten, die sich gegen das Internet, Datennetze, informationstechnische Systeme oder deren Daten richten (sogenannte Cyberkriminalität im engeren Sinne) respektive generell Straftaten, die mittels Informationstechnik begangen werden (sogenannte Cyberkriminalität im weiteren Sinne). Unabhängig von der kriminalfachlichen Definition ist phänomenologisch sowohl die Herausbildung spezifischer IT-Straftaten als auch die Adaption klassisch analoger Kriminalität im digitalen Raum zu beobachten. Damit treten neben

den eigentlichen „Hackingangriff“, das Eindringen in Datennetze und die Manipulation von Datenbeständen ebenso der Onlinebetrug, Identitätsdiebstahl und die strafbare Hassrede in sozialen Netzwerken. Cyberkriminalität ist damit zu einer bestimmenden Kriminalitätsform geworden, die bereits heute Wirtschaft, Staat und Gesellschaft massiv bedroht.

Die Entwicklung dieses Deliktsbereiches ist besorgniserregend. Im aktuellen Digitalbarometer „Bürgerbefragung zur Cyber-Sicherheit“ der polizeilichen Kriminalprävention der Länder und des Bundes sowie des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik gibt jeder vierte Befragte an, bereits Opfer von Kriminalität im Internet geworden zu sein. Im Vordergrund stehen hier der Betrug beim Onlineshopping, Phishing, Schadsoftware, Identitätsdiebstahl oder Cybermobbing. Dies hat unmittelbare Auswirkungen auf das Sicherheitsgefühl der Internetnutzer. Fast jeder Dritte schätzt seine oder ihre persönliche Gefahr, Opfer von Cyberkriminalität zu werden, als hoch oder sehr hoch ein.

Noch dramatischer sind die Auswirkungen auf das Wirtschaftsleben. In einer Erhebung des Branchenverbandes Bitkom zum Wirtschaftsschutz in der digitalen Welt geben 75 % der befragten Unternehmen an, in den letzten zwei Jahren vor der Befragung von Datendiebstahl, Industriespionage oder Sabotage betroffen zu sein. Weitere 13 % halten sich für vermutlich betroffen. Somit sind fast neun von zehn Unternehmen unmittelbar durch typische Erscheinungsformen von Cyberkriminalität berührt. Wesentliche Angriffsszenarien sind der Diebstahl von sensiblen digitalen Daten oder Informationen, die digitale Sabotage von Informations- und Produktionssystemen oder Betriebsabläufen sowie das Ausspähen von digitaler Kommunikation. In erschreckenden 70 % der Fälle haben digitale Angriffe bei den betroffenen Unternehmen einen messbaren Schaden verursacht – ein erheblicher Anstieg von 43 % Schadensrealisierung im Jahr 2017. Im Einklang mit diesem Befund hält das Allianz Risk Barometer 2020 im globalen Maßstab fest, dass Cybersicherheitsvorfälle mittlerweile auf Platz eins der Unternehmensrisiken rangieren. Für die Bundesrepublik Deutschland beziffert Bitkom den Gesamtschaden durch Cyberkriminalität auf mehr als 100 Mrd. € jährlich.

Mit der zunehmenden Digitalisierung des öffentlichen Lebens haben sich auch der politische Diskurs und die gesamtgesellschaftliche Debatte in den digitalen Raum verlagert. Das politische Leben ist dadurch digitalen Angriffsszenarien ausgesetzt, deren Intensität und Reichweite geeignet erscheint, bestimmenden Einfluss auf den politischen Willensbildungsprozess zu nehmen und diesen zu verzerren. Strafbare Hassrede in Form von volksverhetzenden, beleidigenden oder sonst strafbaren Kommentaren dominiert zunehmend die Diskussion in den sozialen Netzwerken und Kommentarforen der Medien. „Doxxing“, das Publizieren personenbezogener, regelmäßig nicht öffentlich verfügbarer Informationen über politisch oder gesellschaftlich exponierte Personen mit dem Ziel ihrer Diskreditierung, ist zu einem Faktor im politischen Meinungskampf geworden. Schließlich bietet die zunehmende Digitalisierung der Wahl- und Abstimmungsprozesse Anlass für die Besorgnis einer unmittelbaren Manipulation des Wahlvorganges selbst.

Die wirksame Bekämpfung von Cyberkriminalität und eine nachhaltige Verbesserung der Cybersicherheitssituation in Nordrhein-Westfalen erfordern eine umfassende Betrachtung des Phänomens und eine Vielzahl ineinandergreifender Maßnahmen.

#### 2.2.4.1 Verbesserung der Bekämpfung der allgemeinen Cyberkriminalität

Die Polizeidienststellen müssen flächendeckend in die Lage versetzt werden, allgemeine Erscheinungsformen der Cyberkriminalität sachgerecht zu bearbeiten. Dies setzt voraus, dass qualifizierte Cyberermittler in ausreichender Zahl und Qualifizierung auch in der Fläche zur Verfügung stehen. Besondere Bedeutung kommt der digitalen Präsenz der Strafverfolgungsbehörden zu. Digitale Straftaten bei der „Polizeiwache um die Ecke“ anzuzeigen, entspricht nicht mehr der Lebenswirklichkeit vieler Bürger und wird der besonderen Eilbedürftigkeit bei der Sicherung digitaler Spuren nicht gerecht. Über moderne Techniken wie KI-gestützte Chatbots müssen die Strafverfolgungsbehörden eine interaktive, digitale Anzeigenerstattung, die den Bürger unterstützt und alle für eine sachgerechte Bearbeitung der Strafanzeige erforderlichen Tatsachen bereits bei der Anzeigenerstattung qualitätsgesichert erhebt, ermöglichen.

Digitalkompetenz darf nicht auf polizeiliche Dienststellen beschränkt bleiben. Wirkungsvolle Strafverfolgung kann nur gelingen, wenn auch bei jeder Staatsanwaltschaft und bei den Strafgerichten Nordrhein-Westfalens in IT-Fragen besonders qualifizierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vorhanden sind. Die bei dem Landgericht Köln eingerichtete große Spezialstrafkammer für Cyberdelikte darf kein Einzelfall bleiben.

#### 2.2.4.2 Stärkung des Eigenschutzes der Menschen in Nordrhein-Westfalen

Die Sicherheit im digitalen Raum wird maßgeblich nicht zuletzt durch das Vermögen der Bürgerinnen und Bürger gewährleistet, grundlegende Regeln der IT-Sicherheit zu kennen und anzuwenden. Nordrhein-Westfalen als bevölkerungsreichstes Bundesland muss durch die Entwicklung zugänglicher Hilfestellungen und Handlungskonzepte deutlich machen, dass IT-Sicherheit nicht nur Sache der Wirtschaft und des Staates ist, sondern entscheidend durch Eigenverantwortung bestimmt wird. Die polizeiliche Präventionsarbeit muss hier verstärkt und vereinheitlicht werden. So wie die örtliche Polizeibehörde mit Rat und Tat beim Einbruchschutz zur Seite steht, muss sie für die Menschen in Nordrhein-Westfalen auch als Partner in IT-Sicherheitsfragen wahrnehmbar sein. Gleichzeitig müssen die Themen IT-Sicherheit und IT-Eigenverantwortung in Schulen und Erwachsenenbildung stärker als bisher verankert werden und als eigenständiger Bereich neben die Medienkompetenz treten.

Digitaler Eigenschutz muss durch digitalen Opferschutz ergänzt werden. Die Folgen einer Cyberstraftat, wie etwa der Verlust persönlicher Daten oder die digitale Bloßstellung im Internet können für Betroffene verheerend sein. Durch fachlich qualifizierte und spezialisierte Opferberatungsstellen können die außerstrafrechtlichen Folgen einer Tat gemildert werden.

#### 2.2.4.3 Bekämpfung der herausgehobenen Cyberkriminalität

Herausgehobene Cyberkriminalität zeichnet sich regelmäßig durch ein hohes Maß an technischer Komplexität und Innovation in der Tatbegehung aus. Erfolgreiche Strafverfolgung setzt daher zwingend ein hohes Maß an technischem und rechtlichem Sachverstand bei den Strafverfolgungsbehörden voraus. Neben der flächendeckenden Verfügbarkeit informationstechnischer Grundkompetenzen bedarf es daher zur Bekämpfung der herausgehobenen Cyberkriminalität auch der technischen Exzellenzexpertise von Strafverfolgungsbehörden. Nordrhein-

Westfalen hat mit der Einrichtung des Cybercrime-Kompetenzzentrums des Landeskriminalamtes und der bei der Staatsanwaltschaft Köln angesiedelten Zentral- und Ansprechstelle Cybercrime Nordrhein-Westfalen bei Polizei und Justiz wichtige erste Schritte zu einer zukunftsfähigen Strafverfolgungsinfrastruktur unternommen. Dieser Weg ist konsequent fortzusetzen. Die Zahl der operativen Ermittlungskommissionen des Cybercrime-Kompetenzzentrums des Landeskriminalamtes ist deutlich zu erhöhen, um der gestiegenen Anzahl informationstechnisch komplexer Angriffsszenarien gerecht zu werden. Die Zentral- und Ansprechstelle Cybercrime Nordrhein-Westfalen sollte weiter gestärkt und ausgebaut werden.

#### 2.2.4.4 Neue Organisationsformen und Chancen der Digitalisierung

Die hohe Dynamik von Cybersachverhalten führt herkömmliche Organisationsformen der Strafverfolgungsbehörden oft an ihre Grenzen. Deshalb müssen in Nordrhein-Westfalen die technischen Möglichkeiten zukunftsfähiger Zusammenarbeit nachhaltig erweitert werden. So bedarf es zunächst der Ertüchtigung und Vereinheitlichung der technischen Infrastrukturen von Polizei und Staatsanwaltschaft, damit die Strafverfolgungsbehörden jederzeit unterschiedliche Dienststellen und Kompetenzen zu dislozierten Ermittlungsklustern verbinden können. Dazu sind alle Staatsanwaltschaften zügig an das bestehende polizeiliche Video-Konferenzsystem anzubinden. Es sind zwingend gemeinsame technische Infrastrukturen für Datenaustausch und Beweismittelauswertung sowie die Arbeit der Ermittlungskommissionen unter Einbindung der Staatsanwaltschaften zu schaffen. Hierzu bedarf es einer generellen Revision des Verständnisses der justiziellen Datenhoheit. Nicht das physische Eigentum an den Infrastrukturen, sondern die durch ein Rechte- und Rollenkonzept abgebildete funktionale Datenzuordnung gewährleistet die strafprozessuale Konformität der Datenverarbeitung. Getrennte Datensilos sollten zugunsten einer gemeinsamen Datenplattform der Strafverfolgungsbehörden abgebaut werden.

Die technische Komplexität von Ermittlungen im digitalen Raum erfordert überdies die flexible Kooperation mit Wissenschaft und Wirtschaft. Die Strafverfolgungsbehörden müssen sich für den Dialog öffnen und organisatorisch in die Lage versetzt werden, stärker als bisher die Vernetzung zu suchen. Nordrhein-Westfalen sollte ein „Cyberlab“ einrichten, in dem Vertreter von Wissenschaft, Wirtschaft und Strafverfolgungsbehörden gemeinsam und interdisziplinär aktuelle Cyberbedrohungen analysieren, neue Strategien erforschen und konkrete Vorschläge für die Implementierung neuer Ermittlungsansätze und -methoden entwickeln. Eine projektorientierte Zusammenarbeit mit Wissenschaft und Wirtschaft ist voranzutreiben.

#### 2.2.4.5 Technische Ermittlungsmöglichkeiten und strafprozessualer Regelungsbedarf

Die technischen Ermittlungsmöglichkeiten der Strafverfolgungsbehörden müssen stetig dem sich dynamisch ändernden Phänomen der Cyberkriminalität angepasst und fortentwickelt werden. Wegen der besonderen grundrechtlichen Bedeutung der informationellen Selbstbestimmung, des Datenschutzes und des Schutzes der Integrität informationstechnischer Systeme darf sich der Gesetzgebungsprozess nicht an phänomenologischen Annahmen orientieren, sondern muss auf einer wissenschaftlich evaluierten Basis aufbauen. Hierzu sollte Nordrhein-Westfalen gezielt die wissenschaftliche Begleitung des Handelns der Strafverfolgungsbehörden fördern, um einen belastbaren Erkenntnisstand über die

Effektivität der strafprozessualen Kompetenzen, ihre grundrechtlichen Auswirkungen und etwaige Defizite zu gewinnen.

Die Ermittlungsmöglichkeiten der Strafverfolgungsbehörden sind durch technische Vorkehrungen der Täter oftmals erheblich eingeschränkt. Techniken wie Verschlüsselung und Anonymisierung gefährden die Wirksamkeit der Kriminalitätsbekämpfung. Gleichzeitig erfährt das Gebot der Verhältnismäßigkeit staatlichen Handelns im digitalen Raum besonders akzentuierte Bedeutung. Ein sachgerechter Ausgleich ist nur unter einer umfassenden Berücksichtigung auch der informationstechnischen Folgewirkungen strafprozessualer Vorgaben zu erreichen.

Verschlüsselung von Daten ist ein zentrales und wesentliches Mittel der Informationssicherheit. Wenngleich sie sich in Ermittlungsverfahren als Hemmnis erweisen kann, wäre ihre programmatische Schwächung – etwa durch eine gesetzliche Verpflichtung der Anbieter zu Hintertüren oder der staatlichen Hinterlegung von Zentralschlüsseln – geeignet, einen Grundpfeiler der IT-Sicherheit, der informationellen Selbstbestimmung der Menschen in Nordrhein-Westfalen und der Sicherheit der Wirtschaft zu unterminieren.

Korrespondierend dazu müssen die Ermittlungsbehörden in Nordrhein-Westfalen jedoch in der Lage sein, im durch den Anfangsverdacht einer Straftat begründeten Einzelfall und unter Wahrung aller rechtsstaatlichen Verfahrensgarantien, Tat- und Täter-IT zielgerichtet zu infiltrieren. Mit dem Ziel dieser effektiven Grundrechtswahrung sollte das Land alle für die anlassbezogene Handlungsfähigkeit der Ermittlungsbehörden notwendigen Anstrengungen unternehmen.

Nordrhein-Westfalen sollte im Bund auf angemessene normenklare und rechtsstaatskonforme Eingriffsgrundlagen für aktuelle rechtliche Fragestellungen der Ermittlungspraxis hinarbeiten. Dazu gehören insbesondere die Themenbereiche verdeckte Personalermittlung im Netz, etwa bei verdeckter Identitätsübernahme durch Ermittlungsbehörden und die – gegebenenfalls erzwungene – Nutzung biometrischer Merkmale zum Entsperren informationstechnischer Systeme.

#### 2.2.4.6 Verbesserung des Umgangs mit Massendaten

Eine zentrale Herausforderung wirksamer Strafverfolgung im digitalen Raum ist der effektive Umgang mit strukturierten und unstrukturierten Datenmassen. Die Auswertemöglichkeiten der Ermittlungsbehörden haben dem exponentiellen Wachstum von Datenproduktion und Datenspeichermöglichkeiten bislang nicht hinreichend standgehalten. Der Rückstand der Strafverfolgungsbehörden gegenüber den im Wirtschaftsleben etablierten Analysetechniken – etwa bei Unternehmensbewertungen im Rahmen sogenannter Due Diligence-Verfahren – ist zügig und umfassend aufzuarbeiten. Hierbei ist besonders auf die Verringerung manueller Auswerteanteile durch Verfahren automatisierter Massendatenauswertung und künstlicher Intelligenz zu achten. Dadurch können freigewordene Personalressourcen gewinnbringend in ihren jeweiligen fachlichen Spezialbereichen eingesetzt werden.

Jenseits der herausragenden Techniken ist dafür Sorge zu tragen, dass auch die informationstechnischen Grundbedarfe der Strafverfolgungsbehörden jederzeit gedeckt werden. Es muss stets möglich sein, verfahrensrelevante Beweismittel ungeachtet ihres Umfangs und ihrer Qualität in Augenschein zu nehmen und auszuwerten. Entsprechende Auswerte-Hard- und -Software ist auch bei Gerichten und Staatsanwaltschaften vorzuhalten.

#### 2.2.4.7 Europäische und internationale Zusammenarbeit

Cyberkriminalität macht an Grenzen nicht halt. Auch die Arbeit der Strafverfolgungsbehörden darf durch eine unzureichende europäische und internationale Vernetzung nicht behindert werden. Nordrhein-Westfalen muss seiner Rolle als achtgrößtes Land in Europa – gemessen an der Bevölkerungszahl – auch dadurch gerecht werden, dass es eigene Impulse für die Stärkung einer grenzübergreifenden Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden setzt. Nordrhein-Westfalen kann etwa im Rahmen der Kooperation mit der Benelux-Union die Zusammenführung spezieller Kompetenzen der jeweiligen Behörden fördern, um im Bedarfsfall auch auf die besondere Sachkunde niederländischer, luxemburgischer oder belgischer Strafverfolger zurückgreifen oder diese gegebenenfalls unterstützten zu können. Die Arbeit der Landesvertretung in Brüssel sollte insoweit um ein eigenes Cyber-Fachdezernat erweitert werden, das auch die Vernetzung mit europäischen Institutionen fördern kann.

#### 2.2.4.8 IT-Sicherheit in Nordrhein-Westfalen

Die IT-Sicherheit staatlicher Infrastrukturen und die Gewährleistung der Informationssicherheit von Behörden und Einrichtungen des Landes sind stärker in den Blick zu nehmen. Eine kontinuierlich aktualisierte, umfassende und kritische Bestandsaufnahme im Sinne einer Schwachstellenanalyse ist insoweit die Grundvoraussetzung. Jeder Appell an die Selbstverantwortung der Bürgerinnen und Bürger und den Eigenschutz der Wirtschaft muss ungehört verhallen, wenn es staatlichen Einrichtungen selbst an einem qualifizierten Niveau von IT-Sicherheit mangelt. Hier sind die Anstrengungen stärker zu vereinheitlichen und in einem „IT-Sicherheitsgesetz NRW“ zusammenzuführen. Dabei sind auch Regeln für die Beschaffungs- und Informationspolitik und deren verlässliche Orientierung an Fragen der IT-Sicherheit festzulegen.

### 2.2.5 Organisierte Kriminalität

Die bundesweite Gemeinsame Arbeitsgruppe Justiz/Polizei (GAG) hat schon im Jahr 1990 die folgende Definition für "Organisierte Kriminalität" entwickelt:

"Organisierte Kriminalität ist die von Gewinn- oder Machtstreben bestimmte, planmäßige Begehung von Straftaten, die einzeln oder in ihrer Gesamtheit von erheblicher Bedeutung sind, wenn mehr als zwei Beteiligte auf längere oder unbestimmte Dauer arbeitsteilig unter Verwendung gewerblicher oder geschäftsähnlicher Strukturen, unter Anwendung von Gewalt oder anderer zur Einschüchterung geeigneter Mittel oder unter Einflussnahme auf Politik, Medien, öffentliche Verwaltung, Justiz oder Wirtschaft zusammenwirken."

Es handelt sich bei dieser Definition nicht um die Beschreibung eines Deliktsfeldes im klassischen Sinne, sondern um eine bestimmte Form der Begehung von Straftaten, die sich in unterschiedlichen Deliktsfeldern manifestieren kann. Diese Deliktsfelder können über die im Bereich der Organisierte Kriminalität typischen Straftaten wie Schutzgelderpressung, Drogen-, Waffen- und Menschenhandel hinausgehen. Dabei sind auch Deliktsbereiche betroffen, die auf den ersten Blick nicht mit der Organisierten Kriminalität in Verbindung gebracht werden, wie z.B. der organisierte Laden- und Taschendiebstahl.

#### 2.2.5.1 Stärkung des administrativen Ansatzes

Unter dem administrativen Ansatz zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität versteht man die Zusammenarbeit unterschiedlicher Behörden, um die Organisierte Kriminalität in ihrer Gesamtheit strategisch zu bekämpfen.

So können zum Beispiel die Verkehrsbehörden beim Vorgehen gegen kriminelle Rocker oder die Ordnungsbehörden beim Vorgehen gegen gastronomiebezogene Ordnungswidrigkeiten unterstützen. Zudem ist eine enge Zusammenarbeit von Polizei und Staatsanwaltschaft mit dem Zoll, der Steuerfahndung und den Ausländer- sowie den Ordnungsbehörden erforderlich.

Gute Beispiele für diesen Ansatz sind das neu geschaffene „Haus der Sicherheit“ in Essen und auch die „Sicherheitskooperation Ruhr zur Bekämpfung der Clankriminalität“ (Siko Ruhr) ebenfalls mit Sitz in Essen.

Solche ganzheitlichen Ansätze sind dringend notwendig. Die dafür notwendigen Voraussetzungen (Kommunikationskanäle, Ansprechpartner etc.) sollten ausgebaut werden. Hierfür ist in geeigneten Fällen auch die Einrichtung von Runden Tischen oder Fallkonferenzen notwendig. Die beteiligten Stellen könnten in diesem Rahmen gemeinsam individuelle und für den konkreten Einzelfall angepasste Strategien entwickeln.

#### 2.2.5.2 Bildung von Schwerpunktstaatsanwaltschaften

Für bestimmte Strafsachen kann die Zuständigkeit gemäß § 143 Abs. 4 GVG über den Bezirk eines Land- oder Oberlandesgerichts hinaus auf eine sogenannte Schwerpunktstaatsanwaltschaft übertragen werden. Zweck der Einrichtung von Schwerpunktstaatsanwaltschaften ist unter anderem die Spezialisierung auf die Verfolgung von Strafsachen, die besondere Sachkenntnis verlangen, wie zum Beispiel Wirtschaftsstrafsachen.

Um die Expertise auf Seiten der Staatsanwaltschaften zu konzentrieren und einen Kondensationspunkt für die polizeiliche Aufgabenerfüllung zu schaffen, sollte die Einrichtung von Schwerpunktstaatsanwaltschaften für Organisierte Kriminalität geprüft werden.

#### 2.2.5.3 Klärung des Spannungsfeldes „Gefahrenabwehr vor Strafverfolgung“

In umfangreichen Ermittlungsverfahren – beispielsweise gegen professionelle Wohnungseinbrecher – kann es vorkommen, dass gegen die Tatverdächtigen noch nicht genügend Beweise für die in der Vergangenheit begangenen Taten vorliegen, aber aus der Überwachung der Täter Erkenntnisse vorliegen, dass eine weitere Tat bevorsteht. In diesen Fällen kann eine Verhinderung der bevorstehenden Tat durch die Polizei dazu führen, dass die bisherigen Ermittlungen aufgedeckt werden und ein Tatnachweis bzgl. der früheren Taten nicht geführt werden kann. Die bevorstehende Tat wurde dann zwar verhindert, der Täter bleibt aber hinsichtlich der früher begangenen Taten straffrei.

Da die zentrale Aufgabe der Polizei darin besteht, Straftaten zu verhindern und die Rechtsgüter der Bürger zu schützen, kommt ein „geschehen lassen“ der bevorstehenden Tat in der Regel nicht in Betracht. Gleichwohl könnten hierdurch prognostisch gesehen ggf. mehr Taten verhindert werden. Diese Problematik führt teilweise zu erheblicher Handlungsunsicherheit bei den eingesetzten Beamtinnen und Beamten.



Für die Praxis bzw. die eingesetzten Beamtinnen und Beamten wäre die Festlegung eindeutiger Abwägungskriterien für die Entscheidung im Einzelfall – ggf. durch einen entsprechenden ministeriellen Erlass – wichtig. Mögliche Abwägungskriterien könnten die Art und die Bedeutung der betroffenen Rechtsgüter sowie der Grad der drohenden Gefahr sein.

#### 2.2.5.4 Verstärkte Nutzung neuer Recherche-Systeme zu Beteiligungsstrukturen

Im Bereich der Organisierten Kriminalität sind komplexe Unternehmensstrukturen weit verbreitet. Hierdurch soll die Herkunft von inkriminiertem Vermögen verschleiert werden. Die Analyse von Unternehmensbeteiligungen im weltweiten Kontext ist daher ein wichtiger Faktor, um kriminelle Strukturen aufzudecken.

Moderne Recherche-Systeme können detaillierte Informationen zu Unternehmen und den Beteiligungen von Personen auch in Verbindung mit den weltweiten PEP<sup>7</sup>- und Sanktionslisten liefern. Informationen aus weltweiten Registerquellen werden miteinander verknüpft dargestellt und dadurch besser recherchierbar. Es stehen so Informationen aus einer Vielzahl von Quellen zur Verfügung, an die die Ermittler auf anderen Wegen nur mit einem sehr viel höheren Aufwand gelangen können.

Die verstärkte Nutzung derartiger Recherche-Systeme würde sich insbesondere für Ermittlungen in den Bereichen Geldwäsche, Steuerbetrug, Korruption und Drogenhandel eignen. Darüber hinaus könnten sie im Rahmen der strafrechtlichen Vermögensabschöpfung genutzt werden.

#### 2.2.5.5 Angleichung und Erweiterung der Katalogtaten nach § 100a und § 100g StPO im Hinblick auf die Straftatbestände der Zuhälterei und der Zwangsprostitution

Ein häufiges Geschäftsfeld der Organisierten Kriminalität ist das sogenannte Rotlichtgewerbe. Nicht selten wird die Grenze zur strafbaren Zuhälterei oder Zwangsprostitution überschritten. Nach derzeitiger Rechtslage ist gemäß § 100g Abs. 3 S. 2 StPO die Abfrage der in einer Funkzelle angefallenen Verkehrsdaten im Sinne von § 113b TKG nur im Fall eines Anfangsverdachts wegen qualifizierter Zwangsprostitution nach § 232a Abs. 3 bis 5 StGB zulässig, nicht aber bei einem Anfangsverdacht wegen „einfacher“ Zwangsprostitution nach § 232a Abs. 1 StGB oder Zuhälterei gemäß § 181a StGB. Eine Telekommunikationsüberwachung nach § 100a Abs. 1 StPO ist in allen Fällen der Zwangsprostitution, nicht jedoch im Fall der Zuhälterei zulässig.

Gemein ist den Fällen der Zwangsprostitution und der Zuhälterei, dass eine Person der Prostitution nachgeht und ihre Einnahmen fast vollständig an eine andere Person abführt. Die einzelnen Begehungsvarianten unterscheiden sich in den Mitteln, mit denen dies erreicht wird.

Aufgrund der abgeschotteten und verschwiegenen Natur des Rotlichtmilieus und dem häufig indifferenten Aussageverhalten von Prostituierten als Zeuginnen ist es in diesem Bereich sehr schwierig, ohne Funkzellenauswertung und Telekommunikationsüberwachung Ermittlungsergebnisse zu erzielen.

---

<sup>7</sup> Politisch exponierte Personen.

Die Zuhälterei und die „einfache“ Zwangsprostitution können für sich genommen schwerwiegend genug sein, um Maßnahmen nach § 100a und § 100g StPO zu rechtfertigen. Darüber hinaus stellt sich das Problem, dass zu Beginn der Ermittlungen oftmals lediglich Indizien dafürsprechen, dass eine Person in der Prostitution ausgebeutet wird. Es liegen in der Regel noch keine Erkenntnisse dazu vor, mit welchen Mitteln die Ausbeutung geschieht. Es besteht dann lediglich ein Anfangsverdacht wegen Zuhälterei, der eine Telekommunikationsüberwachung oder die Erhebung von Funkzellendaten nicht zulässt.

Hier wäre durch die Aufnahme von § 181a StGB in die Kataloge von § 100a und § 100g StPO der Einstieg in die Ermittlungen möglich, welcher dann zu Erkenntnissen bzgl. qualifizierter Fälle von Zwangsprostitution führen könnte.

#### 2.2.5.6 Ablehnung von Anträgen auf Zulassung eines KFZ wegen „Scheinhalterschaft“

In den KFZ-Zulassungsstellen fallen regelmäßig Personen auf, die sich in einer Stadt als wohnhaft anmelden, um dann verschiedene Kraftfahrzeuge auf sich zuzulassen. Die Personen verziehen danach nach unbekannt, und die auf sie zugelassenen Fahrzeuge werden im Anschluss für kriminelle Handlungen missbraucht.

Es sollte eine Rechtsgrundlage geschaffen werden, die es ermöglicht, Anträge auf Zulassung eines Kraftfahrzeuges wegen des Verdachts der „Scheinhalterschaft“ abzulehnen.

### 2.2.6 Wohnungseinbruchsdiebstahl

Die Zahlen im Bereich des Wohnungseinbruchsdiebstahls in Nordrhein-Westfalen haben sich ausweislich der polizeilichen Kriminalstatistik in den letzten Jahren positiv entwickelt. So gab es im Jahr 2016 in Nordrhein-Westfalen noch 52.578 registrierte Wohnungseinbruchsdiebstähle. Im Jahr 2017 sank die Anzahl auf 39.057, im Jahr 2018 auf 29.904 und im Jahr 2019 auf 26.857 Taten. Die Ursachen hierfür sind sehr vielfältig.

Auch wenn die Gesamtzahlen an Wohnungseinbrüchen zurückgehen, handelt es sich immer noch um ein Massendelikt, das in jedem Einzelfall für die Opfer gravierende und weitreichende Folgen hat. Neben den materiellen Schäden können vor allem die psychischen Folgen für die Opfer gravierend sein.

Mit dem 55. Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches vom 17. Juli 2017 wurde die Strafandrohung für den Wohnungseinbruchsdiebstahl in eine dauerhaft genutzte Privatwohnung (§ 244 StGB) auf eine Mindestfreiheitsstrafe von einem Jahr angehoben. Außerdem wurde der Wohnungseinbruchsdiebstahl in den Katalog des § 100g StPO aufgenommen, so dass die StPO nunmehr unter anderem den Zugriff auf Funkzellendaten unter Rückgriff auf die längerfristige Speicherung von Daten auch für dieses Deliktsfeld erlaubt.

Üblicherweise beginnt ein entsprechendes Ermittlungsverfahren nachdem der Geschädigte den Einbruch in seine Wohnung feststellt und die Polizei informiert. Die meisten Einbrüche erfolgen in Abwesenheit der Bewohner. Daher ist die Auswertung von analogen und digitalen Spuren in diesem Deliktsfeld von besonderer Bedeutung.

Um die umfangreichen Spurenauswertungen zu gewährleisten ist qualifiziertes und erfahrenes Personal erforderlich. Die Ausschöpfung aller potentiellen Ermittlungsansätze ist oft sehr zeit- und personalintensiv.

#### 2.2.6.1 Sicherstellung eines hohen Qualitätsstandards bei der polizeilichen Sachbearbeitung

Trotz der großen Anzahl der Ermittlungsverfahren im Bereich des Wohnungseinbruchsdiebstahls ist eine qualitativ hochwertige Sachbearbeitung sicherzustellen.

Aufgrund der Vielzahl an Einbrüchen und Spuren ist der Personal- und Schulungsbedarf erheblich. Es muss daher überprüft werden, inwieweit quantitativ und qualitativ ausreichendes Personal zur Verfügung steht.

Ein Lösungsansatz könnte in dem Modell „Tatortdienst Wohnungseinbruch“ sein, welches in Dortmund erprobt wird. Bei diesem werden speziell ausgebildete Teams von je zwei Personen (eine Polizistin oder ein Polizist und eine Verwaltungsbeamtin oder ein Verwaltungsbeamter) eingesetzt, welche 365 Tage im Jahr zur Spurensuche in Bereitschaft sind.

Es muss eine Ausweitung der kriminalistischen Aus- und Fortbildungsschwerpunkte für alle hauptsächlich mit diesem Deliktsfeld befassten Polizeibeamtinnen und -beamten, insbesondere zu Spurensuche und -sicherung (Verhalten an Tatorten, Erstbewertung der Spurenlage, Durchführung der Spurensuche und Spurensicherung) geprüft werden.

Bei umfangreichen Verfahren ist es oft zielführend eine Ermittlungskommission zu bilden. Die Art und Zusammensetzung variiert dabei je nach Behörde. Um einen stetig wachsenden Erfahrungs- und Qualitätszuwachs zu fördern, ist hier die Einrichtung dauerhafter Ermittlungskommissionen mit festen Mitgliedern für den Bereich Wohnungseinbruchsdiebstahl anzustreben. Dies wird in einigen Polizeibehörden – z.B. in Dortmund – bereits erfolgreich praktiziert.

#### 2.2.6.2 Einrichtung einer zentralen Spurendatenbank

Neben Fingerabdrücken und DNA-Spuren können an Tatorten häufig Ohrabdrücke (die Täterinnen und Täter horchen vor dem Eindringen an der Tür und legen dabei das Ohr an) und Schuhsohlenabdrücke gesichert werden. Auch diese Spuren sind jedenfalls zeitweise dem individuellen Abgleich zugänglich. Es existieren jedoch – wenn überhaupt – nur örtliche Sammlungen dieser Spuren. Eine Nordrhein-Westfalen umfassende Datei existiert nicht.

Es muss eine zentrale Datei zur Sammlung und Auswertung dieser Spuren – zum Beispiel beim Landeskriminalamt – geschaffen werden. Es sollte außerdem geprüft werden, ob automatisierte Datenbanken zum Spurenableich – wie bei der Auswertung von Fingerabdrücken – technisch realisierbar sind. Ein europäischer Abgleich ist anzustreben.

#### 2.2.6.3 Bessere Auswertung von Werkzeugspuren

An Tatorten können oft auch Werkzeug- bzw. Hebelspuren gesichert werden. Diese entstehen zum Beispiel beim Aufhebeln einer Tür und können mit ggf. später bei einem Tatverdächtigen sichergestelltem Werkzeug oder Spuren von anderen Tatorten abgeglichen werden. Die Spuren werden zentral beim Landeskriminalamt gesammelt und ausgewertet. Es stellt sich die Frage, ob die Qualität der Sicherung dieser Spuren und die Auswertezeiten ausreichend sind. Ähnlich

wie bei den DNA-Analysen gibt es auch in diesem Bereich zum Teil lange Wartezeiten. Diese müssen verkürzt werden.

#### 2.2.6.4 Verbesserung der Sachfahndung

Aktuell existieren diverse Möglichkeiten, um Diebesbeute abzusetzen. Besonders relevant dürften das Einschmelzen von Schmuck, das Versetzen in Gebrauchtwarenläden (An- und Verkaufsgeschäften), der Online-Vertrieb oder der Paketversand ins Ausland sein.

Problematisch ist hierbei insbesondere, dass über An- und Verkaufsgeschäfte sowie über Goldschmelzen sehr leicht und ohne ein erhöhtes Entdeckungsrisiko Hehler-Ware abgesetzt werden kann. Letztlich ist ein Verkauf von Hehler-Ware dort anonym möglich.

Die Vorschrift des § 38 Abs. 3 Gewerbeordnung ermächtigt die Landesregierungen bestimmte Buchführungspflichten für An- und Verkaufsgeschäfte durch Rechtsverordnung zu regeln. Für die in § 38 Abs. 1 Gewerbeordnung genannten Gewerbebezüge kann geregelt werden, in welcher Weise die Gewerbetreibenden ihre Bücher zu führen und dabei Daten über einzelne Geschäftsvorgänge, Geschäftspartner, Kunden und betroffene Dritte aufzuzeichnen haben. Es kann beispielsweise geregelt werden, dass An- und Verkaufsgeschäfte, die vorwiegend mit hochwertigen Konsumgütern, Schmuck oder Edelmetallen handeln, die Details ihrer Ankäufe und insbesondere die Personalien der Verkäufer schriftlich zu dokumentieren haben.

Die Polizei oder die Staatsanwaltschaft könnten diese Aufzeichnungen bzw. Unterlagen dann im konkreten Einzelfall nach den allgemeinen Vorschriften des PolG NRW und der StPO – bei Vorliegen der jeweiligen Voraussetzungen – beschlagnahmen bzw. einsehen.

Bislang wurde durch das Land Nordrhein-Westfalen von der Ermächtigung nach § 38 Abs. 3 Gewerbeordnung kein Gebrauch gemacht. Die Landesregierung sollte von dieser Ermächtigung Gebrauch machen und den vorbezeichneten An- und Verkaufsgeschäften sowie Goldschmelzen aufgeben, über ihre An- und Verkäufe Buch zu führen. Dabei sollten insbesondere die Personalien von Verkäufern erfasst werden und zudem eingeschmolzene Schmuckstücke vor dem Einschmelzen fotografisch dokumentiert werden müssen.

Auf diese Weise könnte die Sachfahndung bei Diebesbeute erheblich verbessert werden.

#### 2.2.6.5 Verbesserung des baulichen Schutzes vor Wohnungseinbrüchen

Die durch viele Bürger in den letzten Jahren vorgenommenen baulichen Maßnahmen zum Einbruchschutz (z.B. Einbau von Sicherheitstüren und -fenstern) dürften auch eine Ursache für den Rückgang der Einbruchszahlen und insbesondere den Anstieg der fehlgeschlagenen Versuche sein. Um diese positive Entwicklung zu verstärken, sollten die finanziellen Anreizsysteme für den einbruchshemmenden Bau und diesbezügliche Nachrüstungen weiter gefördert werden. Ergänzend sollte die Prävention durch eine stärkere Beratung durch die Polizei in der Bauphase ausgebaut werden.

#### 2.2.6.6 Ausbau von sogenannten Predictive-Policing-Programmen (Prognoseprogramme für Kriminalitätsrisiken)

Das Landeskriminalamt des Landes Nordrhein-Westfalen führt zum Thema Predictive Policing das Projekt SKALA (System zur Kriminalitätsanalyse und Lageantizipation) exemplarisch in dem Deliktsfeld Wohnungseinbruchsdiebstahl durch. Ziel des Projektes SKALA ist es, die Möglichkeiten und Grenzen der Prognose von Kriminalitätsbrennpunkten sowie die Effizienz und Effektivität darauf aufbauender polizeilicher Interventionen im Rahmen eines Pilotversuchs zu prüfen. Es handelt sich um die Prognose von Kriminalitätsrisiken, bzw. die Ermittlung einer Wahrscheinlichkeit eines Wohnungseinbruchsdiebstahls aufgrund räumlicher Daten für jedes Wohnquartier der Pilotbehörden. Aus den vorhandenen Wohnquartieren wird wöchentlich für jede Pilotbehörde eine handhabbare Anzahl von Quartieren mit erhöhtem Einbruchrisiko herausgegeben. Die Grundlage für die Berechnung der Wohnquartiere sind sozioökonomische Daten.

Die bisherige Prognoseerstellung beim Delikt Wohnungseinbruchdiebstahl verlief für die Pilotbehörden Bonn, Düsseldorf, Duisburg, Essen, Gelsenkirchen und Köln positiv. Es konnten umfangreiche methodische Erfahrungen im Bereich der wissenschaftlichen Begleitung, Analyse und Evaluation gesammelt werden. Neben der Prognose von Wohnungs- und Gewerbeeinbrüchen sind nunmehr zudem Prognosen für Kraftfahrzeugdelikte möglich. SKALA wird deshalb auf alle 16 Großbehörden in Nordrhein-Westfalen ausgeweitet. Für ländlichere Gebiete wird ebenfalls eine Lösung angestrebt.

Die Länder haben zudem unterschiedliche Predictive-Policing-Programme entwickelt oder extern eingekauft. Hier dürfte es sinnvoll sein, die unterschiedlichen Programme insbesondere für kleinere Städte zu vergleichen und unter wissenschaftlicher Begleitung ein „Best-Practice-Modell“ zu entwickeln.

#### 2.2.7 Geldwäsche

In vielen Kriminalitätsbereichen werden in erster Linie finanzielle Interessen verfolgt. Durch Ermittlungen zu den Finanzströmen können Strukturen aufgedeckt und Hintermänner enttarnt werden. Darüber hinaus können die Aktivitäten durch die Einziehung von Geldern stark gestört werden. Wenn durch staatliche Abschöpfung der Gewinn minimiert wird, ist das betroffene Geschäft nicht länger rentabel. Finanzermittlungen und die Bekämpfung der Geldwäsche sind daher ein zentrales Element der Kriminalitätsbekämpfung.

Im Bereich der Geldwäsche ist zwischen den verfahrensintegrierten Finanzermittlungen und den verfahrensunabhängigen Finanzermittlungen zu unterscheiden. Bei verfahrensintegrierten Finanzermittlungen besteht zuerst der Verdacht einer Straftat, durch die illegale Gelder erlangt werden oder für deren Begehung finanzielle Ressourcen benötigt werden. Hier werden dann Finanzermittlungen geführt, um die entsprechenden Gelder zurückzuverfolgen. Ziel ist dabei in der Regel sowohl das Sammeln von Beweisen für die Haupttat als auch die Abschöpfung des Erlangten. Bei verfahrensunabhängigen Finanzermittlungen stoßen die Ermittler – in der Regel durch eine Geldwäscheverdachtsanzeige – auf verdächtige Vermögenswerte bzw. Transaktionen. Dies wird dann zum Anlass genommen, um eine ggf. in Zusammenhang mit der Transaktion stehende Straftat zu ermitteln. Bei verfahrensintegrierten Ermittlungen wird also „von der Straftat zum Geld“ ermittelt und bei den verfahrensunabhängigen Finanzermittlungen „vom Geld zur Straftat“.

Damit es überhaupt zu verfahrensunabhängigen Finanzermittlungen kommen kann, ist ein funktionierendes Warn- und Überprüfungssystem erforderlich. Dieses wird im Wesentlichen im Geldwäschegesetz geregelt, wonach bestimmte Personen bzw. Stellen verpflichtet sind, verdächtige Transaktionen bei der zuständigen Behörde anzuzeigen. Für Geldwäscheverdachtsanzeigen im Finanzsektor wurde die Zuständigkeit im Jahr 2017 geändert. Zuständig zur Entgegennahme und Erstbearbeitung dieser Verdachtsanzeigen ist seitdem die Financial Intelligence Unit (FIU) beim Zoll. Zuvor waren das Bundeskriminalamt und die Landeskriminalämter zuständig.

#### 2.2.7.1 Optimierung des Vermögensabschöpfungsrechts

Durch das Gesetz zur Reform der strafrechtlichen Vermögensabschöpfung (in Kraft seit dem 1. Juli 2017) wurde ein wesentlicher Schritt in die richtige Richtung gemacht. Das neue Vermögensabschöpfungsrecht ermöglicht es für Altfälle, welche vor dem 1. Juli 2017 abgeurteilt wurden – unter bestimmten Voraussetzungen – noch rückwirkend Vermögen in einem selbstständigen Verfahren abzuschöpfen.

Es wurde die Zentrale Organisationsstelle für Vermögensabschöpfung Nordrhein-Westfalen (ZOV) geschaffen. Die positiven Entwicklungen im Vermögensabschöpfungsrecht sollten weiter ausgebaut werden. Es sollte darüber hinaus darauf geachtet werden, dass die zuständigen Staatsanwaltschaften mit entsprechendem Personal ausgestattet werden, um die Vermögensabschöpfung sicherstellen zu können.

#### 2.2.7.2 Erhöhung der Anzahl der Sockelstellen für Finanzermittler

Für bestimmte Aufgaben werden bei der Polizei in Nordrhein-Westfalen sogenannte Sockelstellen vorgehalten. Dabei handelt es sich um Stellen, die durch das Ministerium an eine bestimmte Verwendung gebunden sind. Dies ermöglicht eine Schwerpunktsetzung durch Personalzuweisung. Besonders relevant können solche Sockelstellen in Bereichen sein, die zwar sicherheitspolitisch relevant sind, aber nicht im Fokus der Öffentlichkeit stehen.

Auch für Finanzermittlungen werden in Nordrhein-Westfalen Sockelstellen vorgehalten. Da Finanzermittler in der Regel unterstützend für andere Kommissariate tätig werden, stehen diese selten im Fokus der Öffentlichkeit. Wenn zum Beispiel in einem Mordverfahren auch die Finanzermittlungen zur Überführung des Täters beigetragen haben, wird dies nur selten medial erwähnt. Der Erfolg der Ermittlungen wird stattdessen der Mordkommission zugeschrieben. Die oft erhebliche Unterstützung durch die Finanzermittlungen ist daher für den Außenstehenden nicht wahrnehmbar. Ohne diese Unterstützung wären aber viele Ermittlungserfolge nicht vorstellbar.

Seit Einführung des neuen Vermögensabschöpfungsrechts haben sich die Möglichkeiten im Bereich der Finanzermittlungen erheblich verbessert. Die Justiz in Nordrhein-Westfalen hat bereits auf diese Änderungen reagiert und bei den Staatsanwaltschaften zusätzliche Stellen geschaffen. Wenn bei der Polizei nun entsprechende Stellen wegfallen würden, wäre dies nicht zielführend.

Die Anzahl der Sockelstellen für Finanzermittler sollte daher erhöht und keinesfalls reduziert werden.

### 2.2.7.3 Stärkung der Financial Intelligence Unit (FIU) beim Zoll

Im Jahr 2017 wurde die Zuständigkeit für die Bearbeitung von Geldwäscheverdachtsanzeigen im Finanzsektor geändert. Für die Erstbearbeitung dieser Verdachtsanzeigen ist seitdem die Financial Intelligence Unit (FIU) beim Zoll zuständig. Zuvor waren das Bundeskriminalamt und die Landeskriminalämter zuständig.

Diese Umstellung hat in der Praxis zu Problemen geführt. Neben der fachlichen Qualifikation des derzeit in der neuen Einheit eingesetzten Personals und der zu geringen Anzahl an Beamtinnen und Beamten spielt die fehlende Zugriffsmöglichkeit auf länderpolizeiliche Informationen durch die neue Einheit eine zentrale Rolle. Der Zoll hat keinen Zugriff auf die für sie wichtigen polizeilichen Informationssysteme. Für die Bewertung einer Verdachtsmeldung muss aber geklärt werden, ob die beteiligten Personen bereits in Erscheinung getreten sind. Bei besonders relevanten Verdachtsmeldungen kann die Bank sogenannte Fristfälle generieren. Dabei wird die verdächtige Transaktion für drei Tage angehalten. Die zuständigen Behörden haben dann drei Tage Zeit, um über eine Sicherstellung des Geldes zu entscheiden. Aufgrund des fehlenden Datenzugriffs ist eine Bewertung in diesem Zeitfenster derzeit kaum möglich.

Dies ist ein strukturelles Problem, das am besten durch eine neue gesetzliche Zuständigkeitsregelung behoben werden könnte. Ein Modell könnte eine gemischt besetzte Dienststelle aus Mitarbeitern des Zolls, der Landeskriminalämter, des Bundeskriminalamtes, der Steuerfahndungen sowie der Nachrichtendienste sein. Vorstellbar wäre aber auch eine Rückübertragung der Zuständigkeit auf die Landeskriminalämter und das Bundeskriminalamt.

In jedem Fall muss aber für eine ausreichende Ausstattung der Behörden mit qualifiziertem Personal gesorgt werden.

### 2.2.7.4 Einführung einer zentralen Aufsicht über den Nichtfinanzsektor

Seit Implementierung des Geldwäschegesetzes im Jahr 1993 ist die Umsetzung insbesondere im Bereich der Verpflichteten aus dem so genannten Nichtfinanzsektor verbesserungsbedürftig.

Ursächlich hierfür dürfte zum einen sein, dass es bei vielen Verpflichteten an einem Problembewusstsein mangelt. Insbesondere dürfte vielen Verpflichteten nicht klar sein, dass die Erfüllung von geldwäscherechtlichen Sorgfaltspflichten und Meldeverpflichtungen eine wichtige Grundlage für eine effektive Kriminalitätsbekämpfung darstellt.

Zudem liegt die aufsichtsrechtliche Zuständigkeit im Gegensatz zur Aufsicht über die Finanzwirtschaft bei den Ländern. In den Ländern sind zudem unterschiedliche Behörden zuständig. Darüber hinaus setzen die Länder nur einen Bruchteil des eigentlich erforderlichen Personals ein, das auch vielfach nicht über eine hinreichende Qualifikation verfügt.

Ein Lösungsansatz liegt daher in der bereits im Jahr 2012 vom Bundesrat favorisierten Zuständigkeitsübertragung von den Ländern auf den Bund. Als geeignete Aufsichtsbehörde käme der Zoll in Betracht. Er wäre durch seine Organisationsstruktur in der Lage, diese Aufgabe zu übernehmen.

#### 2.2.7.5 Einführung einer EU-weiten Obergrenze für bestimmte Bargeldgeschäfte

Aufgrund der sehr eingeschränkten Verfolgbarkeit von Bargeldtransaktionen bieten sich diese im Rahmen der Geldwäsche besonders an.

Durch die Einführung einer Bargeldobergrenze bei den folgenden Geschäften könnten die diesbezüglichen Möglichkeiten stark eingeschränkt werden.

Die Einführung einer Bargeldobergrenze bei Immobilientransaktionen und im gewerblichen Kraftfahrzeughandel würde bedeuten, dass Geschäfte mit Beträgen oberhalb dieser Grenze nur bargeldlos abgewickelt werden dürfen, was die Verfolgbarkeit der Mittelherkunft für die Behörden erheblich vereinfachen würde.

Die Regierungskommission spricht sich aber ausdrücklich gegen die Einführung einer Bargeldobergrenze in anderen Bereichen und gegen eine generelle Abschaffung des Bargeldverkehrs aus. Dies würde eine unzumutbare Einschränkung der individuellen Freiheit bedeuten.

#### 2.2.7.6 Einführung eines transparenten Immobilienregisters analog zu dem existierenden Firmenregister

Aktuell wird in Deutschland kein bundesweites, sondern lediglich ein regional begrenztes Immobilienregister geführt. Darüber hinaus kann als Eigentümer einer Immobilie eine juristische Person fungieren, ohne dass aus dem Register die dahinterstehende wirtschaftlich berechnete natürliche Person erkennbar ist.

Dies ermöglicht es, über sogenannte Briefkastenfirmen Immobilien zu erwerben und zu verwalten. Dies wiederum kann für Geldwäsche genutzt werden.

Es sollte deshalb eine zentrale Recherchemöglichkeit geschaffen werden, die die Informationen aus dem „Datenbankgrundbuch“ mit den Informationen aus dem Transparenzregister verknüpft. Auf diese Weise könnten auch die hinter einer juristischen Person stehenden, wirtschaftlich berechtigten natürlichen Personen recherchiert werden. Der Zugriff auf diese Recherchemöglichkeit muss dabei auf Fälle des berechtigten Interesses – etwa für die zuständigen Behörden im Rahmen eines Ermittlungsverfahrens – begrenzt sein.

#### 2.2.7.7 Standardisierte Anforderung von Gewerbezentralregisterauskünften im Rahmen des behördlichen Verfahrens zur Gewerbebeanmeldung

In Deutschland kann im Rahmen der Gewerbefreiheit jede Person ein erlaubnisfreies Gewerbe anmelden, ohne dass hierbei eine Zuverlässigkeitsprüfung erfolgt. Für die Anmeldung sind lediglich der schriftliche Antrag und die Zahlung der entsprechenden Gebühr notwendig. Eine Abfrage an das Gewerbezentralregister, das u.a. Auskunft über rechtskräftige Gewerbeuntersagungen gibt, ist gesetzlich nicht vorgeschrieben. Es wird hierdurch die Möglichkeit eröffnet, trotz bestehender Gewerbeuntersagung ein neues Gewerbe in einer anderen Stadt anzumelden. Ein solches kann sodann insbesondere zum Zwecke der Geldwäsche genutzt werden.

Es sollte daher im Rahmen des Verfahrens einer Gewerbebeanmeldung eine Abfrage des Gewerbezentralregisters erfolgen, um Kenntnis über mögliche Gewerbeuntersagungen zu erlangen.



## 2.2.8 Kriminalität im Straßenverkehr

Der Straßenverkehr ist kein klassisches Feld der Inneren Sicherheit. Ein sicherer Straßenverkehr ist aber dennoch ein wesentlicher Bestandteil eines funktionierenden Gemeinwesens und bestimmt maßgeblich die Lebensqualität und das Sicherheitsempfinden der Bürgerinnen und Bürger im Alltag.

Es gibt Phänomene im Straßenverkehr, die die Sicherheit und das Sicherheitsempfinden der Menschen grundlegend beeinträchtigen. Hierzu gehören insbesondere Macht- und Statusdemonstrationen, wie sie durch illegale Krafffahrzeugrennen und Raser zum Ausdruck kommen. Aber auch die sogenannten „Hochzeits-Korsos“, in deren Rahmen es auch zum Einsatz von Pyrotechnik und Schusswaffen kommt, gehören dazu. Straßen sind zudem Reise- und Fluchtwegen von Schleusern, Schmugglern, Wohnungseinbrechern, Automatensprengern und auch Terroristen. Darüber hinaus sind sie Tatort von Straftaten wie z.B. Ladungsdiebstahl durch sog. Planenschlitzer oder auch Raubdelikten zum Nachteil von Berufskraftfahrern.

### 2.2.8.1 Stärkung der integrativen Verkehrsüberwachung

Beim integrativen Ansatz werden die Belange der Verkehrssicherheitsarbeit und der Kriminalitätsbekämpfung zur Verbesserung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung miteinander verknüpft. Aus der stärkeren Verbindung dieser beiden polizeilichen Aufgabenfelder können Synergieeffekte erwachsen, von denen die Polizeiarbeit insgesamt profitiert, da die Effizienz und Effektivität der Polizeiarbeit erhöht wird. Der Personaleinsatz ist dadurch flexibler gestaltbar.

Im Einzelnen könnten folgende Maßnahmen im Rahmen der integrativen Verkehrsüberwachung verstärkt umgesetzt werden:

- Verkehrskontrollen, die sich grundsätzlich integrativ und directionsübergreifend an „sozialen Brennpunkten“ oder an Regionen mit besonderer Wohnungseinbruchsgefahr orientieren.
- Verkehrsüberwachungsmaßnahmen auf prognostizierten Anreise- bzw. Fluchtwegen von Tätern.
- Einsatz mobiler Kontrollgruppen und Einsatztrupps erhöht das Entdeckungsrisikos für Wohnungseinbrecher, Schleuser, Schmuggler, Automatensprenger und auch Terroristen auf ihren Reisewegen.
- Intensive Dokumentenprüfung z. B. hinsichtlich Personalpapiere, Führerschein, Fahrzeugpapiere zur Feststellung von Verstößen gegen diverse Rechtsvorschriften (u. a. Fahrerlaubnisrecht, Versicherungs-/Steuerrecht, Ausländerrecht).

Damit können u.a. durch eine erhöhte Anzahl von Beobachtungs- und Feststellungsberichten zusätzliche Ermittlungsansätze gewonnen werden.

Dabei sollte das Instrument der „Fast-ID“ konsequent genutzt werden. Im Rahmen des Fast-ID-Verfahrens werden die Fingerabdrücke mit einem Fingerscanner genommen und sofort im polizeilichen Fahndungssystem AFIS überprüft, ohne dass die Daten gespeichert werden.

Verkehrskontrollen sollten grundsätzlich mit der Zielsetzung der Fahrzeugkontrolle, der Fahndung und der Demonstration von polizeilicher Präsenz erfolgen.

Die Spezialisierung der Direktion Verkehr setzt dort an, wo die Zuständigkeit des Wach- und Wechseldienstes endet. Insbesondere durch eine professionelle Spu-

rensicherung bei Straftaten im Zusammenhang mit Kraftfahrzeugen kann die Direktion Verkehr daher einen wichtigen Beitrag für die Kriminalitätsbekämpfung leisten.

#### 2.2.8.2 Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Verkehrsüberwachung durch Kennzeichenerfassungssysteme

Der Einsatz sog. Automatisierter Kennzeichenlesesysteme (AKLS) ermöglicht den zeitnahen Abgleich amtlicher Kennzeichen mit dem polizeilichen Fahndungssystem. Damit ermöglicht die automatische Nummernschilderkennung eine Optimierung der Fahndungsaktivitäten ohne großen Personaleinsatz, z. B. stationär an Brücken und/oder mobil in Funkstreifenwagen. Darüber hinaus könnte auch die Ringalarmfahndung mittels dieser Technik unterstützt werden. Dazu bedarf es entsprechender Ermächtigungsnormen.

#### 2.2.8.3 Schaffung einer einheitlichen polizeilichen Zuständigkeit für die Autobahnen und deren Nebenanlagen

Die Autobahn ist oftmals Reiseweg von Straftätern und auch Tatort. Die örtliche Zuständigkeit für Rast- und Tankanlagen liegt indes nicht bei der Autobahnpolizei, sondern bei den jeweiligen Kreispolizeibehörden. Daraus resultiert eine zusätzliche Schnittstellenproblematik, die durch eine einheitliche Regelung der Zuständigkeiten für die Autobahn und die dort befindlichen Tank- und Rastanlagen aufzulösen ist.

#### 2.2.8.4 Schaffung einer Rechtsgrundlage für das Auslesen digitaler Datenspeicher in Kraftfahrzeugen und auch extern gespeicherter Daten

In modernen Kraftfahrzeugen wird eine Vielzahl von Daten gespeichert. Zum Teil werden diese Daten auch extern, d.h. außerhalb des Kraftfahrzeuges, gespeichert. Insbesondere Car-Sharing-Anbieter speichern Daten zum Streckenverlauf und den gefahrenen Geschwindigkeiten. Bei Verkehrsunfällen infolge illegaler Autorennen und auch bei anderen Straftaten, bei denen die Täter ein Kraftfahrzeug genutzt haben, können diese Daten im Ermittlungsverfahren wichtige belastende, aber auch entlastende Beweismittel sein. Eine eindeutige Rechtsgrundlage, unter welchen Voraussetzungen diese Daten ausgelesen bzw. von den speichernden Unternehmen angefordert werden können, existiert nach derzeitiger Rechtslage nicht. Es besteht hier ein Spannungsverhältnis zwischen den Belangen der Strafverfolgung, des Datenschutzes und der Autohersteller, -vermieter und anderer Dienstleister. Dies führt in der gegenwärtigen polizeilichen und staatsanwaltschaftlichen Praxis oftmals zu Unsicherheiten, auf welcher Grundlage und auf welche Weise diese Daten gesichert und in ein Strafverfahren eingeführt werden können. Im ungünstigsten Fall besteht die Gefahr einer Beweisvereitelung oder eines Beweisverwertungsverbots. Hier ist die Schaffung einer eindeutigen Rechtsgrundlage in der StPO anzustreben, die der Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes und weiteren Anforderungen des Datenschutzes Rechnung trägt. Ferner sollten auch Vorkehrungen getroffen werden, die die Wahrung der Integrität der Daten sicherstellen, um künftig eine beanstandungsfreie Beweisführung sicherzustellen und auch Manipulations- und Betrugsmöglichkeiten zu erschweren. Dabei sollte gesetzlich verankert werden, anlassbezogen gespeicherte Fahrzeugdaten durch neutrale Datentreuhänder zu verwalten und diese Daten bei berechtigtem Interesse und Straftaten von erheblicher Bedeutung den Strafverfolgungsbehörden zur Verfügung zu stellen. Die

Daten müssen den Behörden dabei in nachvollziehbarer Form zugänglich gemacht werden.

#### 2.2.8.5 Überprüfung des neugeschaffenen § 315d Abs. 1 Nr. 3 StGB (Strafbarkeit von sogenannten Einzelrasern)

Im Juli 2017 ist mit § 315d Strafgesetzbuch der Straftatbestand „Verbotene Kraftfahrzeugrennen“ in Kraft getreten. In § 315d Abs. 1 Nr. 3 StGB wurde auch eine Strafbarkeit der sogenannten Einzelraser normiert.

Ausweislich des Lagebildes der Polizei des Landes Nordrhein-Westfalen zu § 315d StGB sind mit „Rasern“ Verkehrsteilnehmer gemeint, die unter Überschreitung der Höchstgeschwindigkeit oder unter grober Missachtung der den Gegebenheiten angepassten Geschwindigkeit alle Bedenken über die Regeln des Straßenverkehrs außer Acht lassen oder den Nervenkitzel im zu schnellen Fahren auch im Wettbewerb mit anderen suchen. Dabei sind ihnen andere Verkehrsteilnehmer entweder gleichgültig oder sie nehmen leichtfertig deren Behinderung, Gefährdung oder Schädigung in Kauf.

Strafbar macht sich nach dem Wortlaut des § 315d Abs. 1 Nr. 3 StGB hingegen, wer sich als Kraftfahrzeugführer mit nicht angepasster Geschwindigkeit und grob verkehrswidrig und rücksichtslos fortbewegt, um eine höchstmögliche Geschwindigkeit zu erreichen. Der Nachweis des subjektiven Tatbestandmerkmals „um eine höchstmögliche Geschwindigkeit zu erreichen“, dürfte die Strafjustiz vor erhebliche Probleme stellen. Es ist fraglich, wie diese Absicht – ohne ein Geständnis – überhaupt nachgewiesen werden kann.

Der Umgang der Justiz mit dem neuen Straftatbestand bzw. die Entwicklung der Rechtsprechung dazu sollte evaluiert werden, damit das subjektive Tatbestandsmerkmal in § 315d Abs. 1 Nr. 3 StGB ggf. gesetzgeberisch modifiziert bzw. praxistauglicher formuliert werden kann.

#### 2.2.8.6 Sanktionierung der Manipulation bei der theoretischen Führerscheinprüfung

Es kommen immer wieder Fälle vor, in denen sogenannte Vermittler gegen Geldzahlungen Hilfe bei der Manipulation der theoretischen Führerscheinprüfung anbieten. Der Prüfling erhält technisches Equipment in Form einer Minikamera und eines verdeckten Ohrhörers. Der Prüfling nimmt so an der Prüfung teil. Mit Hilfe der Kamera wird der Prüfbogen zu den Vermittlern in ein Fahrzeug im Umfeld übertragen. Diese übermitteln dem Prüfling die Lösungen über den verdeckten Ohrhörer.

Nach gegenwärtiger Rechtslage ist dieses Vorgehen nicht strafbar. Der Tatbestand der Urkundenfälschung ist ebenso wenig erfüllt wie der Tatbestand der mittelbaren Falschbeurkundung. Die besondere Beweiskraft der Führerscheinkunde erstreckt sich nämlich nicht darauf, ob der Inhaber die gesetzlichen Voraussetzungen für die Erlangung der Fahrerlaubnis erfüllt, bzw. ob er die theoretische Prüfung ordnungsgemäß abgelegt hat.

Es besteht die Gefahr, dass Prüflingen eine Fahrerlaubnis erteilt wird, obwohl sie keinerlei theoretische Kenntnisse des Straßenverkehrs haben.

Um diese Vorgehensweise zu unterbinden, sollte für den Fall der Manipulation zumindest eine Sperrfrist für die Erteilung einer Fahrerlaubnis nach einem regulären Bestehen der Führerscheinprüfung vorgesehen werden.

## **2.3 Empfehlungen zu bestimmten Tätergruppen**

Die Regierungskommission hat sich mit den nachfolgend aufgeführten „besonderen Tätergruppen“ vertieft beschäftigt.

### **2.3.1 Besondere Tätergruppe „Jugendliche und Heranwachsende“**

Verstöße gegen Rechtsnormen im Jugendalter sind im statistischen Sinne „normal“. Dunkelfeldstudien haben ergeben, dass über 80 % aller Befragten in ihrer Jugend mindestens einmal gegen das Strafrecht verstoßen haben. Dies dürfte auch in dem Sozialisierungsprozess von Jugendlichen hinsichtlich des Erlernens von gesellschaftlichen Normen liegen, welcher nicht selten konfliktthaltig ist.

Ausweislich des aktuellen Lagebildes „Jugendkriminalität und Jugendgefährdung“ des Landeskriminalamtes des Landes Nordrhein-Westfalen sinkt die Jugendkriminalität in Nordrhein-Westfalen seit Jahren. So ist die Anzahl der Tatverdächtigen unter 21 Jahren in absoluten Zahlen zwischen den Jahren 2009 und 2018 um 27,7 % gesunken.

Die Tatverdächtigenbelastungszahl ist in demselben Zeitraum für diese Gruppe um 19 % gesunken. Die Tatverdächtigenbelastungszahl (TVBZ) ist die Anzahl der ermittelten Tatverdächtigen, errechnet auf 100.000 Einwohner des entsprechenden Bevölkerungsanteils. Demographische Veränderungen wirken sich daher auf die Tatverdächtigenbelastungszahlen deutlich weniger aus als auf die absoluten Zahlen.

Auch die Belastungszahlen der Mehrfachtatverdächtigen sind um 19,9 % gesunken. Unter Mehrfachtatverdächtigen versteht die Statistik Tatverdächtige, die in dem relevanten Jahr mit fünf oder mehr registrierten Straftaten aufgefallen sind.

Trotzdem ist immer noch eine relativ kleine Gruppe von Jugendlichen und Heranwachsenden für einen überproportional hohen Anteil an Straftaten verantwortlich. Hierbei handelt es sich um die sogenannten Intensivtäter, denen mit besonderer Entschlossenheit zu begegnen ist.

#### **2.3.1.1 Flächendeckender Aufbau von Häusern des Jugendrechts**

Eine Möglichkeit zur Verbesserung der Sachbearbeitung von Jugendstrafverfahren ist die Zusammenführung von Polizei, Staatsanwaltschaft und Jugendgerichtshilfe „unter einem Dach“ in den sogenannten „Häusern des Jugendrechts für Intensivtäter“. Wenn staatliche Reaktionen auf massives sanktionsbedürftiges Fehlverhalten von Jugendlichen und Heranwachsenden Wirkung entfalten sollen, müssen sie vor allem behördenübergreifend abgestimmt, zeitnah, individuell und spürbar sein. Bereits die Tatsache, dass Justiz und Polizei „Tür an Tür“ zusammenarbeiten, und die Jugendstaatsanwältin oder der Jugendstaatsanwalt jederzeit einbezogen ist, ermöglicht eine besonders intensive Einwirkung auf die jungen Straftäterinnen und Straftäter. Sie kommen gleich zu Beginn des Ermittlungsverfahrens mit der Jugendstaatsanwältin oder dem Jugendstaatsanwalt in Kontakt. Bereits während der Ermittlungen können ihnen die Folgen ihres Verhaltens deutlich gemacht werden und zugleich Handlungsoptionen – auch in unmittelbarem Austausch mit der Jugendgerichtshilfe – aufgezeigt werden. Die Zusammenarbeit und die „kurzen Wege“ führen zudem zu einer Verkürzung der Verfahrenszeiten und begünstigen so eine möglichst schnelle Reaktion auf das Fehlverhalten von Jugendlichen und Heranwachsenden.

Insgesamt sind die Häuser des Jugendrechts in Nordrhein-Westfalen als Erfolgsmodelle anzusehen. In Nordrhein-Westfalen existieren in vier Städten (Köln,

Paderborn, Dortmund und Essen) Häuser des Jugendrechts. Andere Großstädte wie etwa Düsseldorf richten gerade ein Haus des Jugendrechts ein.

Im Koalitionsvertrag der Landesregierung ist eine sukzessive Ausdehnung der Häuser des Jugendrechts auf das gesamte Land vorgesehen. Diese muss zügig umgesetzt werden.

#### 2.3.1.2 Schaffung einer Unterbringungsmöglichkeit für hochgradig desintegrierte jugendliche Intensivtäter

Es gibt einen Anteil von hochgradig desintegrierten jugendlichen Intensivtätern (sog. Systemsprenger), der für die üblichen Maßnahmen oder die vorhandenen Jugendhilfeeinrichtungen – aufgrund der fehlenden Kooperationsbereitschaft und Handhabbarkeit – nicht geeignet ist. Die Voraussetzungen für eine freiheitsentziehende Maßnahme in Form einer geschlossenen Unterbringung sind regelmäßig nicht gegeben. Die notwendigen Anträge werden seitens der betroffenen Familien nur selten gestellt. Die Familiengerichte sind zudem sehr zurückhaltend mit der Feststellung einer Eigen- bzw. Fremdgefährdung. Es stehen zudem nur wenige Plätze zur Verfügung.

Aufgrund anderweitiger Möglichkeiten greifen die Jugendämter in solchen Fällen zum Teil zu der sogenannten „Hotelunterbringung“. Hierbei kann es vorkommen, dass mehrere jugendliche Intensivtäter in demselben Objekt untergebracht werden. Das ist äußerst problematisch, weil die bestehenden Freiheiten und die Gruppendynamik die Begehung von neuen Straftaten begünstigen können.

Es müssen deshalb speziell in den Großstädten Unterbringungsmöglichkeiten in Form von Wohngruppen für sogenannte „Systemsprenger“ geschaffen werden. Es sollte eine klare Tagesstruktur und eine engmaschige Betreuung sowie eine schnelle Interventionsmöglichkeit sichergestellt sein. Sinnvoll wäre es zudem, wenn die Einrichtungen durch die Jugendhilfeträger und nicht durch einen gewerblichen Anbieter betrieben würden.

#### 2.3.1.3 Überprüfung der Anwendung von Jugendstrafrecht bei Heranwachsenden

Begeht ein Heranwachsender eine Straftat, sieht § 105 Abs. 1 JGG die Anwendung des Jugendstrafrechts vor, wenn die Gesamtwürdigung seiner Persönlichkeit ergibt, dass er zur Zeit der Tat nach seiner sittlichen und geistigen Entwicklung noch einem Jugendlichen gleichstand oder wenn es sich nach der Art, den Umständen oder den Beweggründen der Tat um eine Jugendverfehlung handelte. Diese 1953 eingeführte Vorschrift wurde anfangs lediglich bei ca. 20 % der Heranwachsenden angewandt, stieg aber bis Mitte der 1980er auf rund 60 % und ist seitdem relativ stabil (2018: 62 %) Dabei zeigt sich allerdings eine stark unterschiedliche Anwendung in den Ländern. Während der Anteil der nach Jugendstrafrecht verurteilten Heranwachsenden in Nordrhein-Westfalen in etwa dem Bundesdurchschnitt entspricht (2018: 64,5 %), gibt es Länder mit deutlich höheren Anteilen (z.B. Hamburg, Schleswig-Holstein und Saarland über 80 %), aber auch Länder mit vergleichsweise geringer Anwendung (z.B. Baden-Württemberg und Brandenburg unter 45 %). Auffällig ist auch, dass die Anwendung von Jugendstrafrecht auf Heranwachsende tendenziell mit der Schwere der jeweiligen Straftat zunimmt (bei Straßenverkehrsdelikten und Leistungserschleichungen ca. 45 %, bei Raub, Erpressung und Mord nahezu 100 %). Ein Grund dafür mag sein, dass bei Delikten, die keine schweren Rechtsfolgen nach sich ziehen und in einem summarischen Verfahren behandelt werden können, des-

halb eher allgemeine Strafrecht Anwendung findet, weil hier – anders als im Jugendstrafrecht – eine Verurteilung im Strafbefehlsverfahren möglich ist.

Die rechtspolitische Diskussion zur Anwendung dieser Vorschrift ist ausgesprochen kontrovers. So wurde bereits in den beiden Periodischen Sicherheitsberichten der Bundesregierung (2001 und 2006) darauf hingewiesen, dass „von weiten Teilen der Wissenschaft und der Jugendkriminalrechtspflege“ gefordert wird, „Heranwachsende nicht vermehrt nach Erwachsenenrecht abzuurteilen, sondern vielmehr... generell in das JGG einzubeziehen“, weil sich die Phase des Erwachsenwerdens in den letzten Jahrzehnten über das 20. Lebensjahr hinaus verlängert hat und weil mit den vielfältigeren und differenzierteren Mitteln des Jugendstrafrechts es eher möglich ist, auf die besondere Problematik heranwachsender Menschen einzugehen. Damit könne sowohl die Gefahr erneuter Straffälligkeit besser reduziert werden als auch den Belangen von Opfern nachhaltiger Rechnung getragen werden. Auf der anderen Seite gibt es immer wieder Vorschläge, auf Heranwachsende regelmäßig das Erwachsenenstrafrecht anzuwenden (so z.B. im Wahlprogramm der AfD).

Die Kommission empfiehlt, die aktuelle Praxis der Anwendung von Jugend- bzw. Erwachsenenstrafrecht bei Heranwachsenden durch eine empirische Untersuchung zu erforschen, um eine evidenzbasierte Grundlage für mögliche Reformvorschläge zu schaffen.

#### 2.3.1.4 Stärkere Berücksichtigung der erzieherischen Befähigung bei der Auswahl von Jugendrichterinnen und -richtern sowie Jugendstaatsanwältinnen und -staatsanwälten

Gemäß § 37 Jugendgerichtsgesetz sollen die Richterinnen und Richter bei den Jugendgerichten und die Jugendstaatsanwältinnen und -staatsanwälte erzieherisch befähigt und in der Jugendernziehung erfahren sein. Tatsächlich wird dieses Kriterium in der Praxis oftmals nicht ausreichend berücksichtigt.

Bei der Auswahl muss daher die erzieherische Befähigung – wie gesetzlich vorgesehen – stärker berücksichtigt werden. Zudem ist ein längerer Verbleib auf den entsprechenden Stellen anzustreben.

#### 2.3.1.5 Einführung einer konkreten Fortbildungspflicht für Jugendrichterinnen und -richter

Es existiert in Nordrhein-Westfalen ein freiwilliges Fortbildungsangebot für Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte. Es gibt aber keine Fortbildungspflicht für Jugendrichterinnen und -richter. Gerade in diesem Bereich, der eine hohe Spezialisierung erfordert, wären mehr fachbezogene Fortbildungen sinnvoll. Oftmals wird – im Zusammenhang mit der Einführung einer konkreten Fortbildungspflicht – argumentiert, dass diese die in Art. 97 Abs. 1 GG geregelte richterliche Unabhängigkeit eingreifen könnte.

Die Regierungskommission hat dies zum Anlass genommen, die mögliche Einführung einer konkreten Fortbildungspflicht für Richterinnen und Richter rechtsgutachterlich auf ihre Verfassungsgemäßheit überprüfen zu lassen. Das Gutachten ist diesem Bericht als ANHANG C beigelegt.

Nach Auffassung der Gutachterin ist es gemäß Art. 97 Abs. 1 GG grundsätzlich zulässig, Richterinnen und Richtern eine konkrete Fortbildungspflicht aufzuerlegen. Hiervon sollte daher verstärkt Gebrauch gemacht werden. Es muss eine

konkrete Fortbildungspflicht für Jugendrichterinnen und -richter eingeführt werden.

#### 2.3.1.6 Einführung spezialisierter Bewährungshelfer für Jugendliche

Aktuell sind in den meisten Gerichtsbezirken in Nordrhein-Westfalen dieselben Bewährungshelfer für Erwachsene und Jugendliche bzw. Heranwachsende zuständig. Lediglich in Köln gibt es spezialisierte Bewährungshelfer für Jugendliche.

Eine solche Spezialisierung würde die Qualität der Betreuung für Jugendliche und Heranwachsende erheblich verbessern. Es sollten daher entsprechende Spezialisierungen vorgesehen werden. Diese spezialisierten Bewährungshelfer sollten auch in die Häuser des Jugendrechts einbezogen werden.

#### 2.3.1.7 Stärkung der Präventionsarbeit

In Nordrhein-Westfalen existieren zahlreiche erfolgreiche Präventionsprojekte. Um eine ganzheitliche Prävention zu gewährleisten, müssen diese aber vernetzt und koordiniert werden. Ziel muss dabei ein flächendeckendes Angebot an Präventionsprogrammen sein.

Eine solche Koordinierung sollte durch den Landespräventionsrat erfolgen. Präventionsarbeit sollte im Grundsatz gemeindenah, dezentral und unter Beteiligung der Bevölkerung organisiert werden. Die Programme sollten daher lokal umgesetzt werden. Jede Kommune in Nordrhein-Westfalen muss Prävention als eine wichtige Aufgabe verstehen und auf die Umsetzung entsprechender Programme hinwirken.

Eine weitere wichtige Säule der Präventionsarbeit ist auch die Arbeit in Vereinen, Jugendtreffs und caritativen Einrichtungen. Diese Angebote können nur durch den Einsatz von Ehrenamtlichen gewährleistet werden. Das Ehrenamt sollte daher durch Vermittlungsstellen und die entsprechende Anerkennung durch Politik und Gesellschaft weiter gefördert werden. Weitere Ausführungen zur Stärkung der Präventionsarbeit finden sich auch in dem Abschnitt „Kommunale Sicherheit“ unter Ziff. 2.1 dieses Abschlussberichts.

### 2.3.2 **Besondere Tätergruppe „Migrantinnen und Migranten“**

Laut Polizeilicher Kriminalitätsstatistik des Landes Nordrhein-Westfalen ist der Anteil Nichtdeutscher an der Gesamtzahl der Tatverdächtigen von 21,2 % im Jahr 2008 auf 31,8 % im Jahr 2018 angestiegen. Diese Zahl ist jedoch nur bedingt aussagekräftig. Die Kriminalitätsstatistik unterscheidet nicht zwischen Nichtdeutschen, Zuwanderinnen und Zuwanderern, Migrantinnen und Migranten bzw. Menschen mit Migrationshintergrund. Für Teile der Straftaten – zum Beispiel in den Bereichen Wohnungseinbruchdiebstahl oder Taschendiebstahl – sind jedoch „reisende“ Täterinnen und Täter verantwortlich sind, die keine Migrantinnen oder Migranten sind und sich oftmals nur wenige Tage im Land aufhalten. Auch berücksichtigt die Statistik nicht den Anstieg Nichtdeutscher an der Gesamtbevölkerung sowie die Tatsache, dass seit 2017 auch Personen mit ungeklärter Staatsangehörigkeit als Nichtdeutsche erfasst werden. Im Gegensatz zu früheren Jahren sind zudem ausländerrechtliche Verstöße nicht mehr erhalten.

Die Ursachen der Kriminalität bei in Deutschland lebenden Migrantinnen und Migranten sowie ihren Kindern sind komplex und politisch kontrovers. Migrantin-

nen und Migranten sind im Vergleich zum Rest der Bevölkerung jünger und stammen häufiger aus urbanen Zentren, bildungsferneren Familien und schwachen sozio-ökonomischen Verhältnissen. All dies sind Faktoren, die sich ganz unabhängig von Nationalität, ethnischem Hintergrund oder Migrationsstatus auf die Kriminalitätsanfälligkeit auswirken und in Vergleichen zwischen deutschen und nicht deutschen Tätergruppen stets berücksichtigt werden sollten.

Am kontroversesten als Erklärungsansatz sind kulturelle Faktoren, also zum Beispiel das Aufwachsen in patriarchalischen Strukturen, die Erziehung über Gewalt, ein problematisches Frauenbild, Einstellungen zur Sexualität sowie das Verständnis von Familienehre, die in der gesellschaftlichen Debatte häufig herausgestellt werden. Dass derartige Prägungen bei bestimmten Straftaten eine Rolle spielen können, steht außer Frage. Umstritten ist allerdings, wie wichtig sie im Vergleich zu den vorgenannten Faktoren sind.

Die Gefahr einer einseitigen Betonung kultureller Faktoren besteht darin, dass sich hierdurch der Eindruck verstetigt, Menschen aus anderen Kulturkreisen seien grundsätzlich kriminell und deren Integration in die deutsche Gesellschaft deshalb unmöglich. Gerade in diesem Bereich ist eine nuancierte und auf empirischen Fakten basierende Herangehensweise notwendig. Es wäre falsch, die Tätergruppe „Migrantinnen und Migranten“ mit ihren spezifischen Eigenheiten zu ignorieren, aber es wäre genauso ein Fehler – und für den gesellschaftlichen Frieden schädlich –, kulturelle Unterschiede übermäßig und ohne valide empirische Begründung in den Vordergrund zu stellen.

#### 2.3.2.1 Stärkung der Integrationsmaßnahmen unter Einschluss von Anreizsystemen

Ein weiterer Grund für die Straffälligkeit von Migrantinnen und Migranten kann in einer gescheiterten Integration liegen. Diese kann zu mangelnden Perspektiven bei der Aufnahme in die deutsche Gesellschaft führen. Um dem entgegenzuwirken, sind frühzeitige, umfassende und beidseitige Integrationsbemühungen notwendig. Diese sollten aus einem Bündel von Maßnahmen bestehen.

Insbesondere sind inhaltlich überarbeitete und längere Integrationskurse mit einem breiten Themenangebot und unter Einsatz von gut ausgebildetem Personal notwendig. Das Themenfeld „Auseinandersetzung mit den Werten des Grundgesetzes“ sollte in den Kursplänen ein stärkeres Gewicht bekommen. Es ist zudem wichtig, die bestehenden Angebote regelmäßig zu kontrollieren und zu evaluieren. Es besteht ansonsten das Risiko, dass entsprechende Kurse unter rein wirtschaftlichen Gesichtspunkten angeboten werden, ohne ein qualitativ ausreichendes Programm zu garantieren. Dabei dürfen sich die Integrationskurse nicht auf eine reine Sprachvermittlung beschränken, sondern müssen eine Auseinandersetzung mit den Werten des Grundgesetzes fördern. Bisher wird diesem Anteil deutlich zu wenig Zeit eingeräumt.

Letztlich kann aber auch der beste Integrationskurs die integrierende Wirkung von regelmäßigen persönlichen Kontakten nicht ersetzen. Es müssen daher bestehende Patensysteme verstärkt, unterstützt und institutionalisiert werden. Ergänzend sollten Kooperationen zwischen Flüchtlingsheimen und Vereinen – insbesondere Sportvereinen – gefördert werden.

Neben diesen Förderungen muss aber auch ein Einfordern von eigenen Integrationsbemühungen erfolgen. Um dies zu unterstützen, müssen sich diese Integrationsbemühungen lohnen, und die Nichtbereitschaft zur Integration muss Conse-



quenzen haben. Dies ließe sich unter anderem durch Regelungen im Aufenthaltsrecht erreichen, welche stärker als bisher an die Bereitschaft zur Integration anknüpfen müssen. Die Schwierigkeit besteht allerdings darin, dass die Bereitschaft zur Integration schwer messbar und objektivierbar ist.

#### 2.3.2.2 Ausbau des Konzepts der dezentralen Unterbringung

Zentrale Aufnahmeeinrichtungen erschweren den Kontakt der dort untergebrachten Migrantinnen und Migranten zur übrigen Bevölkerung und begünstigen die Entstehung von Subkulturen bzw. Parallelgesellschaften. Die zentrale Unterbringung kann daher nur eine Zwischenlösung sein, um Personalien festzustellen und rechtliche Überprüfungen des Aufenthaltsstatus zu vereinfachen. Insbesondere bei Flüchtlingen mit realistischer Bleibeperspektive muss schnellstmöglich eine dezentrale Unterbringung erfolgen. Eine Bündelung von Unterbringungen in denselben Stadtteilen sollte vermieden werden. Die diesbezüglich bereits begonnenen Umsetzungsmaßnahmen sollten gestärkt und weiter ausgebaut werden.

#### 2.3.2.3 Einführung von mehr tagesstrukturierenden Maßnahmen in den Aufnahmeeinrichtungen

Die oft eintönigen Verhältnisse in Aufnahmeeinrichtungen und die sowohl rechtlich als auch tatsächlich begrenzten Möglichkeiten zur Aufnahme einer geregelten Arbeit können zu einem Klima der Frustration führen, welches zu verstärktem Alkohol- und Drogenkonsum sowie zu Straffälligkeit führen kann. Diesem Klima muss durch tagesstrukturierende Maßnahmen (z.B. Sportangebote, Einbindung in die täglichen Reinigungs- und Kocharbeiten, Fortbildungsangebote, Vermittlung in ehrenamtliche Arbeit) entgegengewirkt werden. Auch hier ist eine Kooperation mit lokalen Vereinen anzustreben. Die diesbezüglich bereits begonnenen Maßnahmen sollten gestärkt und weiter ausgebaut werden.

#### 2.3.2.4 Verbesserung der Früherkennung und Intervention bei Flüchtlingen mit Traumatisierungen

Aufgrund der in den Kriegsgebieten und auf der Flucht gemachten Erfahrungen ist das Risiko einer Traumatisierung bei Flüchtlingen deutlich erhöht. Daher müssen die Mitarbeiter des Bundesamtes für Flüchtlinge und Migration und der Aufnahmeeinrichtungen besser geschult und sensibilisiert werden, um Traumatisierungen frühzeitig erkennen zu können und Hilfsangebote aufzuzeigen. Die entsprechenden Hilfsangebote müssen ausgebaut werden. Der Einsatz von mehrsprachigem Personal sollte erweitert werden.

#### 2.3.2.5 Nachträgliche Erfassung der Fingerabdrücke von Asylbewerbern

Durch die Überlastung der Behörden im Zuge der „Flüchtlingskrise“ ist die eigentlich vorgesehene Erfassung von Fingerabdrücken bei zahlreichen Asylbewerbern unterblieben. Dies führt teils zu Unklarheiten bzgl. der Identitäten und der Möglichkeit von Mehrfachidentitäten.

Hier sollte eine nachträgliche bundesweite Erfassung der Fingerabdrücke des betroffenen Personenkreises erfolgen. Eine entsprechende Rechtsgrundlage muss geschaffen werden. Der hierzu erforderliche erhebliche Verwaltungsaufwand muss dabei in Kauf genommen werden, um auf möglichen Falschidentitä-

ten beruhende Folgeprobleme (wie z.B. Sozialleistungsbetrug) effektiv entgegenzuwirken.

#### 2.3.2.6 Strafbarkeit von Falschangaben im Asylverfahren

Falsche Angaben im Asylverfahren sind bisher nicht mit Strafe bedroht, wenn dabei keine andere Straftat wie z.B. eine Urkundenfälschung mitverwirklicht wird.

Die aktuelle Rechtslage begünstigt insbesondere bei Rückführung abgelehnter Bewerber Identitätsunsicherheiten bei Asylsuchenden. Die Schaffung eines Straftatbestandes bei Falschangaben im Asylverfahren wäre daher zu begrüßen und sollte angestrebt werden.

#### 2.3.2.7 Schaffung einer Versuchsstrafbarkeit bei Taten nach § 95 Abs. 2 Nr. 2 AufenthG

Im Rahmen des Einbürgerungsverfahrens oder auch der Erteilung oder Verlängerung eines Aufenthaltstitels ist der Nachweis entsprechender Kenntnisse der deutschen Sprache durch Vorlage eines Sprachzertifikats erforderlich. Es kommen immer wieder Fälle vor, in denen sogenannte Vermittler in Zusammenarbeit mit Sprachschulen Hilfe zur Manipulation der Sprachtests anbieten. Hierfür erhalten die Vermittler einen Geldbetrag.

Die Sprachtests werden auf unterschiedliche Art und Weise manipuliert. So kommt es vor, dass Dritte den Sprachtest für den jeweiligen Prüfling durchführen, oder die Prüflinge erhalten im Vorfeld die schriftlichen Lösungen durch den Vermittler. Zum Teil wird dem Prüfling auch während der Prüfung die Lösung per Telefon über einen verdeckten Ohrhörer übermittelt.

Anschließend wird trotz der manipulierten Prüfung ein Sprachzertifikat ausgestellt. Mit diesem Zertifikat kann letztlich die Einbürgerung oder ein Aufenthaltstitel beantragt werden, da hiermit die erforderlichen Kenntnisse der deutschen Sprache als nachgewiesen gelten.

Nach gegenwärtiger Rechtslage ist dieses Vorgehen zunächst nicht strafbar, da der Versuch des § 95 Abs. 2 Nr. 2 AufenthG nicht strafbedroht ist. Ein strafbares Verhalten liegt erst dann vor, wenn die Einbürgerung oder der Aufenthaltstitel durch den jeweiligen Prüfling tatsächlich beantragt wird. Dies hat zur Konsequenz, dass auch die Vermittler sich in diesem Stadium nicht wegen Beihilfe strafbar machen bzw. der Tatbestand der Schleusung nach §§ 95 Abs. 2 Nr. 2, 96 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2 Nr. 1 AufenthG nicht erfüllt ist.

Die Regierungskommission ist mehrheitlich der Auffassung, dass in diesen Fällen die Strafbarkeit vorverlagert werden sollte, indem auch die Strafbarkeit des Versuchs bei Taten nach § 95 Abs. 2 Nr. 2 AufenthG gesetzlich normiert wird.

### 2.3.3 Besondere Tätergruppe „Suchtkranke“

Der Begriff „Sucht“ ist eine allgemeine Bezeichnung für die Abhängigkeit von bestimmten (psychotropen) Substanzen (Alkohol, Drogen) oder von häufigen und wiederholten Verhaltensweisen (z.B. pathologisches Glücksspiel).

Zwischen Sucht und Kriminalität besteht ein enger Zusammenhang, der zu den kriminologisch am längsten und besten untersuchten Verknüpfungen zählt. So standen ausweislich der polizeilichen Kriminalstatistik im Jahr 2017 bundesweit rund 11 % aller polizeilich registrierten Tatverdächtigen bei der Tatausführung unter Alkoholeinfluss (bei Gewaltdelikten über 26 %); rund 6 % aller Tatverdäch-

tigen waren als Konsumenten harter Drogen bekannt, bei Raubdelikten waren dies 13-16 %.

Allerdings ist die Kausalität dieser Zusammenhänge komplex. So kann das zur Befriedigung der Sucht benötigte Geld oft nicht mehr legal erwirtschaftet werden, wodurch es zu Beschaffungskriminalität kommt. Die Straffälligkeit ist in solchen Fällen also eine Folge der Sucht. Umgekehrt kann eine kriminelle Lebensführung (etwa: Einbruchdiebstahl als Erwerbsgrundlage) und das damit verbundene Abgleiten in kriminelle Milieus zu Suchtverhalten führen.

Empirische Studien zeigen zudem, dass ein dissozialer Lebensstil, sozioökonomische Faktoren und die Beeinflussung durch das unmittelbare soziale Umfeld wesentliche Ursachen für beide Formen abweichenden Verhaltens (Sucht und Kriminalität) sein können. Ein späterer Ausstieg wird durch die Chronifizierung von Sucht und kriminellem Verhalten immer schwieriger.

Demzufolge kommt vor allem einer früh einsetzenden Präventionsarbeit eine große Bedeutung zu. Zudem müssen Behandlungsmaßnahmen, etwa im Straf- oder Maßregelvollzug, sowohl auf das Suchtverhalten (Abstinenz) als auch auf allgemein-kriminelle Risikofaktoren gerichtet sein.

Der Kommission ist bewusst, dass die bisherigen polizeilichen und juristischen Maßnahmen bei der Bekämpfung des Drogenmissbrauchs und der Drogenkriminalität nicht ausreichen. Nachzudenken ist daher auch über neue Ansätze in der Drogenpolitik, wie sie in Portugal bereits praktiziert werden. Die Kommission hat in dieser Frage keine einheitliche Sicht. Sie empfiehlt jedoch, mittels einer Bund-Länder-Kommission kritische Erfolgs- und Misserfolgskriterien zu identifizieren, „Best-Practice-Modelle“ zu entwickeln und Empfehlungen für eine künftige Drogenpolitik zu geben.

#### 2.3.3.1 Anpassung der Unterbringung nach § 64 StGB

Ein effizienter Einsatz der immer knapper werdenden Ressourcen in den Entziehungsanstalten ist für die Behandlung von Suchtkranken bzw. die Bekämpfung der Drogenkriminalität wichtig.

Seit einigen Jahren beklagt die forensische Praxis die Überlastung der Kapazitäten in den Entziehungsanstalten. Die Zahl der Unterbringungen sei derart angestiegen, dass eine sachgerechte Behandlung dort kaum noch möglich bzw. die Chance eines Behandlungserfolgs jedenfalls erheblich gesunken sei (vgl. *Queringässer/Ross/Bulla/Hoffmann* NStZ 2016, 508; *Schalast* NStZ 2017, 433 (434)). Die Statistik belegt, dass die Zahl der jährlichen Neuansordnungen auch seit 2007 deutlich zugenommen hat. Allein von 2007 bis 2016 ist die Zahl der Untergebrachten um 42 % angestiegen (vgl. *Schalast* u.a., *Recht und Psychiatrie*, Jg. 37, Heft 3).

Die gesetzlichen Voraussetzungen gemäß § 64 StGB für die Anordnung der Unterbringung einer Person in einer Entziehungsanstalt stellen sich wie folgt dar:

1. Hang zum Rauschmittelmissbrauch,
2. rechtswidrige Tat (Anlasstat),
3. symptomatischer Zusammenhang zwischen Hang und Anlasstat,
4. Gefährlichkeit (infolge des Hanges Gefahr erheblicher zukünftiger Taten),

5. Verhältnismäßigkeit (§ 62 StGB) und

6. Erfolgsaussicht der Behandlung (§ 64 S. 2 StGB).

Die Maßregel der Unterbringung in einer Entziehungsanstalt nach § 64 StGB dient – in erster Linie – dem Schutz der Öffentlichkeit vor gefährlichen Straftätern (vgl. *BVerfGE* 91, 1 (28); *BGHSt* 28, 327 (332)). Sie soll nach der Konzeption des Gesetzgebers den Schutz der Allgemeinheit durch eine Behandlung des Untergebrachten erreichen, die darauf abzielt, ihn von seinem Hang zu heilen.

Verfahrensrechtlich setzt die Anordnung einer Unterbringung nach § 64 StGB die Vernehmung eines Sachverständigen über den Zustand des Angeklagten und die Behandlungsaussichten voraus. Das Gericht hat einen Sachverständigen hinzuzuziehen, sobald es „erwägt, die Unterbringung des Angeklagten in einer Entziehungsanstalt anzuordnen“ (§ 246a Abs. 1 StPO). Die Praxis hat über die Jahre allerdings gezeigt, dass dieser Spielraum von den Gerichten praktisch nicht genutzt wird. Es hat sich die Auffassung verfestigt, der Tatrichter müsse einen Sachverständigen anhören, „wenn nach den Umständen des Einzelfalls eine Unterbringung in einer Entziehungsanstalt in Betracht kommt und deshalb eine Anordnung dieser Maßregel konkret zu erwägen ist“. Der Befund, dass zu viele ungeeignete Probanden untergebracht werden, lässt sich auch hierdurch erklären.

Eine der angehörten Expertinnen hat der Kommission berichtet, dass die Unterbringung in einer Entziehungsanstalt nach § 64 StGB auch von kaum behandlungsbedürftigen Täterinnen und Tätern mit hoher Straferwartung aus strategischen Motiven angestrebt wird, um einen Strafrabatt zu erlangen.

Die Möglichkeit dieses Strafrabatts ergibt sich aus der Regelung des § 67 Abs. 5 StGB. Danach kann das Gericht die Vollstreckung des Strafrestes unter den Voraussetzungen des § 57 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und 3 zur Bewährung aussetzen, wenn die Maßregel vor der Strafe oder vor einem Rest der Strafe vollzogen wird, und die Hälfte der Strafe erledigt ist. Wird der Strafrest nicht ausgesetzt, so wird der Vollzug der Maßregel fortgesetzt; das Gericht kann jedoch den Vollzug der Strafe anordnen, wenn Umstände in der Person des Verurteilten es angezeigt erscheinen lassen.

Diese Orientierung am Halbstrafen-Zeitpunkt führt dazu, dass ein Verurteilter mit Maßregelanordnung nach § 64 StGB bereits nach der Verbüßung der Hälfte seiner Strafe in Freiheit gelangen kann, während dies ohne die Maßregelanordnung meist erst zum Zweidrittelzeitpunkt (§ 57 Abs. 1 StGB) in Betracht kommt. Die Unterbringung in einer Entziehungsanstalt bewirkt daher faktisch einen Rabatteffekt, der mit zunehmender Höhe der Strafe deutlicher wird. Daraus ergibt sich gerade bei Erwartung einer hohen Strafe ein Fehlanreiz, die Verteidigung auf die Anordnung einer Unterbringungsanordnung auszurichten, die medizinisch nicht indiziert ist. An einem Beispiel verdeutlicht sind die Auswirkungen folgende: Ein zu sechs Jahren Freiheitsstrafe verurteilter Straftäter sieht sich bei einer Entlassung aus dem Strafvollzug mit Reststrafaussetzung zur Bewährung zum Zweidrittel-Zeitpunkt einem Freiheitsentzug von vier Jahren gegenüber. Wird demgegenüber seine Unterbringung in einer Entziehungsanstalt angeordnet und deren

Behandlungsdauer mit zwei Jahren prognostiziert, ist er nach einem Jahr Strafvollzug (Untersuchungshaft eingeschlossen) aus der Haft in die Therapieeinrichtung zu verlegen. Nach insgesamt drei Jahren ist der Freiheitsentzug in diesem Fall beendet. Je nach Bundesland besteht für den Verurteilten sogar die Chance einer erheblich früheren Dauerbeurlaubung aus dem Maßregelvollzug, so dass er noch schneller zurück in Freiheit gelangt.

Dies führt dazu, dass Klinikvertreter eine Überbelastung der Anstalten beklagen. Die Folge ist, dass in den berechtigten Anordnungsfällen erfolgversprechende Behandlungen mitunter kaum noch möglich sind. In den Therapieeinrichtungen bestehe eine hohe Belastung und Verunsicherung durch dominant auftretende Patienten, die außerhalb der Klinik einen Rückhalt im kriminellen Milieu hätten (vgl. *Schalast*, NStZ 2017, 433 f.).

Das Problem liegt in der Anknüpfung der Vollstreckung an den Halbstrafenzeitpunkt. Dies führt zu dem vorbeschriebenen Fehlanreiz. Diesem Phänomen muss durch eine Anpassung des § 67 Abs. 5 StGB entgegengewirkt werden. Der Anreiz eines taktischen Missbrauchs der Entziehungsanstalt zum Zwecke schlichter Verkürzung des Freiheitsentzuges entfällt, wenn bei der Berechnung des Vorwegvollzugs eines Teils der Freiheitsstrafe eine Orientierung am Zweidrittelzeitpunkt die Regel wäre.

Zudem sollte das Ermessen der Gerichte bei der Maßregelentscheidung gestärkt werden, indem der Ermessensspielraum in § 246a Abs. 1 S. 2 StPO klarer formuliert wird.

Hierdurch wäre ein Rückgang der Unterbringungszahlen zu erwarten. Es würden dann mehr Unterbringungsplätze für wirklich geeignete Probanden zu Verfügung stehen, und die Anzahl der nicht in das Profil der Entziehungsanstalten passenden Verurteilten, mit verfestigtem kriminellen Hintergrund würde sinken.

#### 2.3.3.2 Überarbeitung des Akteneinsichtsrechts für im Maßregelvollzug befindliche Patienten

Aktuell wird auch dem Patienten im Maßregelvollzug ein Akteneinsichtsrecht in seine Patientenakte zugestanden. Zum einen können die Verteidigung bzw. die Patienten selbst zu einem festgelegten Zeitpunkt die Gelegenheit erhalten, die Akten unter Aufsicht einzusehen. Zum anderen können sie bzw. ihre Verteidigung auf Wunsch auch Kopien einzelner Schriftstücke oder der gesamten Akte erhalten.

Die Namen der Mitarbeiter werden grundsätzlich nicht geschwärzt, da es sich bei Eintragungen in der Akte nicht um private Eintragungen, mithin nicht um schützenswerte Daten Dritter im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG, Beschl. v. 9. Januar 2006 - 2 BvR 443/02) bzgl. des § 630g BGB handelt.

Dies führt zu dem Problem, dass die fehlende Schwärzung der Namen von Mitarbeitern zu einem Sicherheitsrisiko für diese Mitarbeiter werden und auch die weitere Therapie gefährden kann. Durch die Akteneinsicht erfährt der Patient beispielsweise, ob sich Mitarbeiter gegen Lockerungsmaßnahmen ausgesprochen haben. Dies kann sowohl den Aufbau eines Vertrauensverhältnisses erschweren als auch – insbesondere bei Patienten mit einem Gewaltpotential – zu

einer Gefährdung der Mitarbeiter führen. Die Gefährdung der Mitarbeiter durch Offenlegung Ihrer Namen und ihres Verhaltens bei Lockerungsmaßnahmen ist hingegen unzumutbar.

Hier muss eine Neuregelung der Akteneinsicht erfolgen, welche den berechtigten Sicherheitsinteressen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Rechnung trägt.

**2.3.3.3 Schaffung einer Vorschrift analog § 35 BtMG für Alkoholsucht**  
§ 35 BtMG ermöglicht es bei Straftäterinnen und -tätern, die zu einer Freiheitsstrafe von unter zwei Jahren verurteilt werden und bei denen die Tat auf ihre Btäubungsmittelabhängigkeit zurückzuführen ist, die Strafe zurückzustellen, wenn sich der Verurteilte einer Therapie unterzieht.

Dies ermöglicht es, den Grund für die Delinquenz zu beseitigen, und kann dadurch maßgeblich zur Resozialisierung beitragen. Die Anwendung der Vorschrift ist jedoch nur bei Drogensucht und nicht bei Alkoholabhängigkeit möglich (vgl. auch: Studie von *Heimerdinger*, 2006, Alkoholabhängige Täter: justizielle Praxis und Strafvollzug, Argumente zur Zurückstellung der Strafvollstreckung bei Therapieteilnahme (erschieden in: Kriminologie und Praxis, Schriftenreihe der Kriminologischen Zentralstelle e.V., Band 52)).

Da es eine nicht unerhebliche Anzahl von Straftäterinnen und -tätern gibt, welche die Taten aufgrund einer Alkoholabhängigkeit verüben und auch hier eine Therapie eine Möglichkeit wäre, zukünftige Straftaten zu verhindern, sollte der Gesetzgeber eine an § 35 BtMG angelehnte Vorschrift für alkoholabhängige Straftäterinnen und -täter schaffen.

**2.3.3.4 Einsatz von Mitarbeitern in unterschiedlichen Suchteinrichtungen**

Bei einer Behandlung der Drogensucht hat der Patient im Laufe der Behandlung mit unterschiedlichen Stellen zu tun. So kann er zum Beispiel zunächst in einer Unterbringungsanstalt gem. § 64 StGB sein, im Anschluss in einer Adaptionseinrichtung und dann in einer beratenden ambulanten Therapie.

Aktuell arbeiten Mitarbeiter jeweils nur für eine der Stellen. Um eine konsequente und fortlaufende Betreuung des Patienten sicherzustellen, dürfte es aber zielführend sein, dass ein und derselbe Mitarbeiter in mehreren der Stellen tätig ist. So könnte zum Beispiel ein Sozialarbeiter mit einem Anteil seiner Arbeitszeit in der Unterbringungsanstalt und mit einem Arbeitsanteil in der Adaptionseinrichtung tätig sein. Dadurch könnte derselbe Mitarbeiter denselben Suchtpatienten längerfristig betreuen. Dies dürfte die Qualität der Therapie verbessern.

Bisher scheitern solche Modelle an der unterschiedlichen Finanzierung der Einrichtungen. Hier muss eine gemeinsame Finanzierung entsprechender Stellen ermöglicht werden.

**2.3.3.5 Ausbau der Angebote für Migrantinnen und Migranten**

Die Zahl von drogenabhängigen Migrantinnen und Migranten ist im Zuge der „Flüchtlingskrise“ angestiegen. Oft existiert ein Zusammenhang zwischen Fluchterfahrung und Sucht. So kann zum einen der Konsum von Drogen ein Mittel zur Bewältigung von traumatischen Fluchterfahrungen sein, und zum anderen können enttäuschte Erwartungen an das Zielland (z.B. fehlende Arbeitsperspektive und Hoffnungslosigkeit) in die Sucht führen. Eine gelungene Integration ist deshalb auch ein wichtiger Pfeiler der Suchtprävention.

Aufgrund der Sprachbarriere zwischen Patienten und Personal ist eine Therapie zum Teil nur sehr eingeschränkt möglich. Hier muss die Beteiligung von Dolmetschern im Rahmen der Suchttherapie ermöglicht werden. Darüber hinaus sollte – im Rahmen der Möglichkeiten – mehrsprachiges Personal eingestellt werden.

#### 2.3.3.6 Kampagne gegen die Stigmatisierung von Drogensüchtigen

Ein Problem bei der Bekämpfung der Drogensucht dürfte auch in der Stigmatisierung der Suchtkranken liegen. Drogensucht wird teilweise noch immer als ein Unterschichtenproblem wahrgenommen und findet daher in der Mitte der Gesellschaft wenig Beachtung.

Dies erschwert den Einsatz von Hilfsprojekten. So wollen Schulen beispielsweise oftmals keine Aufklärung über Drogensucht in ihren Räumlichkeiten, da der Rückschluss gezogen werden könnte, es existiere an dieser Schule ein besonders gravierendes Drogenproblem.

Eine Kampagne gegen die Stigmatisierung von Drogensüchtigen könnte den Erfolg zukünftiger Antisuchtkampagnen erleichtern.

## 2.4 Empfehlungen zum Opferschutz

Opfer von Straf- und insbesondere Gewalttaten benötigen Informationen und Unterstützung. Neben körperlichen Verletzungen und dem Verlust von Vermögenswerten haben Straftaten oft erhebliche psychische Folgen für die Opfer. Teilweise besteht auch die Gefahr einer sog. „sekundären Viktimisierung“ durch das Strafverfahren.

Als Zeugin oder Zeuge bzw. Spurenrägerin oder -träger muss das Opfer aussagen und Untersuchungen an Körper und Eigentum dulden, um zur Wahrheitsfindung im Prozess beizutragen. Dass es dabei nicht nur als Objekt und Beweismittel wahrgenommen wird, sondern als Prozessbeteiligte bzw. Prozessbeteiligter mit eigenen Rechten und berechtigten Interessen, ist für die Wahrung des Rechtsfriedens unabdingbar.

Es ist wichtig, die Arbeit von Polizei und Justiz auch im Umgang mit Kriminalitätsoptionen in den Blick zu nehmen. Denn dieser Umgang ist für den Rechtsfrieden und das Vertrauens der Menschen in die Gewährleistung von Sicherheit und Gerechtigkeit ebenso wichtig wie Opferberatungsstellen. Es geht darum, den grundsätzlichen Anspruch der Opfer auf effektive Strafverfolgung (vgl. Ur. d. BVerfG vom 29. Mai 2019 - 2 BvR 2630/18) durchzusetzen, ihre Persönlichkeitsrechte zu wahren und ihnen durch geeignete Aufklärung die reale Möglichkeit zu gewähren, ihre strafprozessualen Rechte wie Nebenklage, Adhäsionsverfahren, Anwaltsbeordnung, Rückgewinnungshilfe und ggf. psychosoziale Prozessbegleitung (§§ 58a, 58b, 68, 395 ff., 403 ff. 459 h StPO) wahrzunehmen.

Die Sicherheits- und Strafverfolgungsbehörden haben ihre Aufgabe in der Vergangenheit oft ausschließlich in der Verhinderung von Straftaten (Prävention) und der Bestrafung der Täter (Repression) gesehen. In den 80er Jahren hat diesbezüglich ein Umdenken eingesetzt. Durch das erste Gesetz zur Verbesserung der Stellung des Verletzten im Strafverfahren (Opferschutzgesetz) vom 18. Dezember 1986 wurden Opferrechte in die Strafprozessordnung aufgenommen. Diese Entwicklung wurde zuletzt durch das 3. Opferrechtsreformgesetz fortgesetzt, welches am 31. Dezember 2015 in Kraft getreten ist. Mit diesem Gesetz wurde unter anderem die psychosoziale Prozessbegleitung eingeführt. Durch die Reform des Adhäsionsverfahrens im Jahr 2004 und die Reform des

Vermögensabschöpfungsrechts im Jahr 2017 wurden darüber hinaus die Möglichkeiten des Opfers verbessert, finanzielle Entschädigungen von der Täterin oder dem Täter zu erhalten.

Zur Verbesserung der Information über die Opferrechte hat am 1. Dezember 2017 die erste Beauftragte für den Opferschutz des Landes Nordrhein-Westfalen ihre Arbeit aufgenommen. Die Opferschutzbeauftragte und ihr Team informieren Opfer von Straftaten über Ihre Rechte und Möglichkeiten, aber auch ihre Pflichten als Zeugin oder Zeuge und über den zeitlichen Ablauf eines Ermittlungs- und Strafverfahrens. Die Opferschutzbeauftragte nimmt für alle Opfer von Straf- und Gewalttaten eine Art Lotsenfunktion wahr und vermittelt die Opfer zu den in Nordrhein-Westfalen tätigen Einrichtungen der Opferhilfe vor Ort. Weitere Schwerpunkte liegen in lokaler und überörtlicher Netzwerkarbeit und im Einsatz für die Weiterentwicklung und Verbesserung des Opferschutzes in Nordrhein-Westfalen.

Trotz dieser Verbesserungen müssen die begonnenen Anstrengungen fortgesetzt und optimiert werden.

#### **2.4.1 Allgemeine Empfehlungen**

Es werden zunächst einige allgemeine Empfehlungen zum Opferschutz vorangestellt.

##### **2.4.1.1 Verbesserung der Ausbildung bei Polizei, Gerichten und Staatsanwaltschaften im Hinblick auf die Belange von Opfern**

Polizei und Justiz tragen wesentlich zur Herstellung des Rechtsfriedens bei, wenn sich Opfer gerecht behandelt fühlen. Sie sind auch diejenigen, mit denen Kriminalitätsoffer nach der Tat zu tun haben, nämlich bei der Anzeige in der Polizeiwache oder z.B. bei Einbruch oder häuslicher Gewalt in der Wohnung. Deshalb ist es wichtig, dass der Geschädigte auf Amtsträger trifft, die die besondere Situation von Opfern verstehen (z.B. hinsichtlich der Vernehmungsfähigkeit und Aussagetüchtigkeit kurz nach einer traumatischen Erfahrung oder bei der Tatortaufnahme hinsichtlich der Belastungen durch weiteres Eindringen in den geschützten Bereich der Wohnung).

Wichtig ist auch, dass Polizei und Justiz umfassend über die rechtlichen Möglichkeiten für Opfer (Nebenklage, Adhäsionsverfahren, Prozessbegleitung, Möglichkeiten der Beweissicherung, z.B. NO STALK App) und Unterstützungsmöglichkeiten für Opfer in und außerhalb des Strafverfahrens informiert. Es müssen die richtigen Wege gefunden werden, damit Opfer die Chance haben die Hinweise auch zu verstehen (z.B. wiederholte Hinweise einige Tage nach der Aufzeichnung). Insbesondere im Zusammenhang mit dem Phänomen der Hasskriminalität ist es wichtig, dass Opfer – gegebenenfalls in ihrer Muttersprache – Informationen über ihre Rechte und spezialisierte Opferberatungsstellen erhalten.

Die Polizei in Nordrhein-Westfalen ist hinsichtlich des Opferschutzes sehr engagiert und oft auch sehr empathisch, die Opferschutzbeauftragten der Kreispolizeibehörden leisten hervorragende Arbeit. Allerdings gibt es in jeder Kreispolizeibehörde nur einen, höchstens zwei Beauftragte für den Opferschutz nach Straftaten. Deren Arbeit ist sehr wertvoll sowohl bei der Betreuung von Opfern als auch bei der Information der Kolleginnen und Kollegen. Jedoch setzt sie zum einen voraus, dass ein Opfer explizit an sie herantritt, und zum anderen ist sie durch die Zahl und die örtliche Ansiedlung der Beamtinnen und Beamten be-



grenzt. So ist es zu erklären, dass trotz dieses polizeilichen Engagements Opfer immer wieder beklagen, dass Ihnen die Handlungen der Ermittlungsbehörden unverständlich sind oder sie hilflos bleiben.

Der Umgang mit Opfern wird auch dadurch erschwert, weil oft zu Beginn der Ermittlungen noch nicht klar ist, dass es sich bei der Anzeigenerstatterin oder dem Anzeigenerstatter tatsächlich um das Opfer handelt. Die Beratung über die Rechte nach der StPO und über Unterstützungsmöglichkeiten müssen für jede Polizeibeamtin bzw. jeden Polizeibeamten, der mit der Aufklärung von Straftaten befasst ist, so selbstverständlich sein, dass nur in besonderen Fällen die speziellen Opferschutzbeauftragten hinzugezogen werden müssen. Die Rechte von Opfern, der Umgang mit Opfern und deren Schutz sowie die Aussagepsychologie in traumatisierenden Situationen müssen daher selbständiger Pflichtbestandteil der Polizeiausbildung sein und dürfen nicht in Modulen wie „Einsatz und Sachbearbeitung bei besonderen Kriminalitätsformen“ und „Einsatzlagen mit hohem Konflikt- und Gefährdungspotential“ verschwinden.

Die Sicherstellung der Opferrechte im Strafverfahren ist aber nicht allein und nicht einmal in erster Linie Sache der Polizei, sondern auch der Justiz. Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sowie Richterinnen und Richter dürfen sich deshalb nicht darauf beschränken, zu prüfen, ob ein Merkblatt gemäß §§ 406i, 406j StPO ausgehändigt worden ist, sondern müssen ihrerseits sicherstellen, dass Geschädigte ihre Rechte ausüben können. Der Umgang mit Kriminalitätsoffern muss daher ein selbständiges Thema in der Referendarausbildung und bei den Einführungsveranstaltungen für Proberichterinnen und -richter sein.

Weitere Ausführungen hierzu finden sich auch im Abschnitt „Hasskriminalität“ unter Ziff. 2.2.3 dieses Abschlussberichts

#### 2.4.1.2 Stärkung des Adhäsionsverfahrens

Das Adhäsionsverfahren ist für Opfer von Straftaten eine einfache Möglichkeit, ihren Schadensersatzanspruch geltend zu machen, ohne einen gesonderten Zivilprozess anstrengen zu müssen. Insbesondere in Fällen schwerer Sexualdelikte kann schon ein Grundurteil im Strafverfahren der oder dem Geschädigten die Parteivernehmung zum Hergang der Tat in einem späteren Zivilprozess ersparen. Gleichwohl führt das Adhäsionsverfahren eine Schattenexistenz und wird oft nicht durchgeführt.

Die in § 406i StPO vorgeschriebene Belehrung über die Möglichkeit des Adhäsionsverfahrens findet oft nur durch Überreichen des Flyers bei der Erstvernehmung durch die Polizei statt. Das ist aber eine Situation, in der Opfer nicht in der Lage sind, alle Belehrungen, die Ihnen gesetzlich zu erteilen sind, aufzunehmen bzw. zu erfassen.

Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sollten daher durch einen Erlass des Justizministers dazu angehalten werden, Geschädigte in jeder Lage des Verfahrens auf die Möglichkeit des Adhäsionsverfahrens hinzuweisen und ggf. beim Gericht auf die Durchführung dieses Verfahrens und die Möglichkeit eines Grundurteils hinzuwirken.

Zudem müssen die Gründe für die Nichtanwendung des Adhäsionsverfahrens durch Richterinnen und Richter untersucht bzw. evaluiert werden. Aus einer solchen Untersuchung könnten Schlüsse gezogen werden, welche Maßnahmen die Anwendung des Adhäsionsverfahrens in der Praxis stärken könnten. Eine Maß-

nahme könnte die Berücksichtigung dieser Verfahren bei der statistischen Erfassung der Arbeitszeit bzw. der Fallzahlen sein.

#### 2.4.1.3 Verbesserung des Persönlichkeitsschutzes von Opfern im Strafverfahren

Trotz zahlreicher Opferrechtsreformgesetze der letzten Jahre kann die Wahrung der berechtigten Interessen der Opferzeuginnen und -zeugen im Strafprozess nach wie vor verbessert werden.

Auch wenn es dem Strafprozess immanent ist, dass in erster Linie die Rechte der oder des Angeklagten, über deren bzw. dessen Schuld und Strafe geurteilt wird, zu wahren sind, so muss das nicht bedeuten, dass Opferzeuginnen und -zeugen bloßes Beweisobjekt des Verfahrens sind. So hat das Bundesverfassungsgericht bereits im Jahr 1974 betont, dass Zeuginnen und Zeugen nicht zum bloßen Objekt des Verfahrens gemacht werden darf, und verlangt „als Verfassungsgebot“, dass die Zeugin oder der Zeuge auf den Gang und das Ergebnis des Teils des Verfahrens, der seine Vernehmung umfasst, Einfluss nehmen kann (vgl. BVerfGE 38, 105). Das gilt für alle Zeuginnen und Zeugen. Erst recht muss dies aber für Opferzeuginnen und -zeugen gelten, die immerhin mit einer hinreichenden Wahrscheinlichkeit Opfer einer Straftat geworden sind.

Die Strafprozessordnung sollte dahingehend angepasst werden, dass Opferinteressen bei Opportunitätseinstellungen zwingend zu berücksichtigen sind. Zudem sollte eine Regelung geschaffen werden, wonach die Nebenklägerin oder der Nebenkläger zwingend bei Verständigungen zu beteiligen ist.

#### 2.4.1.4 Schaffung von mehr zielgruppenspezifischen Beratungsstellen

Es existieren diverse spezialisierte Opferberatungsstellen für Frauen und Kinder. Diese sind sinnvoll und sollten weiter gefördert werden. Darüber hinaus ist aber auch die Ausweitung von spezialisierten Opferberatungsstellen für andere Opfergruppen voranzutreiben, welche weniger im Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit stehen. So existieren bisher nur wenige Opferberatungsstellen, die sich gezielt an von Gewalt betroffene Männer richten. Hier wäre die Finanzierung von Männerberatungsstellen und Schutzwohnungen für Männer wichtig.

Es sollte zudem geprüft werden, wie man in Zusammenarbeit von Polizei, Kommunen, vorhandenen sozialen Trägern (Diakonie, AWO, Caritas etc.) und ehrenamtlichen Organisationen wie dem WEISSEN RING die Beratungsangebote im ländlichen Raum verbessern kann. In Großstädten gibt es bereits jetzt zahlreiche zielgruppenspezifische Beratungsstellen für einzelne Bevölkerungsgruppen, wie zum Beispiel für Frauen, Kinder und Homosexuelle. Verbesserungen sind vor allem im ländlichen Bereich, und dort insbesondere bei den Angeboten für Männer sowie die Opfer von Hasskriminalität, erforderlich.

Es sollten zudem neue Finanzierungsmodelle mit dem Ziel einer Verstärkung der Finanzierung von Opferberatungsstellen geprüft werden.

#### 2.4.1.5 Aufbau von Dialoghäusern für Opferschutz

Opfer von Straf- und Gewalttaten wissen meist wenig über ihre Rechte und Pflichten als Zeuginnen oder Zeugen in einem Strafverfahren. Für die Geschädigten einer Straftat ist es oft schwer, die für ihre Situation passenden Opferschutz- und Opferhilfeeinrichtungen zu finden. Die Beauftragte für den Opfer-

schutz des Landes Nordrhein-Westfalen kann dies mit ihrem kleinen Team nicht flächendeckend leisten.

Es sollten deshalb mehr lokale Ansprechstellen für Opfer eingerichtet werden, welche eine zielgerichtete Vermittlung der einzelnen Angebote gewährleisten können.

In Duisburg wurde beispielsweise im Dezember 2018 ein sogenanntes Dialog-Haus gegründet. Ziel ist eine engere Vernetzung und Kooperation der Opfer-schutz- und Opferhilfeeinrichtungen in Duisburg. Dieses Projekt sollte zeitnah evaluiert und bei Erfolg auf weitere Städte übertragen werden.

**2.4.1.6 Schaffung einer Landesopferstiftung oder eines Opferhilfefonds**  
Durch das neue Gesetz zur Vermögensabschöpfung ist es für die Strafverfolgungsbehörden leichter als bisher durch Straftaten erlangtes Vermögen abzuschöpfen. Es wäre sinnvoll, zumindest einen Teil der Einnahmen aus der Vermögensabschöpfung zu nutzen, um im Einzelfall und im Sinne einer Härtefallregelung solche Opfer zu entschädigen, denen keine anderweitige Entschädigung zukommt.

Eine entsprechende Stelle könnte als Landesopferstiftung oder Opferhilfefond ausgestaltet sein und sollte auch private Spenden entgegennehmen können.

Es könnten insbesondere Opfer entschädigt werden, denen bei einer durch Zivilcourage motivierten Handlung ein Schaden entstanden ist. Dies wäre ein gutes Zeichen für die Anerkennung von Zivilcourage. Helfer bei Straftaten (Nothelfer) haben allerdings einen gesetzlichen Anspruch auf Leistungen der gesetzlichen Unfallversicherung, auch ohne eigene Beitragszahlung (§ 2 Nr. 13 a und c SGB VII). Dieser geht über die bei Arbeitsunfällen bestehenden Ansprüche hinaus und erstreckt sich auch auf den Ersatz von Sachschäden (§ 13 SGB VII).

Ein entsprechender Fonds könnte darüber hinaus schnelle Hilfe bei Schäden leisten, die nicht von der gesetzlichen Unfallversicherung abgedeckt sind (insbesondere Soforthilfen, wie sie z.B. der WEISSE RING leistet).

#### **2.4.2 Besondere Opfergruppe „Frauen“**

Bei vorwiegend zum Nachteil von Frauen begangenen Übergriffen sind im Wesentlichen zwei Deliktsfelder zu unterscheiden. Zum einen die häusliche Gewalt und zum anderen sexuell motivierte Übergriffe. Die häusliche Gewalt hat, obwohl sie in der Praxis eine nicht unerhebliche Rolle spielt, in der medialen Darstellung nur eine untergeordnete Bedeutung. Sexuelle Übergriffe – insbesondere solche in der Öffentlichkeit – sind hingegen seit der „Kölner Silvester-Nacht“, dem Fall „Gina-Lisa“, oder der „MeToo-Debatte“ ein Thema, das große öffentliche Aufmerksamkeit erregt.

In der letzten Legislaturperiode hat die Bundesregierung eine umfangreiche Reform des Sexualstrafrechtes beschlossen, welche zwar in den Grundzügen bereits vor „Silvester Köln“ geplant, in der endgültigen Fassung aber doch von diesen Vorfällen beeinflusst war. Das neue Gesetz ist am 10. November 2016 in Kraft getreten. Damit ist erstmalig die Nichteinverständnislösung Bestandteil des Strafrechts. Strafbar ist danach jede sexuelle Handlung, die gegen den erkennbaren Willen einer Person vorgenommen wird. Es kommt nicht mehr darauf an, ob eine betroffene Person sich gegen den Übergriff gewehrt hat oder warum ihr dies nicht gelungen ist. Auch sexuelle Belästigung wird zukünftig unter Strafe

gestellt. Dadurch sind auch solche Übergriffe strafbar, die bislang als nicht erheblich eingestuft waren.

Neu hinzugekommen ist mit § 184j StGB ein Straftatbestand, der sexuelle Angriffe aus einer Gruppe heraus unter Strafe stellt. Wenn also Sexualstraftaten aus Gruppen heraus begangen werden, dann sollen dafür alle Teilnehmer der Gruppe belangt werden können. Ob die neuen Regelungen in der praktischen Anwendung Verbesserungen bedeuten, wird sich in den nächsten Jahren zeigen.

#### 2.4.2.1 Schaffung von mehr Frauenhausplätzen

In einem offenen Brief des Frauenhauskoordinierung e.V. vom September 2017 wird darauf hingewiesen, dass es deutschlandweit an ausreichend Plätzen in Frauenhäusern fehlt. Für Nordrhein-Westfalen heißt es wörtlich:

„Auch aus Nordrhein-Westfalen erreichen Frauenhauskoordinierung Informationen, dass mehr als jede zweite schutzsuchende Frau abgewiesen werden muss, es finden sich kaum freie Plätze im Bundesland.“

In dem Bericht des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen „Frauenhäuser – Berichtsjahr 2016“ heißt es, dass in den 62 Frauenhäusern in Nordrhein-Westfalen im Jahr 2016 3.602 Frauen und 3.789 Kinder aufgenommen wurden. Jedoch konnten 8.249 Aufnahme gesuche nicht realisiert werden. Davon war in 5.888 Fällen die Überbelegung der Frauenhäuser der Grund für die Nichtaufnahme. Dies sind 25,3 % mehr als im Berichtszeitraum 2015.

Seit dem Berichtszeitraum wurden zwei weitere Frauenhäuser in die Landesförderung aufgenommen. Damit fördert das Land Nordrhein-Westfalen aktuell statt 62 Frauenhäusern 64. Gemäß einer Presseerklärung des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 31. Oktober 2019 sind somit 38 neue Schutzplätze geschaffen worden. Bis zum Jahr 2022 soll die Anzahl von Schutzplätzen für Frauen in Frauenhäusern um mindestens 50 zusätzliche Plätze erhöht werden. Diese avisierte Erhöhung ist ein wichtiger Schritt, aber noch nicht ausreichend.

Es müssen weitere Plätze geschaffen werden, um den Opfern von häuslicher Gewalt rasch einen Schutzraum bieten zu können. Wichtig ist neben der besseren Versorgung mit Frauenhausplätzen auch deren Unterstützung in der Arbeit mit Migrantinnen, da diese in den Frauenhäusern inzwischen oftmals die Hauptklientel bilden.

#### 2.4.2.2 Bauliche Veränderung von sogenannten „Angsträumen“

In vielen Städten existieren Orte, an denen sich die Bürger insbesondere nachts unsicher fühlen. Dabei handelt es sich oft um schlecht beleuchtete Unterführungen, Parks und vergleichbare Orte.

Hier kann durch geeignete Bau- und Beleuchtungskonzepte das Sicherheitsempfinden der Bürger spürbar verbessert werden. Darüber hinaus dürfte sich eine bessere Beleuchtung aber auch auf die tatsächliche Wahrscheinlichkeit bestimmter Straftaten auswirken.

Aufgrund der Finanzlage vieler Kommunen in Nordrhein-Westfalen werden die diesbezüglichen Möglichkeiten jedoch nicht flächendeckend genutzt.

Hier müssen durch das Land zweckgebundene Mittel zur Verfügung gestellt werden, um entsprechende Bau- und Beleuchtungskonzepte zu fördern.

#### 2.4.2.3 Modernisierung der Technik zum Absetzen eines Notrufs

Derzeit muss ein Opfer einer Straftat telefonisch den Notruf wählen und seine Personalien und den Aufenthaltsort mitteilen. Insbesondere in Fällen sexueller Übergriffe an abgelegenen Orten dürfte das Opfer oft nicht die Zeit und die Möglichkeit haben, einen Anruf zu tätigen. Darüber hinaus dürfte dem Opfer, selbst wenn es noch einen Anruf absetzen kann, eine exakte Positionsbeschreibung schwerfallen. Dies erschwert die zeitnahe Hilfe durch die Polizei.

Hier sollten die technischen Voraussetzungen geschaffen werden, dass der Notruf auf freiwilliger Basis digital und mit Übertragung der GPS-Koordinaten abgesetzt und empfangen werden kann.

#### 2.4.2.4 Verbesserung der Spurensicherung bei Sexualstraftaten

Nicht selten stellt sich das Problem, dass Geschädigte aus Scham oder falscher Rücksichtnahme auf den Täter zunächst von der Strafanzeige absehen.

Wenn diese Geschädigten sich später anders entscheiden und doch noch Anzeige erstatten, ist oft eine sachgerechte Spurensicherung nicht mehr möglich.

Ein Modell, um die Problematik zu umgehen, ist die sogenannte anonyme Spurensicherung nach Sexualstraftaten (ASS). Diese wird durch einzelne rechtsmedizinische Institute und an das Projekt „iGOBSIS“ angegliederte Ärzte und Krankenhäuser angeboten. Die Dokumentationsanwendung „iGOBSIS“ führt Ärztinnen und Ärzte Schritt für Schritt durch Gewaltopferuntersuchungen und steigert so kontinuierlich ihre Handlungssicherheit im Umgang mit Opfern von Gewalt.

Dabei können die betroffenen Opfer später entscheiden, ob sie tatsächlich eine Anzeige erstatten wollen. Flächendeckende Modelle sind in Nordrhein-Westfalen bisher nicht vorhanden. Die bereits begonnenen Maßnahmen zur Ausweitung der anonymen Spurensicherung nach Sexualstraftaten sind wichtig und sollten weiter ausgebaut werden.

#### 2.4.2.5 Umgang mit dem Phänomen der KO-Tropfen

Eine Tatbegehungsform bei Sexualdelikten ist die Verabreichung von KO-Tropfen an öffentlichen Orten (wie Kneipen oder Diskotheken) und die anschließende Verbringung des nach der Einnahme willenlosen Opfers an den Tatort. Die Beschaffung der Tropfen ist über das Internet problemlos möglich.

Da die weit überwiegende Anzahl der Geschädigten aber erst Tage nach der Tat Anzeige erstattet, fehlt es oft an einem medizinischen Nachweis des Einsatzes von KO-Tropfen. Die Vermutung, es seien KO-Tropfen eingesetzt worden, lässt sich daher selten mit hinreichender Sicherheit bestätigen. Eine gesonderte Erfassung in der polizeilichen Kriminalstatistik findet aktuell nicht statt. Es fehlt daher an verlässlichen Zahlen.

Hier sollten Studien durchgeführt werden, um eine verlässliche Beurteilungsbasis zu erhalten. Es müssen zudem die Bemühungen zur Aufklärung und Sensibilisierung der potentiellen Opfergruppen ausgebaut werden.

#### 2.4.2.6 Verbesserung der Bearbeitung von Fällen häuslicher Gewalt

Aktuell werden Fälle häuslicher Gewalt in Nordrhein-Westfalen noch nicht nach einem überregional einheitlichen Konzept bearbeitet. Unterschiedliche Polizeibehörden verfolgen hier unterschiedliche Ansätze. Aktuell wird ein Erlass zur

Vereinheitlichung erstellt, der allerdings zum Zeitpunkt der Vorlage dieses Berichts noch nicht vorliegt.

Einsätze aus Anlass häuslicher Gewalt sind aufgrund der oft notwendigen, umfangreichen Gespräche mit den beteiligten Personen sehr zeitintensiv. Hinzu kommen umfangreiche Dokumentationspflichten (etwa bei Wohnungsverweisungen).

Hier ist zu prüfen, inwieweit diese Abläufe entbürokratisiert und die eingesetzten Polizeibeamtinnen und -beamten durch Einsatz von Verwaltungsangestellten und angemessene Technik entlastet werden können, um der Polizei die Konzentration auf ihren Kernauftrag zu ermöglichen. Die freiwerdenden Ressourcen sollten für die verstärkte Betreuung von Hochrisikofällen genutzt werden.

Zudem sollten auch bei Hochrisikofällen häuslicher Gewalt Fallkonferenzen der beteiligten Behörden und Institutionen eingeführt werden. In anderen Bereichen der Präventionsarbeit und Strafverfolgung (z.B. bei terroristischen Gefährdern und jugendlichen Intensivtätern) werden ebenfalls Fallkonferenzen durchgeführt, bei denen die beteiligten Behörden an einem Tisch sitzen, ihre Informationen austauschen und gemeinsame Handlungskonzepte entwickeln.

#### 2.4.2.7 Ausweitung der Möglichkeiten zur Bestellung eines Opferanwaltes bei Fällen häuslicher Gewalt

Jedes Opfer einer Straftat kann sich auf eigene Kosten jederzeit einen Rechtsbeistand nehmen. Darüber hinaus ist die Bestellung eines Opferanwaltes und die damit verbundene Kostenübernahme in § 397a StPO geregelt. Die Vorschrift führt einen Katalog der Straftaten auf, bei denen einem Nebenkläger (vgl. insoweit § 395 StPO) auf Antrag ein Rechtsbeistand zu bestellen ist.

Bei den aufgeführten Straftaten handelt es sich überwiegend um schwere Gewalt- und Sexualdelikte. Typische Delikte der häuslichen Gewalt wie einfache Körperverletzung, Nötigung, die Nachstellung und der Verstoß gegen das Gewaltschutzgesetz sind nicht aufgeführt.

Ungeachtet der Regelung in § 397a Abs. 2 StPO wäre es sinnvoll, den Deliktskatalog in § 397a Abs. 1 StPO um die einfache Körperverletzung, die Nötigung, die Nachstellung und den Verstoß gegen das Gewaltschutzgesetz zu erweitern, wenn diese Delikte im Rahmen häuslicher Gewalt begangen wurden.

#### 2.4.2.8 Beschleunigung des Strafantritts von verurteilten Gewalttätern

In den Medien ist immer wieder von verurteilten Gewalttätern die Rede, die trotz Verurteilung zu Freiheitsstrafen ohne Bewährung noch auf freiem Fuß sind und weitere Taten begehen.

Wenn das Urteil noch nicht rechtskräftig ist, kann nach aktueller Rechtslage noch keine Vollstreckung erfolgen. Hier wäre lediglich ein Antrag auf Untersuchungshaft möglich, für den aber entsprechende Haftgründe vorliegen müssten. Aufgrund der Überlastung der Gerichte können Rechtsmittelverfahren sich über lange Zeiträume hinziehen. Hier dürfte die bereits begonnene personelle Verstärkung der Straferichtbarkeit ein Lösungsansatz sein, um die Rechtsmittelverfahren zu beschleunigen.

Wenn das Urteil hingegen rechtskräftig ist, aber die formalen Prozesse des Haftantritts (Urteilsabfassung, Ladung zum Haftantritt u.a.) noch nicht abgeschlossen sind, wartet die Staatsanwaltschaft zunächst darauf, dass das Urteil durch das

Gericht vollständig abgesetzt und die Akte an die Staatsanwaltschaft zurückgesandt wird. Diese Abläufe können mehrere Wochen oder Monate dauern.

Grundsätzlich sind die Staatsanwaltschaften in Nordrhein-Westfalen jedoch dazu gehalten, rechtskräftige Freiheitsstrafen ohne Bewährung beschleunigt zu vollstrecken. Hierzu sollte der Tenor des Urteils nach Rechtskraft angefordert werden, bevor das Urteil vollständig abgefasst ist und die Akte an die Staatsanwaltschaft gesendet wird. Dadurch können erhebliche Beschleunigungen erzielt werden, und die Vollstreckung könnte zeitnah eingeleitet werden.

Hier sollte zunächst geprüft sein, ob diese Praxis tatsächlich konsequent umgesetzt wird. Sollte dies nicht der Fall sein, wäre auf eine entsprechende Umsetzung hinzuwirken. Darüber hinaus funktioniert diese Praxis nur, wenn das Urteil bereits unmittelbar nach der Hauptverhandlung rechtskräftig wird (durch Rechtsmittelverzicht). Wenn das Urteil erst nach Ablauf der Rechtsmittelfrist oder Rücknahme des Rechtsmittels rechtskräftig wird, erfährt die Staatsanwaltschaft dies oft erst, wenn die Akte durch das Gericht zurückgesandt wird.

Hier könnten die Abläufe weiter optimiert werden, indem die Gerichte bei allen rechtskräftigen Urteilen – unabhängig vom Zeitpunkt des Eintritts der Rechtskraft – automatisch den Tenor vorab an die Staatsanwaltschaften übersenden.

#### **2.4.3 Besondere Opfergruppe „Ältere Menschen“**

Professionelle Straftaten zum Nachteil von älteren Menschen werden bei der Polizei in Nordrhein-Westfalen als SÄM-ÜT (Straftaten zum Nachteil älterer Menschen mit überregionaler Tatbegehung) bezeichnet. In dem Erlass des Ministeriums des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen aus dem Jahr 2008 (Az. 42-62.17.02) heißt es:

*„Der Deliktsbereich „Straftaten zum Nachteil (z. N.) älterer Menschen mit überregionaler Tatbegehung“ erstreckt sich insbesondere auf Eigentumsdelikte im häuslichen Umfeld älterer Menschen (in der Regel älter als 60 Jahre), die insbesondere aufgrund ihrer vielfach altersbedingten physischen und mentalen Disposition bevorzugte Opfer entsprechend spezialisierter Tätergruppen sind.*

*Den unterschiedlichen und immer wieder variierten Tatbegehungsformen solcher Taten ist gemein, dass die Täter überregional mit einem schnell wechselnden großen Aktionsradius agieren, banden- und gewerbsmäßig handeln, zumeist mit technischen sowie taktischen polizeilichen Einsatz- und Ermittlungsmaßnahmen hinreichend erfahren sind und dieses Wissen in alle Phasen ihrer Taten einbeziehen.*

*Insoweit erstrecken sich die Regelungen dieses Erlasses insbesondere auf folgende Tatbegehungsformen:*

- *Trickbetrug (z.B. Einzeltrick und Zetteltrick)*
- *Betrügerische Haustürgeschäfte (z.B. sog. Teppichbetrug / Lederjackenbetrug)*
- *Betrug/Diebstahl durch vorgebliche Beschäftigte von Behörden und vertrauenswürdigen Institutionen*
- *Raub in Wohnungen,*

*soweit solche Taten durch überregional bzw. banden-/ gewerbsmäßig handelnde Täter begangen werden.*

*Im Interesse einer intensiven und nachhaltigen Verfolgung sowie Verhütung solcher Taten sind die entsprechenden polizeilichen Ermittlungen sowie die Faltauswertungen und -analysen behördlich zu zentralisieren.“*

Seitdem sind diverse Tatvarianten hinzugekommen. Im Kern unterscheiden sich die Herangehensweisen zwischen der persönlichen Opfersuche auf der Straße, an der Haustür und am Telefon.

Diese Begehungsweisen sind Massendelikte. In Anbetracht der demographischen Entwicklung ist in Zukunft eher von einer Zunahme der Straftaten in diesem Deliktsfeld auszugehen. Effektive Ermittlungen sind nur durch umfangreiche verdeckte und überörtliche Maßnahmen wie Observationen, Telefonüberwachung und Strukturermittlungen möglich. Das Handeln der Täter aus dem Ausland erschwert die Ermittlungen zusätzlich.

Die folgenden Tatvarianten sind am häufigsten:

- Wasserwerker (Diebstahl)

In dieser Variante geben sich der oder die Täter als „Wasserwerker“ oder Ähnliches aus und erschleichen sich so den Zugang zur Wohnung der Opfer. Diese werden dort abgelenkt und die Wertsachen – häufig die im Flur abgelegte Geldbörse – entwendet.

- Zetteltrick (Diebstahl)

Die Täter wollen für angeblich nicht angetroffene Nachbarn eine Nachricht hinterlassen. Dazu fragen sie nach Stift und Papier und drängen auf eine Schreibunterlage in der Wohnung oder bitten das Opfer, die Nachricht selbst zu verfassen. Das weitere Vorgehen läuft wie beim „Wasserwerker“ ab.

- Teppichbetrüger (Betrug/Diebstahl)

Bei dieser Version werden wertlose Waren an der Haustür angeboten. Je nach Gelegenheit wird diese Situation genutzt, um sich Zugang zum Haus zu erschleichen und dann Wertsachen zu entwenden, oder es wird die wertlose Ware verkauft.

- Falscher Polizeibeamter ohne Einsatz von Callcentern (Diebstahl/Betrug)

Die Täter klingeln an Haustüren und geben sich als Polizeibeamte aus. Diese „Legende“ wird sodann entweder genutzt, um sich Zutritt zur Wohnung zu verschaffen und dort einen Diebstahl zu begehen, oder die „Legende“ wird weiter aufgebaut, um die Opfer zur freiwilligen Herausgabe ihrer Wertsachen zu bewegen. Dies erfolgt zum Beispiel, indem den Opfern mitgeteilt wird, dass ihre Wertsachen überprüft und ggf. zur Spurensicherung mitgenommen werden müssen.

- Gewinnversprechen (Betrug)

Diese Variante wird vorwiegend von im Ausland (häufig in der Türkei) befindlichen professionellen Callcentern betrieben. Den Kunden wird dabei ein wertloses oder nicht existentes Produkt (z.B. Gewinnspiel oder Zeitungsabonnement) verkauft oder ihnen wird erzählt, sie hätten bereits in einem Gewinnspiel gewonnen und müssten jetzt eine Gebühr (z.B. Versand, Zoll, Steuern, Notargebühr) entrichten, um ihren Gewinn zu erhalten.



- Falsche Amtsträger (Betrug, Erpressung)

Auch diese Variante wird häufig durch im Ausland befindliche professionelle Callcenter durchgeführt. Der Anrufer gibt sich als Polizeibeamter, Staatsanwalt oder ähnliches aus. Er kündigt entweder an, ein anderer Beamter müsse die Wertsachen des Opfers vor einer drohenden Straftat sicherstellen oder er verlangt die Zahlung einer Geldstrafe oder einer Geldzahlung für die Einstellung eines angeblichen Ermittlungsverfahrens.

Diese Masche wird oft durch das sogenannte „Nummern-Spoofing“ unterstützt. Dies ermöglicht es, den Tätern beim Anruf eine falsche Nummer – z.B. die Nummer 110 – anzeigen zu lassen und dadurch ihre Glaubwürdigkeit zu erhöhen.

- Enkeltrick (Betrug)

Der Anruf erfolgt hier durch den sogenannten „Keiler“, welcher dem Opfer vor-täuscht, ein „Enkel“ oder sonstiger naher Verwandter zu sein und dringend Geld zu benötigen. Sollte das Opfer zur Zahlung bereit sein, ruft der sogenannte „Logistiker“ den sich in der Nähe des Opfers aufhaltenden „Abholer“ an, welcher die Beute beim Opfer abholt. Während dieses Vorgangs versucht der „Keiler“ oft, das Opfer permanent am Telefon zu halten, um diesem ein Nachdenken über die Situation zu erschweren. Eine andere Untervariante des Enkeltricks ist der sogenannte „Schockanruf“. In dieser Variante wird dem Opfer vorgetäuscht, ein naher Angehöriger wäre lebensgefährlich verletzt oder erkrankt ins Krankenhaus eingeliefert worden und müsse kurzfristig eine Geldzahlung leisten, um die nicht durch die Krankenkasse gedeckte Not-Operation zu ermöglichen. Andernfalls würde der Angehörige versterben. Der weitere Ablauf ist analog zum Enkeltrick.

#### 2.4.3.1 Zentralisierung der Ermittlungen

Da die Täter häufig überregional arbeiten und oft im Ausland sitzen, kommt es vor, dass dieselben Tätergruppierungen in der gesamten Bundesrepublik und teilweise auch im europäischen Ausland entsprechende Taten begehen. Die Opfer erstatten – wenn überhaupt – Strafanzeige bei ihrer örtlichen Polizeidienststelle. Es wird deshalb oftmals eine Vielzahl von Ermittlungsverfahren gegen dieselbe Tätergruppierung bei unterschiedlichen Polizeibehörden und Staatsanwaltschaften geführt. Die Ermittlungen sind aber in der Regel nur dann effektiv und erfolgreich, wenn die Ermittlungen zusammengeführt werden.

Da es in der Regel keinen klaren Schwerpunkt der Taten an einem Ort gibt, kommt einer Bündelung der Verfahren – etwa durch die Einrichtung von überregionalen Sonderzuständigkeiten bei Polizei und Staatsanwaltschaften – eine besondere Bedeutung zu.

Aufgrund der hohen Spezialisierung und Polizeierfahrung der Täter arbeiten diese oft mit professionellen Verschleierungstechniken, die die Ermittlungen zusätzlich erschweren. Die Ermittlungen in diesem Bereich erfordern deshalb viel Erfahrung mit diesem Deliktsfeld. Hier ist der langfristige Einsatz von auf diesem Gebiet spezialisierten Ermittlern erforderlich.

#### 2.4.3.2 Verbesserung der Zusammenarbeit mit ausländischen Behörden

Die Callcenter-Betreiber und Callcenter-Mitarbeiter sind – da sie oftmals im Ausland sitzen – dem direkten Zugriff der deutschen Ermittlungsbehörden praktisch entzogen. Die Laufzeiten von justizieller Rechtshilfe sind teilweise sehr lang, so dass die erbetenen Ermittlungsschritte erst so spät erfolgen, dass sie im Grunde keinen Erfolg mehr versprechen.

Hier ist eine enge Zusammenarbeit mit den ausländischen Behörden ebenso dringend erforderlich wie ein Abbau bürokratischer Hürden bei der Rechtshilfe.

#### 2.4.3.3 Verbesserung der statistischen Erfassung

Da Geschädigte in diesem Bereich teilweise nicht merken, dass sie betrogen wurden oder sich für ihre „Gutgläubigkeit“ schämen, dürfte es in diesem Bereich ein hohes Dunkelfeld geben.

Eine tatsächliche Betrachtung des Ausmaßes dieses Deliktsfeldes ist durch die herkömmliche Statistik daher nur begrenzt möglich. Hier wäre die Erstellung eines Lagebildes nebst Dunkelfeldstudie sinnvoll.

#### 2.4.3.4 Verbesserung der Präventionsarbeit

Die Regierungskommission empfiehlt eine Ausweitung der Polizeilichen Kriminalprävention in Bezug auf alle professionell begangenen Straftaten zum Nachteil älterer Menschen. Die Täter sind sehr innovativ und entwickeln fortlaufend neue perfide Betrugsmaschen.

Zwei besonders förderungswürdige Präventionskonzepte hebt die Kommission beispielhaft hervor:

Als beste technische Sicherungsmaßnahme kommt die die Nutzung von Telefonfiltern in Betracht. Ältere Menschen können diese in ihrer Telefonanlage installieren und auf diese Weise den Tätern ein einfaches ungefiltertes Anrufen des Opfers unmöglich machen.

Die Verbreitung von mit Prüf- und Warnhinweisen speziell bedruckten Umschlägen bei den Bankinstituten führt zu einem zusätzlichen Sicherheitshemmnis bei hohen Bargeldauszahlungen am Schalter. Die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter ist ebenso wie das potentielle Opfer gezwungen, sich mit den folgenden auf dem Umschlag ausgedruckten Fragen auseinanderzusetzen:

- Haben Sie den Geldbetrag abgehoben, weil Sie angerufen worden sind?
- Sollen Sie das Geld noch heute übergeben?
- Hat der Anrufer Ihnen untersagt über den wahren Zweck der Abhebung zu sprechen?
- Hat sich der Anrufer als Familienangehöriger, Polizist, Arzt, Notar, Richter ausgegeben?
- Sollen Sie das Geld an eine unbekannte Person übergeben?
- Sollen Sie etwas überweisen oder eine Geldwertkarte kaufen?

Wenn zwei oder mehr Fragen mit Ja beantwortet werden, wird der Kundin oder dem Kunden empfohlen die 110 zu wählen. Die Nutzung dieser Umschläge durch alle Banken sollte vorangetrieben werden. Nach Ansicht der Kommission

treffen die Banken Sorgfaltspflichten, selbst den vorgenannten Fragen auf den Grund zu gehen. Sie sieht einschlägige Haftungstatbestände und empfiehlt bei den Banken diesbezügliche Dokumentationen einzuführen.

Innovative Präventionskonzepte dieser Art sollten nachhaltig gefördert werden.

#### **2.4.4 Besondere Opfergruppe „Menschen mit Migrationshintergrund“**

Ausweislich der Polizeilichen Kriminalstatistik des Bundeskriminalamtes wurden im Berichtsjahr 2018 im Zusammenhang mit Straftaten, die eine Opfererfassung verlangen, insgesamt 1.025.241 Opfer erfasst. Davon stellen die deutschen Opfer mit 77,4 % (793.156 Opfer) den Hauptanteil. Es wurden 22,6 % (232.085) nichtdeutsche Opfer erfasst. Insbesondere bei der „Gewaltkriminalität“ liegt der Anteil der nichtdeutschen Opfer aber mit 29,7 % über dem Durchschnitt. Bei der gefährlichen und schweren Körperverletzung liegt der Anteil der nichtdeutschen Opfer sogar bei 31,9 %.

Dies lässt den Schluss zu, dass für Menschen mit Migrationshintergrund ein gegenüber deutschen Staatsbürgern erhöhtes Risiko besteht, Opfer eines gewalttätigen Übergriffs zu werden.

Die vorbezeichnete Statistik sagt zwar nichts über die Verteilung der Motivlagen für derartige Übergriffe aus. Gewalttätige Übergriffe aus fremdenfeindlichen Motiven dürften genauso eine Rolle spielen, wie Übergriffe von Menschen mit Migrationshintergrund untereinander.

Die Regierungskommission hat sich unter Ziff. 2.1.2.2 mit der Bekämpfung des Rechtsextremismus, unter Ziff. 2.2.2 mit der besonderen Tätergruppe der „Menschen mit Migrationshintergrund“ und unter Ziff. 2.2.3 dieses Abschlussberichts mit dem Phänomen der „Hasskriminalität“ beschäftigt. Die in diesen Abschnitten dargestellten Empfehlungen dienen auch dem Schutz der besonderen Opfergruppe „Menschen mit Migrationshintergrund“. Die Empfehlungen können dazu beitragen, Menschen mit Migrationshintergrund vor gewalttätigen Übergriffen – aus welcher Motivlage auch immer – zu schützen.

Zur Vermeidung von Wiederholungen soll deshalb auf die vorbezeichneten Abschnitte des Abschlussberichts verwiesen werden.

#### **2.4.5 Besondere Opfergruppe „Kinder“**

Die Regierungskommission hat sich in ihrem Zwischenbericht zum Thema „Besserer Schutz vor Kindesmissbrauch“ bereits umfassend zum Thema Kinderschutz geäußert. Es soll deshalb zur Vermeidung von Wiederholungen auf den Zwischenbericht verwiesen werden. Der Zwischenbericht ist diesem Abschlussbericht als ANHANG A beigefügt.

### **2.5 Weitergehende Empfehlungen**

Die folgenden Empfehlungen beziehen sich im Wesentlichen auf grundsätzliche strukturelle Fragen.

#### **2.5.1 Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden**

Bei einer Betrachtung der Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden lassen sich diese zunächst in „originäre“ und „sicherheitsrelevante“ Behörden unterteilen. Die „originären“ Sicherheitsbehörden sind die Behörden, die durch Verfassung und Gesetz den Auftrag haben, Gefahrenabwehr oder Strafverfolgung zu betreiben.

Auf Bundesebene sind dies etwa das Bundeskriminalamt, die Bundespolizei, der Zoll mit seinem Zollkriminalamt und der Generalbundesanwalt, aber auch die Dienste wie das Bundesamt für Verfassungsschutz, der Bundesnachrichtendienst sowie der Militärische Abschirmdienst. Zu den „sicherheitsrelevanten“ Behörden bzw. Einrichtungen gehört auf Bundesebene u.a. das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik, das im Bereich der Abwehr von Cyberkriminalität und -terrorismus eine immer größer werdende Rolle spielt.

Auf Landesebene gehören die Landeskriminalämter, die Landespolizei, die Landesämter für Verfassungsschutz sowie Teile der Strafjustiz (insbesondere die Staatsanwaltschaften) zu den „originären“ Sicherheitsbehörden. Darüber hinaus sind als „sicherheitsrelevante“ Behörden zum Beispiel die Kommunalverwaltungen mit ihren Ordnungs-, Ausländer- und Jugendämtern zu nennen.

Diese Vielfalt der Behörden stellt für die Zusammenarbeit aufgrund der Vielzahl an Schnittstellen eine große Herausforderung dar. Dass die Landessicherheitsbehörden jeweils gleich 16 Mal vertreten sind, erhöht die Anzahl der Schnittstellen enorm.

Die Kombination aus klaren Zuständigkeitsregelungen und einem guten Informationsaustausch ist hierbei der Schlüssel zum Erfolg.

#### 2.5.1.1 Verbesserung der polizeilichen Datenbanken – Polizei 2020

*"Der Polizeibeamte in einem Bundesland muss wissen, dass sein Kollege in einem anderen Bundesland gegen die gleiche Person ermittelt. Und beide müssen wissen, welche Informationen über diese Person jeweils bekannt sind. Jeder Polizist und jede Polizistin sollte zu jeder Zeit und an jedem Ort die Informationen abrufen können, die er oder sie benötigt und die er oder sie auch abrufen darf. Daten sollen einmal eingegeben und mehrfach genutzt werden - mit einer guten Datenqualität und einem modernen Datenschutz, mit einem intelligenten, präzisen und nachverfolgbaren Zugriffssystem"*

Mit diesen Worten hat der damalige Bundesinnenminister Thomas de Maizière seine Vorstellungen für die zukünftige Polizeiarbeit in Deutschland beschrieben.

Bislang basiert die Informationsarchitektur der Polizei in Deutschland auf einer Vielzahl von unterschiedlichen Datensystemen, die kaum miteinander verbunden sind. Eine zersplitterte IT-Landschaft, die von Eigenentwicklungen, Sonderlösungen, Schnittstellen, unterschiedlichen Dateiformaten und Erhebungsregeln geprägt ist, genügt nicht mehr den Anforderungen an eine moderne Polizeiarbeit.

Die polizeilichen Sachbearbeiter müssen aktuell unter anderem mit den folgenden fünf verschiedenen Datenbanken arbeiten, um den notwendigen Datenaustausch zu gewährleisten:

- Case (Datenbank zur Ermittlungsunterstützung)
- ViVA bzw. IGVP (Vorgangsbearbeitungssystem)
- Findus (ABC - Meldedienst)
- Eiver (länderübergreifendes Informationssystem)
- Eis (EUROPOL Informationssystem)

Diese Datenbanken müssen derzeit einzeln gepflegt werden. Dies bedeutet nicht nur einen ganz erheblichen zeitlichen Mehraufwand, sondern schafft auch zusätzliche Fehlerquellen und das Risiko von Informationsverlusten.

Um eine Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden zu gewährleisten, muss ein reibungsloser Datenaustausch sichergestellt werden. Um diesen möglichst barrierefrei zu gestalten, müssen die eingesetzten Datenverarbeitungssysteme kompatibel sein.

Die Regierungskommission unterstützt das Projekt „Polizei 2020“ ausdrücklich. Es müssen einheitliche Strukturen für alle Landespolizeibehörden und die Bundespolizei geschaffen werden.

Wichtig ist es aber auch, eine entsprechende Einbeziehung der Justiz in das Projekt zu prüfen. Sollte das Ergebnis des Projekts „Polizei 2020“ nicht mit den Systemen der Justiz kompatibel sein, würde dies zu erheblichen Schwierigkeiten insbesondere bei der Einführung der elektronischen Akte führen.

#### 2.5.1.2 Schaffung der notwendigen Kompatibilitäten und Schnittstellen bei Einführung der elektronischen Akte

Es muss sichergestellt sein, dass ein elektronischer Aktenaustausch auch zwischen den Ländern technisch unproblematisch möglich ist. Zudem muss die Schaffung gesicherter Kommunikationswege und entsprechender Schnittstellen zwischen Staatsanwaltschaften, Gerichten, Polizei, Verteidigern und den sonstigen verfahrensbeteiligten Stellen sichergestellt sein.

#### 2.5.1.3 Verbesserung des Datenaustausches zwischen den Staatsanwaltschaften

Aktuell wird bei den Staatsanwaltschaften das Datenverwaltungsprogramm MESTA 3 genutzt. Dieses ermöglicht u.a. eine Übersicht über anhängige Verfahren, Informationen zu Sachbearbeitern und die Suche nach weiteren Verfahren gegen den Beschuldigten sowie Quersuchen zu weiteren Verfahrensbeteiligten.

Die zugänglichen Datensätze beziehen sich jedoch ausschließlich auf die einzelne Staatsanwaltschaft. Der Staatsanwalt kann somit nur die Verfahren in seinem Zuständigkeitsbereich einsehen. Ergänzend existiert das ZSTV (Zentrales staatsanwaltschaftliches Verfahrensregister), welches im Aufbau mit dem BZR (Bundezentralregister) vergleichbar ist und alle in Deutschland geführten Verfahren gegen eine Person auflistet.

Dessen Inhalte stehen jedoch nicht unmittelbar zur Verfügung, sondern müssen erst angefordert werden. Zudem sind in diesem Register deutlich weniger verfahrensrelevante Informationen angegeben. So fehlt u.a. der zuständige Sachbearbeiter des Verfahrens oder Angaben zu weiteren Beschuldigten und Zeugen eines Verfahrens.

Darüber hinaus fehlt es an einer Verbindung dieser Systeme mit den Systemen der Polizei. Die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte können also weder auf die Informationssysteme der Polizei zugreifen, noch kann die Polizei auf die Systeme der Staatsanwaltschaft zugreifen. Diese fehlende Vernetzung kann dazu führen, dass eine eigentlich gebotene Zusammenführung von Verfahren verzögert wird oder sogar unterbleibt.

Hier ist eine bundesweite Vernetzung der Systeme unter Berücksichtigung datenschutzrechtlicher Vorgaben notwendig. Bei der Entwicklung des neuen polizeilichen Informationssystems im Rahmen des Projektes „Polizei 2020“ sollte zudem auf die Kompatibilität mit den staatsanwaltschaftlichen Systemen geachtet werden. Es ist eine direkte Zugriffsmöglichkeit der Staatsanwaltschaften auf

die zum Zwecke der Strafverfolgung gespeicherten Daten notwendig (vgl. auch Ziff. 2.5.1.1).

#### 2.5.1.4 Verbesserung der Abläufe zwischen Polizei, Staatsanwaltschaft und Ermittlungsrichter

Um richterliche Beschlüsse (z.B. für die Abfrage von Funkzellendaten) zu erhalten, muss die Polizei einen entsprechenden Beschluss bei der Staatsanwaltschaft anregen, diese muss ihn beim Ermittlungsrichter beantragen, und die Polizei muss den Beschluss anschließend vollstrecken.

Bei Eingriffsmaßnahmen zum Beispiel im Bereich der Telekommunikation muss zumindest der Gerichtsbeschluss aus rechtlichen Gründen schriftlich ergehen und schriftlich an die Netzbetreiber übersandt bzw. gefaxt werden.

Die formalen Abläufe davor sollten gestrafft und nach Möglichkeit unter Nutzung sicherer elektronischer Kommunikationsmittel und des elektronischen Rechtsverkehrs optimiert werden. Die Digitalisierung der Geschäftsvorfälle kann besonders im richterlichen wie staatsanwaltlichen Eildienst zu einer erheblichen Steigerung der Effektivität und einer beschleunigten Umsetzung führen. Hierzu ist die Anpassung der technischen Ausstattung der beteiligten Behörden dringend erforderlich. Eine mögliche Übergangslösung besteht in der Schaffung einer gemeinsamen „Cloud“.

Zudem gibt es in der Praxis Fälle, in denen die richterliche Bearbeitung von Anträgen nach elektronischer Übermittlung abgelehnt wird und die Vorlage einer Papierakte gefordert wird. Oftmals wird in diesem Zusammenhang mit der in Art. 97 Abs. 1 GG geregelten richterlichen Unabhängigkeit argumentiert.

Die Regierungskommission hat dies zum Anlass genommen, die mögliche Vorgabe der Nutzung von IT-Systemen für Richterinnen und Richter rechtsgutachterlich auf ihre Verfassungsgemäßheit überprüfen zu lassen. Das Gutachten ist diesem Bericht als ANHANG C beigefügt.

Nach Auffassung der Gutachterin ist es vor dem Hintergrund von Art. 97 Abs. 1 GG im Grundsatz zulässig, Richterinnen und Richtern Vorgaben zur Nutzung von IT-Systemen (etwa zur Arbeit mit einer bestimmten Software oder Nutzung der elektronischen Akte) zu machen. Hiervon sollte – insbesondere zur Verbesserung der Abläufe im richterlichen Eildienst – Gebrauch gemacht werden.

#### 2.5.1.5 Verstärkte Entwicklung von standardisierten polizeilichen Maßnahmenkatalogen für Massendelikte

Die Personalsituationen der Polizeibehörden und der Staatsanwaltschaften erfordern die Konzentration auf die jeweiligen Schwerpunkte und eine priorisierte Bearbeitung von Ermittlungsvorgängen. Das sog. „Düsseldorfer Modell“ ermöglicht eine effiziente und ressourcenschonende Bearbeitung von Massendelikten. Mit Hilfe einer Analyse wird festgestellt, welche Vorgänge zunächst keine umfangreichen Ermittlungen durch die Polizei bedürfen. Mittels einer frühen Beteiligung der Staatsanwaltschaft durch Vorgabe der Ermittlungsrichtung und -intensität sollen unnötige Ermittlungen vermieden werden, um dadurch freiwerdende Ressourcen zur beweissicheren Führung ausgewählter Strafverfahren nutzen zu können.

In Fällen der leichteren bis mittleren Kriminalität soll auf eine frühzeitige Abstimmung des Ermittlungsaufwands zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft hinge-

wirkt werden. Es ist anzustreben, entsprechende Ermittlungsvorgänge nach erster Bewertung durch die Dienststellenleitung der zuständigen Polizeidienststelle mit einem Bewertungsbogen und einem vorgefertigten Schlussvermerk an die Staatsanwaltschaft zu übersenden, so dass dort zeitnah eine abschließende Entscheidung getroffen werden kann.

Eine Übertragung dieses Modells auf andere Staatsanwaltschaften sollte geprüft werden.

#### 2.5.1.6 Verbesserung des Datenaustausches zwischen Jugendämtern, Polizei und Staatsanwaltschaften

Zur Bekämpfung der Jugendkriminalität müssen die zuständigen Behörden über umfassende Informationen zu den Beschuldigten verfügen. Ein richtiger Ansatz sind deshalb die sog. Häuser des Jugendrechts. Ergänzend dazu sollten aber auch die verwendeten Datenverarbeitungssysteme auf Kompatibilität geprüft und mit Schnittstellen versehen werden, um einen möglichst barrierefreien Datenaustausch zu gewährleisten. Dabei sollte auch die datenschutzkonforme Einrichtung von gemeinsamen Datenbanken der beteiligten Behörden geprüft werden.

#### 2.5.1.7 Verbesserung des Datenzugriffs seitens der Ausländerbehörden auf das Zentrale Staatsanwaltschaftliche Verfahrensregister (ZStV)

Für eine rechtmäßige Rückführung müssen die Ausländerbehörden im Vorfeld einer Abschiebung für laufende staatsanwaltschaftliche Ermittlungsverfahren gemäß § 72 Abs. 4 Aufenthaltsgesetz das Einvernehmen der zuständigen Staatsanwaltschaft einholen.

In der Praxis besteht oftmals ein Problem darin, alle für die rückzuführende Person offenen staatsanwaltschaftlichen Aktenzeichen in Erfahrung zu bringen. Diese Auskunft ergibt sich aus dem Zentralen Staatsanwaltschaftlichen Verfahrensregister (ZStV), welches von den Ausländerbehörden weder selbst noch über die Polizei abgefragt werden kann. Hintergrund ist, dass die dort gespeicherten Daten nur zum Zweck der Strafverfolgung erhoben wurden und daher auch nur für die Zwecke der Strafverfolgung genutzt werden dürfen. Die polizeilichen Datenbanken reichen hier nicht aus. Diese weisen vor dem Hintergrund der teilweise großen Eilbedürftigkeit nicht die erforderliche Aktualität auf, wodurch eine schnelle Zuordnung von staatsanwaltschaftlichen Aktenzeichen und damit auch der zuständigen Staatsanwältin oder des zuständigen Staatsanwalts bei ganz aktuellen Straftaten nicht möglich ist.

Den Ausländerbehörden müssen diese Informationen zur Verfügung stehen, da es ansonsten zur Ablehnung von Abschiebehaftanträgen und auch dem Scheitern von Rückführungen am Flughafen kommen kann. Es besteht zudem die Gefahr, dass es aus Unkenntnis der Ausländerbehörde zu Rückführungen ohne das erforderliche staatsanwaltschaftliche Einvernehmen kommt. Die Staatsanwaltschaften würden dann im laufenden Ermittlungsverfahren auch von der erfolgten Rückführung keine Kenntnis erlangen, wodurch unnötige Arbeit entstehen kann. Die weitaus größere Gefahr besteht aber darin, dass Personen, die für das Verfahren dringend benötigt werden (z.B. Kronzeugen), aufgrund der erfolgten Abschiebung nicht mehr zur Verfügung stehen. Damit einhergehen muss auch die Praxis der Erteilung des Einvernehmens deutlich verbessert werden (z.B. Einführung eines einheitlichen Ansprechpartners bei den Staatsanwaltschaften).

Im Waffenrecht besteht zum Beispiel eine Regelung, die es im Rahmen der waffenrechtlichen Zuverlässigkeitsprüfung ermöglicht, eine Auskunft aus dem ZStV einzuholen. Durch das Gesetz zur Neuregelung des Waffenrechts (WaffRNeuG) vom 11. Oktober 2002, das am 1. April 2003 in Kraft getreten ist, wurde den für die Erteilung von Waffen- und Munitionserlaubnissen zuständigen Stellen nach § 5 Abs. 5 Satz 1 Nr. 2 des Waffengesetzes (WaffG) auferlegt, im Rahmen der Zuverlässigkeitsprüfung eine Auskunft aus dem ZStV einzuholen. Die Auskunft über eine Eintragung wird gemäß § 492 StPO insoweit im Einvernehmen mit der Staatsanwaltschaft, die die personenbezogenen Daten zur Eintragung in das Verfahrensregister mitgeteilt hat, erteilt. Hier wird die Auskunft aus dem ZStV auch nicht zu Strafverfolgungszwecken, sondern zur waffenrechtlichen Zuverlässigkeitsprüfung ermöglicht.

Es muss daher zwingend für den Bereich der Rückführung straffälliger Personen eine gesetzliche Grundlage für die Auskunftserteilung aus dem ZStV an die Ausländerbehörden geschaffen werden.

#### 2.5.1.8 Verbesserung der Zusammenarbeit der beteiligten Behörden bei der Rückführung von vollziehbar ausreisepflichtigen Personen

Die Verhinderung weiterer Straftaten durch vollziehbar ausreisepflichtige Personen – insbesondere Mehrfach- und Intensivstraftäter – muss Ziel aller involvierten Behörden sein. Ob sich zur Zielerreichung eine schnelle Rückführung oder ggf. der Umweg über eine Strafhaft mit anschließender Rückführung anbietet, kann immer nur im Einzelfall entschieden werden, da hierfür verschiedene Gesichtspunkte abzuwägen sind. Vor diesem Hintergrund wäre es sinnvoll, auf Seiten der Ausländerbehörden, des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, der Polizei und der Staatsanwaltschaften einheitliche Ansprechpartner zu haben, die, wie in Nordrhein-Westfalen schon praktiziert, in Fallkonferenzen zusammenarbeiten und gemeinsam diesen Personenkreis in den Blick nehmen. Der Vorteil wäre, dass vorhandene Informationen allen Beteiligten vorliegen würden, die Verfahren beschleunigt und derzeit teilweise bestehende Abstimmungsprobleme beseitigt werden könnten sowie in Einzelfällen schneller auf aktuelle Entwicklungen reagiert werden könnte. Hierzu ist insbesondere anzumerken, dass im Rückführungsprozess verschiedene Fristenregelungen gelten, die sich trotz verschiedener Zuständigkeitsbereiche gegenseitig bedingen und somit für das Gelingen der Rückführung eine große Rolle spielen. (z.B. drohender Ablauf der Gültigkeit von Passersatzpapieren; fehlende Kenntnis der Ausländerbehörden über die Entlassung aus der Untersuchungs- oder Strafhaft, Verlängerung von Fristen im Dublin-Verfahren etc.). Direkte und damit schnelle Erreichbarkeiten und Abstimmungsmöglichkeiten haben hier daher eine besondere Relevanz.

Eine Bündelung und damit auch die interdisziplinäre Zusammenarbeit der im Rückführungsprozess beteiligten Behörden ist daher dringend erforderlich. Wichtig sind zudem behördenübergreifende Fortbildungen, um die jeweils anderen Behörden über die jeweiligen Abläufe in der Organisation aufzuklären und über die Konsequenzen des Handelns oder Nichthandelns im Rückführungsprozess zu informieren. Es kommt hier häufig zu Missverständnissen und Verzögerungen aufgrund mangelnder Kenntnisse der Abläufe und der rechtlichen Grundlagen.



#### 2.5.1.9 Verbesserung der Zusammenarbeit bei der Rückführung von vollziehbar ausreisepflichtigen Personen per Flugzeug

Ist eine Rückführung per Flugzeug organisiert, erfolgt am Flughafen die Übergabe der rückzuführenden Person von der Ausländerbehörde an die Bundespolizei. Die Sicherheitsbegleitung durch die Bundespolizei, die insbesondere bei aggressiven Personen während des ganzen Fluges zu gewährleisten ist, muss von den Ausländerbehörden teilweise mit großem Vorlauf angemeldet werden. Aufgrund der knappen Kapazitäten an Sicherheitsbegleitern findet derzeit eine Priorisierung der angemeldeten Fälle seitens der Bundespolizei statt.

Da die Übernahme der Sicherheitsbegleitung für Beamtinnen und Beamte der Bundespolizei freiwillig ist, melden sich aufgrund der Belastungen, die mit dieser Aufgabe einhergehen, nicht allzu viele Beamtinnen und Beamte freiwillig.

Die Behörden müssen hier personell und materiell an die Anforderungen angepasst werden, insbesondere müssen die personellen Kapazitäten der Bundespolizei im Falle einer erforderlichen Sicherheitsbegleitung im Rahmen von Rückführungen per Flugzeug ausgebaut werden.

Es käme auch eine Unterstützung durch die Landespolizei in Betracht. Andere Länder binden die Landespolizei zunehmend in die Flugbegleitung ein. Zudem wäre eine Unterstützung durch die Ausländerbehörden denkbar. Derzeit ist geplant, Mitarbeiter der fünf Zentralen Ausländerbehörden in Nordrhein-Westfalen entsprechend auszubilden. Da es sich hierbei aber nur um eine Größenordnung im mittleren zweistelligen Bereich handeln kann, ist dies noch nicht ausreichend, um den bestehenden Bedarf zu decken.

Einige Herkunftsländer, insbesondere nordafrikanische Staaten, akzeptieren zudem keine Sammel-Rückführungen ihrer Staatsbürger. Dies führt dazu, dass die Rückführungen per Linienflug sehr personalintensiv und aufwendig sind. Hier sollte auf diplomatischer Ebene daraufhin gewirkt werden, dass auch Sammelrückführungen ermöglicht und zudem generell praktikable Rücknahmebedingungen (z.B. funktionierende Identifizierungs- und Passersatzpapierverfahren-Verfahren) vereinbart werden. Dabei sollte auch die Visa-Politik als Verhandlungsinstrument stärker genutzt werden.

#### 2.5.1.10 Schaffung einer zentralen Ansprechstelle der Polizei für den Bund

Aufgrund der teils dezentralen Organisation der Landespolizei kann es für die Bundesbehörden – insbesondere in Krisenlagen mit kurzen Reaktionszeiten – schwierig sein, den richtigen Ansprechpartner zu finden. Zentrale Ansprechpartner und „Andockstellen“ könnten hier den Kommunikationsfluss beschleunigen und optimieren.

### 2.5.2 Grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Der grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit kommt eine hohe Bedeutung zu, da sich Sicherheit nicht allein innerhalb von Staatsgrenzen gewährleisten lässt. Es gibt deshalb sehr unterschiedliche und vielfältige Formen der Zusammenarbeit von deutschen Sicherheitsbehörden mit ihren ausländischen Partnern. Die Grundlage hierfür sind unterschiedliche Abkommen und Kooperationsvereinbarungen.

Die Bundesrepublik Deutschland hat mit allen Nachbarstaaten bilaterale Abkommen zur grenzüberschreitenden Polizeizusammenarbeit geschlossen. Darin

sind vor allem grenzüberschreitende Polizeimaßnahmen wie Observationen, kontrollierte Lieferungen oder Nacheile, gemeinsame polizeiliche Einsatzformen, insbesondere gemeinsame Streifen, der gegenseitige Informationsaustausch, die grenzüberschreitende personelle Unterstützung und die Arbeit in den Gemeinsamen Zentren der Polizei- und Zollzusammenarbeit geregelt.

In den Gemeinsamen Zentren arbeiten Vertreter der Polizei- und Zollbehörden der Partnerstaaten in einem international gemischten Team vertrauensvoll unter einem Dach zusammen. In Deutschland sind in der Regel die Bundespolizei, die jeweilige Landespolizei und der Zoll in den Gemeinsamen Zentren vertreten. Nach dem Prinzip der zusammengeschobenen Schreibtische tauschen sie sich zu allen Angelegenheiten, die das gemeinsame Grenzgebiet betreffen, aus. Das erleichtert insbesondere die Koordinierung grenzüberschreitender Einsätze, beispielweise bei der Vermittlung weiterer Ansprechpartner im Nachbarstaat. Auch sprachliche Barrieren sind keine Hürde, da die meisten dort tätigen Beamtinnen und Beamten die Sprache des jeweiligen Nachbarstaates beherrschen.

Derzeit bestehen Gemeinsame Zentren in:

- Kehl (mit Frankreich)
- Luxemburg-Stadt (mit Luxemburg, Belgien und Frankreich)
- Padborg (mit Dänemark)
- Swiecko bei Frankfurt an der Oder (mit Polen)
- Petrovice und Schwandorf als Arbeitsstellen (mit der Tschechischen Republik)

Als ähnliche Einrichtung bestehen ferner:

- das Euregionale Polizeiliche Informations- und Kooperations-Zentrum (E-PICC) der Euregio Maas-Rhein mit Sitz in Kerkrade (mit den Niederlanden und Belgien)
- das Polizeikooperationszentrum in Passau (mit Österreich)

Darüber hinaus gibt es in Nordrhein-Westfalen noch die Verbindungsstelle in Goch, die von der Bundespolizei und den Niederlanden betrieben wird. Die Landespolizei ist allerdings nicht beteiligt. Der Schwerpunkt der Arbeit liegt auf ausländerrechtlichen Fragestellungen und dem diesbezüglichen Austausch.

#### 2.5.2.1 Stärkung des Euregionalen Polizeilichen Informations- und Kooperations-Zentrums (EPICC)

Ein GZ (Gemeinsames Zentrum) nach dem Vorbild in Kehl wird von der Bundespolizei und unter Beteiligung des Zoll und der Landespolizei geführt. Die beteiligten Behörden sitzen Schreibtisch an Schreibtisch und tauschen sich aus. Es ist 24 Stunden am Tag und sieben Tage in der Woche besetzt und wird auf einer europarechtlichen Grundlage betrieben.

Die Regierungskommission hält die fünf Gemeinsamen Zentren, an denen die Bundesrepublik Deutschland beteiligt ist, im Grundsatz für ausreichend. Die Einrichtung eines weiteren Gemeinsamen Zentrums an den Außengrenzen des Landes Nordrhein-Westfalen ist vor diesem Hintergrund nicht erforderlich.

Besondere Bedeutung für das Land Nordrhein-Westfalen hat das EPICC, das eigentlich für die Euregio Maas-Rhein zuständig ist. Faktisch dient das EPICC aber als Ansprechpartner für Polizeibehörden aus ganz Nordrhein-Westfalen. Es sitzt dort die Landespolizei Schreibtisch an Schreibtisch mit Delegationen der

Niederlande und Belgiens, um einen schnellen Informationsaustausch auf polizeilicher Ebene zu gewährleisten. Die Bundespolizei ist zwar beteiligt, hat aber – im Unterschied zu einem Gemeinsamen Zentrum – keine Führungsrolle. Der Zoll und die Staatsanwaltschaft sind nicht beteiligt. Eine Besetzung ist personell nur werktags zu den normalen Büroöffnungszeiten sichergestellt.

Die Regierungskommission hält eine Schaffung weiterer Zentren nach dem Vorbild des EPICC für nicht zielführend. Es könnte hierdurch die Gefahr des „Vorgangshoppings“ entstehen, d.h. wenn eine Polizeibehörde mit ihrer Anfrage an das erste Zentrum nicht weiterkommt, wendet sie sich an das nächste.

Die folgenden Maßnahmen sollten aber aus Sicht der Regierungskommission zur Stärkung des bestehenden EPICC in Kerkrade ergriffen werden:

- Es müssen durch eine bessere Personalausstattung längere Öffnungszeiten ermöglicht werden. Eine Besetzung an 24 Stunden am Tag und an sieben Tagen in der Woche ist wohl nicht erforderlich. Es ist aber ein Dienstbetrieb werktags von 6:00 bis 22:00 Uhr anzustreben.
- Das EPICC und seine Aufgaben sowie die Unterstützungsmöglichkeiten für die Landespolizei müssen stärker bekannt gemacht werden. Zum Teil kennen die Polizeibeamtinnen und -beamten in Nordrhein-Westfalen die Einrichtung noch nicht.
- Es sollte geprüft werden, inwieweit – ggf. im Rahmen eines Pilotprojektes – eine wechselseitige Zugriffsmöglichkeit auf die Einwohnermeldedaten der Niederlande und Belgiens geschaffen werden kann.
- Bei besonderen Lagen sollte die Entsendung einer Verbindungsbeamtin oder eines Verbindungsbeamten des EPICC in den Leitungsstab oder die besondere Aufbauorganisation (BAO) des anderen Landes ermöglicht werden.
- Die Zusammenlegung von EPICC und der Verbindungsstelle der Staatsanwaltschaft (BES) wäre sinnvoll. Es sollte zudem erwogen werden, einen Ansprechpartner des Zoll zum EPICC zu entsenden. Die Kommunalbehörden sollten darüber hinaus feste Ansprechpartner für die Belange des EPICC benennen.
- Die finanzielle Beteiligung des Landes Nordrhein-Westfalen am EPICC sollte maßvoll erhöht werden, auch um die Verhandlungsposition gegenüber den Niederlanden zu verbessern. Derzeit werden die Kosten für die Räumlichkeiten vollständig von den Niederländern getragen. Das Land Nordrhein-Westfalen stellt nur die eigene technische Ausstattung.

#### 2.5.2.2 Flächendeckende Einführung von gemeinsamen Polizeitrupps (GPTs) an den Grenzen Nordrhein-Westfalens zu Belgien und den Niederlanden

Im Gegensatz zu den Gemeinsamen Zentren, dem EPICC und den Verbindungsstellen, welche auf Informationsaustausch angelegt sind, gibt es die gemeinsamen Polizeitrupps (GPTs), welche auch operative Aufgaben übernehmen. Diese werden in Kleve durch die Bundespolizei und an der Grenze zu Niedersachsen auch durch die Landespolizei vorgehalten. Es handelt sich um Polizeistreifen, die personell mit je einer Polizeibeamtin oder einem Polizeibeamten aus beiden Grenzländern besetzt sind. Dies ermöglicht ein Tätigwerden auf beiden Seiten der Grenze mit den vollen Kompetenzen. Dies ist u.a. für Fahndungen und Observationen äußerst sinnvoll. Zwischen den aktuell eingesetzten ge-

meinsamen Polizeitrupps gibt es aber umfangreiche Grenzabschnitte, in denen bislang keine gemeinsamen Polizeitrupps eingerichtet sind.

Die flächendeckende Einführung von gemeinsamen Polizeitrupps (GPTs) entlang der Grenze nach dem Beispiel von Kleve ist daher anzustreben. Die Fortbildung der Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten über die eigenen Kompetenzen auf den beiden Seiten der Grenze könnte helfen, bestehende Unsicherheiten abzubauen.

#### 2.5.2.3 Verbesserung der Zusammenarbeit mit ausländischen Behörden (insbesondere mit Belgien)

Die Zusammenarbeit mit dem Ausland stellt die Behörden vor besondere Herausforderungen. Insbesondere die unterschiedlichen Einstufungspraxen zum Beispiel von islamistischen Gefährdern können bei solchen Gefährdern, die sich grenzüberschreitend bewegen, zu Schwierigkeiten führen.

Besonders herausfordernd ist die Zusammenarbeit mit den belgischen Sicherheitsbehörden, da diese über stark regional geprägte Strukturen verfügen und keine funktionierenden zentralen Ansprechstellen existieren.

Hier wäre eine zentrale Ansprechstelle wünschenswert.

### 2.5.3 Äußerer Behördenaufbau der Polizei

Nach dem Grundgesetz ist die Polizei grundsätzlich Ländersache. In Nordrhein-Westfalen nimmt die Polizei ihre Aufgaben in 47 Kreispolizeibehörden und drei Landesoberbehörden mit circa 50.000 Beschäftigten wahr, davon mehr als 42.000 Polizeibeamtinnen und -beamte. Die nordrhein-westfälische Polizei ist seit dem 1. Juli 2007 zweistufig organisiert. Die Basis bilden die Kreispolizeibehörden. Das Innenministerium ist oberste Aufsichtsbehörde. Es führt die Aufsicht über alle Polizeibehörden und wird bei der Aufsicht über die Kreispolizeibehörden von den drei Landesoberbehörden unterstützt. Die Landesoberbehörden nehmen daneben landeszentrale Aufgaben wahr.

Die Zuständigkeitsbereiche der Kreispolizeibehörden decken sich zumeist mit denen der kreisfreien (Groß-)Städte und Kreise. Kreispolizeibehörden in den kreisfreien Städten sind die 18 Polizeipräsidien, in den Kreisen sind dies die 29 Landrätinnen und Landräte. Einige Polizeipräsidien sind für mehrere kreisfreie Städte zuständig (z.B. ist das Polizeipräsidium Köln auch für die Stadt Leverkusen, das Polizeipräsidium Essen auch für die Stadt Mülheim an der Ruhr zuständig). Zwei der 31 Landräte leiten ihre Kreispolizeibehörde nicht selbst. Dies gilt aus historischen Gründen für die Städtereion Aachen, in deren Bereich – einschließlich der regionsangehörigen Stadt Aachen – das Polizeipräsidium Aachen zuständig ist, sowie für den Kreis Recklinghausen mit seinen zehn einwohnerstarken Städten, für den das Polizeipräsidium Recklinghausen zuständig ist.

Im Regelfall gibt es somit in jedem Kreis oder in jeder kreisfreien Stadt eine Kreispolizeibehörde, die vor Ort für die Bürger da ist. Für bestimmte schwerwiegende Straftaten oder besondere Einsatzanlässe besteht ein abgestuftes System, nach dem größere und leistungsstärkere Kreispolizeibehörden Aufgaben über ihren eigenen Zuständigkeitsbereich hinaus wahrnehmen. So ist nicht jede Kreispolizeibehörde für alles zuständig.

Die Kriminalhauptstellenverordnung (KHSt-VO) regelt die Schwerpunktbildung, um Ressourcen zu bündeln und Spezialkräfte bereitzustellen: Bei Delikten schwerer Kriminalität obliegen nach § 2 der KHSt-VO die Erforschung und Verfolgung 16 Polizeipräsidien (im Zusammenwirken mit den jeweiligen Tatortbehörden), bei denen personelle und sachliche Ressourcen konzentriert werden.

Soweit es um besonders schwerwiegende Delikte geht, konzentriert sich die Verfolgungszuständigkeit nach § 4 KHSt-VO auf sechs Polizeipräsidien landesweit.

#### 2.5.3.1 Diskutierte Modelle zum äußeren Behördenaufbau

Die Gestaltung des äußeren Behördenaufbaus der Polizei in Nordrhein-Westfalen ist in der Vergangenheit immer wieder Gegenstand der fachlichen und politischen Diskussion gewesen. Unterschiedliche Fachkommissionen haben sich bereits umfassend mit der Thematik befasst.

Der Ergebnisbericht der Expertenkommission „Bürgernahe Polizei – Den demographischen Wandel gestalten“ aus dem Jahr 2015 behandelt im Wesentlichen drei Modelle zum äußeren Behördenaufbau der Polizei. Eine abschließende Empfehlung, welches Modell vorzugswürdig ist, enthält der Bericht nicht. Die drei Modelle stellen sich wie folgt dar:

*„Bei den drei Modellvorschlägen des Ergebnisberichts aus 2015 handelt es sich um das Zentralisierungsmodell, das Dezentrale Behördenmodell sowie das Regionalisierungsmodell (Polizeihauptstellenmodell). Die Ausführungen dazu sind derart umfangreich, dass an dieser Stelle nur der jeweilige Grundgedanke skizziert wird.*

*Das **Zentralisierungsmodell** entfernt sich am weitesten von der bisherigen Praxis. Es verschmelzt zwei der drei Landesoberbehörden zu einem Landespolizeiamt und weist daneben nur noch 12 regionale Polizeipräsidien mit weitestgehend gleicher Aufgaben- und Kompetenzzuteilung und mit ungefähr vergleichbarer Personalstärke aus. Für sich reklamiert es einen Gewinn an Effektivität, erwartet aber vor allem Synergien im vierstelligen Bereich, die es dezidiert ausweist (daneben weitere vermutet). Entstehen sollen sie durch den Wegfall von Sockelstellenzuweisungen an ehemals 47 Kreispolizeibehörden sowie der Konzentration von Leitungs- und Stabsstellen. Mit dem Zentralisierungsmodell wird eine in der Organisationslehre etablierte Philosophie als Gestaltungsprinzip verwendet.*

*Das **Dezentrale Behördenmodell** entspricht der bisherigen Praxis. Sowohl die Landesoberbehörden als auch die Anzahl der Kreispolizeibehörden werden gleichbleibend und damit auch konstant in ihrer jetzigen Struktur ausgewiesen. Optimierungspotenziale werden in einer noch konsequenteren Ausnutzung bestehender Sachverhalte gesehen (z. B. Einräumigkeit der Verwaltung, Kooperationen zwischen Kreispolizeibehörden und zwischen Polizei und Kreisverwaltung). Für sich reklamiert es u. a. Bürgernähe und die Gewährleistung einheitlicher Sicherheitsstandards in allen Siedlungsstrukturen (Stadt, Ballungsrandzone, Fläche). Mit dem Dezentralen Behördenmodell wird ebenfalls eine in der Organisationslehre etablierte Philosophie als Gestaltungsprinzip verwendet.*

*Das **Regionalisierungsmodell** fußt auf der gegenwärtigen Praxis, setzt aber auf eine verstärkte Konzentration von Aufgaben innerhalb des jetzigen Organisationsgefüges. Zu diesem Zweck sollen die jetzigen Kriminalhauptstellen zu Polizeihauptstellen erweitert werden. In denen sollen fortan regional stärker als bisher nicht nur ausgewählte polizeiliche Kernaufgaben aus der Kriminalitätsbe-*

kämpfung, sondern ebenfalls aus den Bereichen Gefahrenabwehr/Einsatz und Verkehrsunfallbekämpfung nebst Verwaltungsaufgaben gebündelt werden. Zudem wird eine Verzahnung zu den Einstellungs- und Ausbildungsbehörden gesucht. Es reklamiert für sich in erster Linie eine Qualitätssteigerung in der Leistungserbringung, erwartet aber auch Effizienzen durch v.a. Skaleneffekte. Dieses nach eigenen Aussagen vermittelnde Modell trägt die Philosophie einer breiten dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung unverändert in sich, setzt den Rahmen aber dort, wo Zentralisierungsgebote aufgrund fachlicher Gegebenheiten stärker als bisher angenommen werden.“ (vgl. S. 39 ff. d. Ergebnisberichts).

Die im November 2003 eingesetzte unabhängige Kommission „Neuorganisation der Polizeibehörden“ favorisiert im Wesentlichen ein Zentralisierungsmodell. In dem Bericht der sog. „Scheu-Kommission“ heißt es:

*„Die verschiedenen Modelle zu Anzahl und Größe der Behörden, die in die Diskussion eingebracht wurden, variieren zwischen solchen mit fünf bis zehn Regionalpräsidien, zwölf bis 18 Großpräsidien, 33 Präsidien bis hin zum Erhalt der bestehenden 50 KPB [Anmerkung: Kreispolizeibehörden]. Die Kommission hat die Vorschläge unter Beachtung der bereits beschriebenen Bewertungskriterien auf ihre Vor- und Nachteile hin überprüft.*

*Unter Berücksichtigung dieser Kriterien und der Parameter, zur Größe und zum territorialen Zuschnitt, wurden insbesondere die Modelle mit zwölf Präsidien, 14 bis 16 Präsidien und 33 Behörden eingehender untersucht, wobei sich eine Präferenz für das 16er-Modell ergab. Dieses Modell mit 16 nahezu gleich großen Polizeibehörden verspricht im Gegensatz zu anderen Varianten eine weitestgehende Ausgewogenheit in Größe und Leistungsfähigkeit sowie eine Realisierung der Organisationsprinzipien. Sowohl das 12er-Modell als auch das 14er-Modell führen zu deutlich abweichenden Größenordnungen bei Einwohnerzahlen, Beschäftigtenzahlen und Fläche, so dass sie weniger Ausgewogenheit zulassen und daher nicht präferiert wurden. Allerdings wurde das 14er-Modell als denkbare Alternative diskutiert, da es bei einem deutlichen Rückgriff auf bestehende KHSt-Strukturen [Anmerkung: Kriminalhauptstellen-Strukturen] kostengünstiger sein könnte. Vor allem die signifikante Abweichung einiger Behörden in Größe und Fläche und – wenn auch nachrangig – die Tatsache, dass vorhandene Bezirksgrenzen durchschnitten werden, hat letztlich dazu geführt, dass die Kommission nicht das 14er-, sondern das 16er-Modell empfiehlt. Das in der Literatur vorgeschlagene 33-Behörden-Modell basiert vordringlich auf einer rein rechnerischen Verteilung ohne weitgehende Berücksichtigung der tragenden Parameter und würde wiederum zu sich überlagernden Zuständigkeiten führen. Dieses Modell dürfte im Übrigen den geringsten wirtschaftlichen Einspareffekt erbringen und darüber hinaus einen dreistufigen Verwaltungsaufbau bedingen.“ (vgl. S. 83 f. des Berichts der Scheu-Kommission).*

#### 2.5.3.2 Empfehlungen der Regierungskommission

Die Regierungskommission hat sich mit den diskutierten Modellen zum äußeren Behördenaufbau der Polizei in Nordrhein-Westfalen intensiv auseinandergesetzt und diese auch zum Teil kontrovers diskutiert. Aufgrund der Vielzahl der in dem vorliegenden Abschlussbericht abzuhandelnden Themen und der Komplexität der Frage des äußeren Behördenaufbaus der Polizei hat sich die Regierungskommission entschlossen, lediglich einige Richtungsempfehlungen abzugeben.

#### a) Präsenz in der Fläche und Zentralisierung von Spezialaufgaben

Aus Sicht der Regierungskommission ist polizeiliche Präsenz in der Fläche und insbesondere im ländlichen Raum zwingend erforderlich. Die Regierungskommission hält derzeit eine Veränderung der äußeren Aufbauorganisation der Polizeibehörden in Nordrhein-Westfalen für nicht zielführend.

Dennoch ist aus Sicht der Regierungskommission eine Zentralisierung von wichtigen Aufgaben, die einen hohen Grad an Spezialisierung erfordern, unumgänglich. Dies dürfte insbesondere Deliktsfelder wie Kindesmissbrauch, Kinderpornographie, Organisierte Kriminalität und Clan-Kriminalität, Cybercrime sowie bestimmte Delikte aus dem Bereich der Wirtschaftskriminalität betreffen.

#### b) Angleichung der Zuständigkeitsbereiche der Kreispolizeibehörden mit den Landgerichtsbezirken

Die Zuständigkeitsbereiche der Kreispolizeibehörden sind nicht deckungsgleich mit den Landgerichtsbezirken, an denen sich auch die örtliche Zuständigkeit der Staatsanwaltschaften orientiert.

Eine Angleichung der Gerichtsbezirke an die Zuständigkeitsbereiche der Kreispolizeibehörden bzw. die Landkreise ist daher langfristig wünschenswert. Hierdurch könnten Schnittstellen reduziert werden. Es würden jeweils für einen gesamten Bezirk feste Ansprechpartner auf Seiten der Polizei und der Staatsanwaltschaft bestehen.

#### c) Flächendeckende Einführung von gemeinsamen Leitstellen

Die landratsgeführten Kreispolizeibehörden haben den Vorteil, dass der Landrat in seiner Doppelfunktion als Leiter der Kreisverwaltung und der Kreispolizeibehörde auch unmittelbare Zuständigkeiten und Eingriffsmöglichkeiten in den Bereichen Rettungsdienst, Straßenverkehr, Ordnungsamt und Katastrophenschutz hat. Die reibungslose Zusammenarbeit der Ordnungsbehörden der Kreisverwaltung mit der Polizei ist damit sichergestellt. Im Katastrophenfall sind zudem die Leitstellen in einem gemeinsamen Krisenstab unter Leitung des gemeinsamen Behördenchefs verzahnt und koordinieren in Großschadenlagen den Bevölkerungsschutz.

Dementsprechend ist eine flächendeckende Zusammenfassung der Leitstellen von Feuerwehr, Rettungsdienst und Polizei unter einem Dach – wie etwa im Kreis Soest – anzustreben.

#### d) Einsatz von Verbindungsbeamten in der Landesleitstelle

In Nordrhein-Westfalen gibt es verschiedene Leitstellen. Im Ministerium des Innern wird das Lagezentrum der Landesregierung betrieben. Beim Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste (LZPD) befindet sich die Landesleitstelle. Das Landeskriminalamt wiederum betreibt den Lagedienst einschließlich der Internetwache. Bei einer Vielzahl von operativen Ermittlungsmaßnahmen sowie Fahndungs- und Einsatzlagen entstehen Schnittstellen zu Sicherheitsbehörden des Bundes. Aufgrund des gemeinsamen Grenzraumes zu den Niederlanden betrifft das insbesondere die Bundespolizei (Bundespolizeidirektion Sankt Augustin) und den Zoll mit den "Kontrolleinheiten Verkehrswege (KEV)" sowie dem Zollkriminalamt (ZKA).

Die Kommission empfiehlt den dauerhaften Einsatz von Verbindungsbeamten der Bundespolizei, der KEV sowie des ZKA auf der Landesleitstelle und im Lagendienst.

#### **2.5.4 Technische Ausstattung der Polizei**

Die Regierungskommission hat sich im Rahmen der technischen Ausstattung der Polizei exemplarisch mit zwei Themenfeldern beschäftigt, die für die Praxis besonders relevant erscheinen.

##### **2.5.4.1 Einführung von Distanzelektroimpulsgeräten<sup>8</sup> für die Polizei in Nordrhein-Westfalen**

In der polizeilichen Praxis kommt es immer wieder zu Situationen, in denen ein Täter massive Gewalt gegen eine Person androht oder anwendet und nicht auf eine deeskalierende Ansprache durch die Polizei reagiert. Die Ursache hierfür kann eine psychische Beeinträchtigung oder etwa auch die Einnahmen von Drogen sein. Wenn solche Täter bewaffnet sind, stellen sie die Polizei vor besondere Herausforderungen.

Die Polizei muss binnen kurzer Zeit entscheiden, ob und ggf. welches Einsatzmittel im Rahmen der Anwendung von unmittelbarem Zwang angemessen und erforderlich ist, um die Gefahr abzuwenden und zugleich der besonderen Situation des oftmals schuldunfähigen Täters gerecht zu werden. Aktuell sind die technischen Möglichkeiten der Polizei hier oft eingeschränkt, sodass es in der Vergangenheit auch zu Einsätzen der Schusswaffe gegen schuldunfähige Täter gekommen ist.

Das Distanzelektroimpulsgerät kann grundsätzlich die Lücke im Einsatzmittelspektrum, zwischen Pfefferspray und Einsatzmehrzweckstock (Schlagstock) einerseits und der Schusswaffe andererseits, schließen. Die bisherigen Einsatzmittel setzen auf die Wirkung von Schmerzen, während das Distanzelektroimpulsgerät zwar auch schmerzhaft ist, die Wirkung aber durch eine Muskelverkrampfung erzielt wird. Das Distanzelektroimpulsgerät stellt damit ein Einsatzmittel mittlerer Intensität dar. Es ist in seiner Wirkung schwächer als die potenziell tödliche Schusswaffe und härter als etwa der Einsatz von Pfefferspray.

Im Vergleich zum Einsatz eines Einsatzmehrzweckstockes oder Pfeffersprays bietet das Distanzelektroimpulsgerät jedoch eine effektivere, sicherere und im Grundsatz verletzungärmere Möglichkeit, Widerstand leistende Personen aus einer gewissen Distanz vorübergehend handlungsunfähig zu machen und schließlich festzunehmen.

Kritisch ist hingegen zu sehen, dass nicht mit letzter Sicherheit ausgeschlossen werden kann, dass der Einsatz des Distanzelektroimpulsgerätes gegenüber bestimmten Personengruppen wie beispielsweise Herzkranken, Epileptikern oder Schwangeren unkalkulierbare gesundheitliche Risiken bergen könnte. Der Einsatz eines Einsatzmehrzweckstockes oder einer Schusswaffe gegen diese Personengruppen ist allerdings nicht zwingend risikoärmer. Zudem können auch diese Personengruppen in der konkreten Einsatzsituation durch ihr Verhalten Anlass zum Einsatz des Distanzelektroimpulsgerätes geben. Hinzu kommt der Abschreckungseffekt durch das bloße Mitführen des Distanzelektroimpulsgerätes.

---

<sup>8</sup> In der öffentlichen Diskussion oftmals mit dem Produktnamen „Taser“ bezeichnet.



tes bzw. die aktive Androhung, die dazu führt, dass das Gerät in den meisten Fällen gar nicht eingesetzt werden muss.

Gegen die Einführung des Distanzelektroimpulsgerätes wird zudem die Gefahr eines unverhältnismäßigen Einsatzes durch Polizeibeamtinnen und -beamte eingewandt. Diesem Einwand ist allerdings entgegenzuhalten, dass jeder Einsatz durch einen internen Speicher dokumentiert wird. Technisch möglich ist zudem eine kombinierte Lösung zwischen Bodycam und Distanzelektroimpulsgerät. Mit dem Einschalten des Distanzelektroimpulsgerätes schaltet sich dann auch die Bodycam ein, so dass diese nicht separat aktiviert werden muss. Hierdurch ist die visuelle Aufzeichnung jedes Einsatzes des Distanzelektroimpulsgerätes sichergestellt. Dies dient der Beweissicherung und kann einem Verstoß gegen das Gebot der Verhältnismäßigkeit sowie möglichen Missbrauchsvorwürfen durch das polizeiliche Gegenüber vorbeugen. Das Distanzelektroimpulsgerät ist praktisch das einzige Einsatzmittel dessen Nutzung manipulationssicher protokolliert wird. Die Hemmschwelle für einen missbräuchlichen Einsatz dürfte damit deutlich höher sein, als bei anderen Einsatzmitteln.

Das Distanzelektroimpulsgerät ist gemäß § 58 Abs. 4 PolG NRW grundsätzlich im Rahmen der Anwendung von unmittelbarem Zwang durch die Polizei in Nordrhein-Westfalen zugelassen. Innenminister Herbert Reul hat die flächendeckende Anschaffung der Geräte aber im Sommer 2019 wegen der hohen Kosten für die Beschaffung und das Training der Polizeibeamtinnen und -beamten auf unbestimmte Zeit verschoben.

Die Regierungskommission hat die mögliche Einführung des Distanzelektroimpulsgerätes bei der Polizei in Nordrhein-Westfalen umfassend aber auch kontrovers diskutiert. Die Regierungskommission spricht sich nach einer Gesamtabwägung und unter Zurückstellung der oben genannten Bedenken (insbesondere aufgrund der gesundheitlichen Gefahren) im Ergebnis mehrheitlich für die Ausstattung der Polizei in Nordrhein-Westfalen mit Distanzelektroimpulsgeräten aus.

#### 2.5.4.2 Bessere Ausstattung mit sog. IMSI-Catchern

Der IMSI-Catcher erzeugt eine künstliche Funkzelle und ermöglicht es, Mobilfunknummern von Tatverdächtigen zu ermitteln, indem er diese in der künstlich erzeugten Funkzelle „einfängt“. Da kaum ein professionell agierender Täter eine Mobilfunknummer auf seinen echten Namen registriert, ist der Einsatz eines IMSI-Catchers oft als vorgeschaltete Maßnahme zu einer Telefonüberwachung notwendig.

Da nur wenige IMSI-Catcher zur Verfügung stehen, entstehen oft Wartezeiten nachdem dieser Ermittlungsschritt auf Grundlage von § 100i StPO richterlich angeordnet worden ist. Auch die sich ggf. anschließende Telekommunikationsüberwachung kann dadurch verzögert werden.

Eine bessere Ausstattung der Polizei in Nordrhein-Westfalen mit IMSI-Catchern ist daher dringend notwendig.

#### 2.5.5 Personal der Sicherheitsbehörden

Eine gute Aus- und Fortbildung ist die Grundlage für die Weiterentwicklung der Sicherheitsarchitektur in Nordrhein-Westfalen. Die Sicherheitsbehörden in Nordrhein-Westfalen, und insbesondere die Polizei, stehen vor großen Herausforderungen. Die Entwicklungen des internationalen Terrorismus, die Organisierte Kriminalität, die Digitalisierung aller Lebensbereiche mit ihren neuen Kriminali-

tätsformen, der zunehmende Rechtsextremismus, der notwendige Schutz der EU-Außengrenzen, all dies sind Aufgaben, die die Polizei und andere Sicherheitsbehörden in Nordrhein-Westfalen zu leisten haben. Die Bürgerinnen und Bürger des Landes erwarten, dass die Behörden dies effektiv und konsequent, aber auch rechtsstaatlich verlässlich zu leisten vermögen.

Grundlage dafür ist eine qualitativ sehr gute Aus- und Fortbildung des Personals.

#### 2.5.5.1 Allgemeine Empfehlungen

Die folgenden allgemeinen Empfehlungen beziehen sich auf das Personal der Sicherheitsbehörden in Nordrhein-Westfalen (insbesondere der Polizei, des Verfassungsschutzes und der Strafjustiz).

- a) Anpassung des bisherigen Laufbahnsystems im Hinblick auf die Einstellung von Quereinsteigern

Die Sicherheitsbehörden sind zunehmend darauf angewiesen, in bestimmten Dienstbereichen externe Experten zu gewinnen, die intern nicht gewonnen werden können. Dies betrifft beispielsweise IT-Fachleute. Das bisherige Laufbahnsystem ist nicht in der Lage, diesen Experten attraktive Berufsmöglichkeiten im öffentlichen Dienst zu bieten. Es werden hier neue laufbahn- und beamtenrechtliche bzw. Voraussetzungen für Angestellte geschaffen werden müssen. Die Verbeamtung wird allerdings neben der Tätigkeit das einzig echte Anreizmittel sein, um solche Fachkräfte zu rekrutieren, die in der Wirtschaft ebenfalls sehr stark nachgefragt sind.

Angesichts der Bedenken, fach- und polizeifremde Experten in die Laufbahnen der Sicherheitsbehörden und insbesondere des Polizeivollzugsdienstes aufzunehmen, bieten sich hier Alternativen an. In Betracht käme beispielsweise die Schaffung einer gesonderten verwaltungsnahen Laufbahn für diese Experten oder ein (polizeilicher) Studiengang für Seiteneinsteiger, der die externen Experten entsprechend qualifiziert.

- b) Überarbeitung der bestehenden Beurteilungssysteme

Die bestehenden Beurteilungssysteme sind wenig geeignet, tatsächliche fachliche Eignungen, Befähigungen und fachliche Leistungen festzustellen. Dies verursacht Frustration unter den Betroffenen. Es ist ein System, welches geplante Beförderungen in eine Rangfolge setzt. Die Entscheidung darüber, wer befördert wird, fällt hingegen außerhalb des Beurteilungsverfahrens. Das Verfahren beurteilt damit nicht die aktuell erbrachten Leistungen. Dies führt zu einem zugleich zeitaufwendigen wie zynischen Umgang mit den Beurteilungsverfahren bei allen Beteiligten. Hierbei besteht auch die Tendenz, Stellen danach zu besetzen, wer zeitlich oder aus anderen Gründen „an der Reihe ist“, nicht wer fachlich und persönlich am besten geeignet ist. Insbesondere bei der Besetzung von Leitungspositionen bietet es sich an, diese Stellen in geregelten Auswahlverfahren zu besetzen, bei denen fachliche Erfahrungen und Qualifizierungen ausschlaggebend wären, nicht das erreichte Statusamt, die Punktezahl der letzten Beurteilung oder die Verweildauer im letzten Amt.

- c) Anpassung des Kriteriums der „Verwendungsbreite“ bei Beförderungen

Die Weiterqualifikation und Beförderung folgt in der Regel auch dem Leitbild einer nachzuweisenden „Verwendungsbreite“. Dies meint, dass ein Aufstieg nicht nur in einem Tätigkeitsbereich erfolgen sollte, also nur eine Erfahrungsquelle vorliegt, sondern vor dem Aufstieg in ein höheres Amt auch andere Erfahrungen

erworben wurden. Dafür spricht vieles. Dagegen spricht aber auch, dass dieses System die Aneignung von Expertenwissen erschwert. Von der Führungskraft wird erwartet, dass sie grundsätzlich alles kann und jede Leitungsaufgabe in kürzester Zeit ausüben fähig ist. Dies widerspricht allen Erfahrungen in anderen Berufen. Beruflich geprägte Persönlichkeitsentwicklung ist in der Regel davon bestimmt, dass in einem beruflichen Feld im Laufe der Jahre eine Vertiefung erfolgt und sich berufliche Schwerpunkte herausbilden. Je stärker sich das fachlich notwendige Wissen ausdifferenziert und je schneller die Verfallszeiten sicher geglaubten Wissens voranschreiten, desto mehr werden auch die Sicherheitsbehörden, insbesondere im höheren Dienst, die Anforderungen an Karriere- und Kompetenzentwicklungen überprüfen müssen. Das Verständnis von „Verwendungsbreite“ sollte sich in Zukunft enger gefasst auf individuelle berufliche Qualifikationen in Schwerpunktbereichen beziehen.

Bei einer enger gefassten Verwendungsbreite ließen sich so auch größere und nachhaltigere Fortbildungserfolge erzielen als in einem System, das auf ständigen Wechsel innerhalb weniger Jahre angelegt ist und erreichte Qualifikationen in einem Spezialgebiet in einem anderen neuen Spezialgebiet sehr schnell nutzlos werden lässt.

- d) Stärkere Vernetzung der Fortbildungen im Bereich der öffentlichen Sicherheitsverwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen

Die Polizei ist ohne Zweifel der zentrale, aber nicht der einzige Akteur im Sicherheitssystem des Landes. Auch in anderen Sicherheitsbehörden stellen sich Fragen nach zeitgemäßen Aus- und Fortbildungsformaten. Zu nennen sind die Einrichtungen des Katastrophenschutzes einschl. der Feuerwehren, vor allem aber auch die Kommunen. Gerade hier hat sich in den zurückliegenden Jahren die Situation entwickelt, dass eine Vielzahl von Kommunen ihre Ordnungsbehörden faktisch zu polizeiähnlichen Einrichtungen ausgeformt haben. Die Qualifikation des Personals entspricht in diesen Bereichen, von wenigen Leitungspositionen abgesehen, der des mittleren Verwaltungsdienstes. Notwendig sind auch hier angemessene Fortbildungskonzepte, vor allem für die relativ wenigen Leitungsstellen. Die Ordnungsbehörden der einzelnen Kommunen sind zu klein, um eigene Kapazitäten im Aus- und Fortbildungsbereich aufzubauen. Wirkungsvoll wären vernetzte Strukturen und Angebote, um geeignete Sicherheitskonzepte zu erstellen und in Form von Aus- und Fortbildung zu vermitteln. Es liegt dabei eine Ambivalenz vor: In der bundesdeutschen Sicherheitsforschung bestehen vielfältige Förderprogramme (zu nennen ist beispielsweise das Sicherheitsforschungsprogramm der Bundesregierung), die Forschung in den unterschiedlichen Sicherheitsbereichen finanzieren und dabei eine anwendungsbezogene Umsetzung einfordern. Auf diesem Weg sind umfangreiche Sicherheitskonzepte erarbeitet worden, die aber oftmals nicht den Weg zu den Sicherheitsbehörden finden. Es liegen hier oftmals große Berührungspunkte gegenüber der Wissenschaft vor.

Für die Sicherheitsarchitektur in Nordrhein-Westfalen wäre deshalb überlegenswert, ein Landesinstitut für Sicherheitsforschung zu gründen. Die Aufgabe eines solchen Instituts sollte nicht vorrangig in der eigenen Forschung liegen (dafür gibt es bereits viele Forschungseinrichtungen an Hochschulen im Land), sondern vielmehr darin bestehen, einen Transfer dieser Ergebnisse in die Sicherheitsbehörden zu leisten, diese Ergebnisse gewissermaßen zu übersetzen und zu vermitteln für die Bedarfe der unterschiedlichen Sicherheitsbereiche, aus den genannten Gründen für die Polizeien, ebenso für die Einrichtungen des Katastrophenschutzes, stärker aber noch für die Ordnungsverwaltungen der Kommunen.

Ein solches Landesinstitut wäre quasi eine Clearingstelle zwischen den Sicherheitsforschungseinrichtungen auf der einen Seite und den Bedarfsträgern für anwendbare Sicherheitskonzeptionen auf der anderen Seite. Die Stellung eines solchen Landesinstituts wäre weitestgehend „neutral“ anzulegen. Es sollte aus Vertretern der Landespolitik, der Polizei, der Kommunen und der Wissenschaft bestehen.

#### 2.5.5.2 Empfehlungen zum Personal der Polizei

In der Polizei in Nordrhein-Westfalen hat sich in den letzten Jahrzehnten ein gut funktionierendes Aus- und Fortbildungssystem entwickelt. Für einen kompletten Umbau liegen keine Gründe vor. Es ist wirkungsvoller, auf das Aus- und Fortbildungssystem übergreifend zu sehen und in einzelnen Bereichen neu zu justieren. Eine Weiterentwicklung der Aus- und Fortbildung in der Polizei ist eine Voraussetzung dafür, die Sicherheitsarchitektur in Nordrhein-Westfalen auf neue Herausforderungen vorzubereiten und zu verbessern.

##### a) Öffnung der Polizeiausbildung im gehobenen Dienst für Realschüler

Die Einführung der zweigeteilten Laufbahn hat sich grundsätzlich bewährt. Erneut einen mittleren Dienst oder eine Form der Hilfspolizei einzuführen, wäre kontraproduktiv und würde die Polizei in Nordrhein-Westfalen qualitativ nicht weiterbringen.

Angesichts des demographischen Wandels sollte jedoch geprüft werden, eine zweijährige Fachoberschule oder eine Berufsfachschule der Polizei einzurichten, die Bewerberinnen und Bewerber mit Fachoberschulreife den Zugang zur Polizeiausbildung eröffnen würde. Die zweijährige Berufsfachschule wäre mit einem sechsmonatigen Praktikum zu ergänzen, um so den Absolventen den Abschluss der Fachhochschulreife zu ermöglichen. Im Gegenzug sollten auch Bewerber mit einer abgeschlossenen mindestens zweijährigen Berufsausbildung an der polizeiinternen Fachoberschule die Fachhochschulreife in einer einjährigen Phase (Kl. 12 der FOS) erwerben, so dass bei allen Zugangsvarianten von einheitlichen Standards der Studienbefähigung ausgegangen werden kann. Die Absolventen erhalten mit dem Abschluss der Fachhochschulreife das Recht, als Polizeianwärterinnen und -anwärter das Studium an der FHöV, Studienrichtung Polizeivollzugsdienst, aufzunehmen. Bewerber, die die Abschlussprüfung zur Fachhochschulreife nicht bestehen, können konsequenterweise nicht in den Polizeivollzugsdienst übernommen werden, ansonsten bestünde die Tendenz, faktisch einen neuen mittleren Dienst einzuführen.

Eine Alternative hierzu könnte darin bestehen, Realschulabsolventen in einem Auswahlverfahren auszuwählen und ihnen eine Einstellungszusage für den gehobenen Polizeivollzugsdienst für den Fall zu geben, dass sie eigenverantwortlich an einer allgemeinbildenden Schule das Fachabitur erwerben. Ein derartiges Modell wird in Rheinland-Pfalz praktiziert. Es ist kostengünstiger und kann maßgeblich zur Motivation der Realschüler beitragen.

##### b) Abbau der ideologischen Gegenüberstellung von Generalisten- und Spezialistenausbildung im gehobenen Polizeivollzugsdienst sowie frühere Spezialisierung

Die Regierungskommission ist mehrheitlich der Auffassung, dass die permanent in Konflikt zueinanderstehenden Leitbilder des Generalisten und des Spezialisten aufgegeben werden sollten. Sinnvoller erscheint ein integratives Modell, das deutlicher zwischen den Erfordernissen der Ausbildung und denen der Fortbil-

derung unterscheidet. Der Beruf der Polizistin bzw. des Polizisten ist sehr vielfältig und von einer großen Bandbreite an Einsatz- und Spezialisierungsmöglichkeiten geprägt. Das duale Studium an der Fachhochschule (FHöV) vermittelt eine grundlegende Ausbildung für den gehobenen Polizeivollzugsdienst und sollte die spartenübergreifende Orientierung im Grundsatz beibehalten.

Die Kommission ist mehrheitlich der Auffassung, dass die derzeit obligatorische Pflichtverwendung nach Abschluss des Studiums abgeschafft werden sollte. Dies würde eine frühere Spezialisierung im Anschluss an das Studium ermöglichen. Als mittelbare Folge dürfte sich hierdurch auch eine stärkere und frühere Spezialisierung bereits im Studium herausbilden. Dies würde insbesondere den potentiellen Bewerberinnen und Bewerbern entgegenkommen, die sich speziell für eine Sparte des Polizeiberufes interessieren und aufgrund der Unsicherheit über ihre spätere Verwendung von einer Bewerbung abgeschreckt werden könnten.

Die Regierungskommission hat das Thema der Polizeiausbildung in Nordrhein-Westfalen umfassend und kontrovers diskutiert. Insbesondere unter den Kommissionsmitgliedern, die auch Vertreter einer der drei Polizeigewerkschaften sind, ist die Problematik umstritten. Die Auffassung dieser drei Kommissionsmitglieder wird deshalb in den folgenden Voten gesondert dargestellt.

#### **Votum der Vertreter der Gewerkschaft der Polizei (GdP) NRW und der Deutschen Polizeigewerkschaft (DPolG) NRW:**

*„Seit Jahren begleiten und unterstützen die Gewerkschaft der Polizei (GdP) NRW und die Deutsche Polizeigewerkschaft (DPolG) NRW die Ausbildung bei der Polizei. So haben die Gewerkschaften weitreichende Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Studienganges Polizeivollzugsdienst (BA) ausgesprochen, welche großteilig einbezogen wurden und bis heute Bestand haben. Bei stetig steigenden Einstellungszahlen muss darauf geachtet werden, die hohe Qualität in der Ausbildung beizubehalten. Auch in Zukunft muss die Ausbildung auf eine breit angelegte Handlungskompetenz ausgerichtet sein, die weit über eine Ausbildung für eine eng begrenzte Tätigkeit in einem der Arbeitsfelder der Polizei hinausgeht.*

*Das Prinzip einer einheitlichen Ausbildung als Voraussetzung für eine ganzheitliche Aufgabenwahrnehmung hat sich bewährt und gewährleistet sofortigen flexiblen Personaleinsatz im Fall von notwendigen Schwerpunktsetzungen in allen Direktionsbereichen.*

*Der Polizeiberuf beinhaltet viele unterschiedliche Spezialisierungen und Aufgabenbereiche. Neben dem kriminalpolizeilichen und dem verkehrspolizeilichen Ermittlungsdienst sind dies beispielsweise die Bereiche Wasserschutzpolizei, Spezialeinheiten, Verkehrsdienst, Einsatzhundertschaft, Stabstätigkeit, Pressestelle, die Lehrfunktion in der Aus- und Fortbildung usw. GdP NRW und DPolG NRW sprechen sich für eine uneingeschränkte Durchlässigkeit zwischen den verschiedenen Aufgaben- und Direktionsbereichen aus. Dafür ist eine umfassende Basisausbildung erforderlich, auf der in allen Bereichen eine passgenaue Aus- und Fortbildung erfolgen muss. Eine zu frühe Spezialisierung verhindert eine sinnvolle Personalentwicklung und Personalsteuerung.*

*In den letzten Jahren wurde der Studiengang zur Vorbereitung auf den gehobenen Polizeivollzugsdienst in Zusammenarbeit mit allen beteiligten Ausbildungs-*

trägern sowohl auf seine Studieninhalte als auch auf seinen Studienverlauf hin evaluiert und optimiert. Eine Kehrtwendung zugunsten einer Splittung von Studiengängen, wie sie von einzelnen Interessensvertretern gelegentlich gefordert wird, wäre in keiner Weise zielführend. Die Ausbildung hat einen wesentlichen Einfluss auf die Zukunftsfähigkeit der Polizei. Daher muss sie so gestaltet sein, dass die jungen Absolventinnen und Absolventen den Herausforderungen für die kommenden Jahrzehnte gewachsen sind. Die in den letzten Jahren in anderen Studiengängen zu beobachtende Zerstückelung und zu frühe Spezialisierung von dualen Studiengängen wird mittlerweile von vielen Experten in der Wissenschaft kritisiert, weil sie eine Berufsqualifizierung im Sinne einer breit angelegten, ganzheitlichen beruflichen Handlungskompetenz verhindert.

Der Beruf der Polizeivollzugsbeamtin bzw. des Polizeivollzugsbeamten ist ein ganzheitlicher Beruf, welcher sich neben dem Laufbahn- und Beamtenrecht in verschiedenen anderen Gesetzen und Verordnungen wie der Strafprozessordnung und dem Polizeigesetz widerspiegelt. Auch die Rechtsprechung geht bei der Stellenbesetzung davon aus, dass bei den Absolventinnen und Absolventen des Studiengangs eine grundsätzliche Qualifikation für alle Ämter des Laufbahnabschnitts II vorhanden ist.

Grundlegende Veränderungen dieses erfolgreichen Ausbildungskonzeptes werden von der GdP NRW und der DPoIG NRW ausdrücklich nicht unterstützt.“

#### **Votum des Vertreters des Bundes deutscher Kriminalbeamter (BdK) NRW:**

„Die Kommission ist bei der Anhörung der vielen Expertinnen und Experten von vielen dieser Sachverständigen auf die dringende Notwendigkeit von Spezialisierungen hingewiesen worden. Dies betraf Bereiche der Kriminalpolizei ebenso wie Aufgabenfelder der Verkehrspolizei. Augenfällig ist in vielen dieser Bereiche die Notwendigkeit einer möglichst zeitnahen personellen Verstärkung. Das aktuelle Bewerbungsverfahren zur Gewinnung geeigneter Anwärterinnen und Anwärter liefert nicht eine so ausreichende Zahl geeigneter Bewerberinnen und Bewerber, die eine echte Bestenauslese ermöglichen würde. Nahezu alle als geeignet ausgewählte Kandidatinnen und Kandidaten erhalten einen Studienplatz an der Hochschule für Polizei und Verwaltung NRW.

Im Rahmen vieler Kommissionssitzungen wurde darüber hinaus deutlich, dass jetzt und in Zukunft ein großer zusätzlicher Fortbildungsbedarf, insbesondere in den Bereichen Verkehrs- und Kriminalpolizei entsteht. Derzeit wird über die Hälfte der verfügbaren Kapazitäten für kriminalfachliche Fortbildungen für die dem Studium nachgelagerte kriminalpolizeiliche Grundausbildung, die „Einführungsfortbildung für die kriminalpolizeiliche Sachbearbeitung“, benötigt. Derzeit bestehen Pläne, diese 480 Plätze pro Jahr für die jeweils 12-wöchige Fortbildung auf 550 auszuweiten. Folglich werden noch weniger kriminalfachliche Fortbildungen angeboten werden können, als derzeit.

Die Lösung der o.g. Probleme liegt in einem modifizierten Bachelorstudium, das folgende Kriterien erfüllt:

1. Berufsinteressenten werden von vornherein drei Studienvertiefungen angeboten: Einsatz, Verkehr, Kriminalpolizei. Die Interessenten erhalten die Zusage, unmittelbar nach dem Studium im jeweils gewählten Bereich eingesetzt zu werden. Innerhalb des Studiums wird eine einmalige Möglichkeit eines Wechsels der Vertiefungsrichtung angeboten.

2. Für Absolventen einer Vertiefungsrichtung entfällt eine spätere „Einführungsfortbildung“ im gewählten Vertiefungsbereich. Diese wird nur noch für Bereichswechsler angeboten, die es weiterhin geben wird, sowie übergangsweise für die Absolventen des derzeitigen einheitlichen Studiengangs.

*Aus den Erfahrungen anderer Länder sowie des Bundeskriminalamtes lässt sich ableiten, dass Land Nordrhein-Westfalen hierdurch zusätzliche Bewerber gewinnen wird. Die Bereiche Verkehrs- und Kriminalpolizei können schneller mit grundqualifiziertem Nachwuchs verstärkt werden. Es werden erhebliche Zusatzkapazitäten im Bereich der Fortbildung freigesetzt.“*

- c) Überarbeitung der Aus- und Fortbildung für den höheren Dienst und engere Abstimmung mit den Inhalten und Verfahren zum Aufstieg vom gehobenen in den höheren Dienst

Der höhere Dienst der Polizei in Nordrhein-Westfalen wird an der Deutschen Hochschule der Polizei in Münster-Hiltrup (DHPol) ausgebildet. Die DHPol ist eine verwaltungs- und polizeiwissenschaftliche Universität, die von allen Ländern und dem Bund finanziell getragen wird.

Die Aus- und Fortbildung für den höheren Dienst in der Polizei erfordert es, zwei unterschiedliche Bezugssysteme, das der Wissenschaft und das der polizeilichen Praxis, zusammenzuführen. Zudem wird die so ausgerichtete Aus- und Fortbildung bundeseinheitlich von der Deutschen Hochschule der Polizei (DHPol) in Münster-Hiltrup für alle Polizeien der Länder und des Bundes vermittelt und durchgeführt. Die DHPol ist dabei, das Masterstudium „Öffentliche Verwaltung – Polizeimanagement“, welches zu absolvieren die Voraussetzung für den Zugang zum höheren Dienst in allen Polizeien der Länder und des Bundes ist, zu überarbeiten und neu auszurichten. Dies gilt ebenso für den überwiegenden Teil der Fortbildung des höheren Dienstes, der von der DHPol organisiert wird. Vor diesem Hintergrund muss das Aus- und Fortbildungssystem der Polizei in Nordrhein-Westfalen auch weiterhin mit den Voraussetzungen, Inhalten und Verfahren der Aus- und Fortbildung an der DHPol kompatibel sein. Aktuell berührt ist davon zum einen der Plan der Polizei in Nordrhein-Westfalen, einen gesonderten prüfungserleichterten Aufstieg aus dem gehobenen in den höheren Dienst vorzunehmen. Zum anderen betrifft dies aufgrund steigender Studierendenzahlen auch die Bereitschaft der Polizei in Nordrhein-Westfalen, weiterhin fachlich qualifizierte Polizeibeamtinnen und -beamte als Dozentinnen und Dozenten in größerer Zahl an die DHPol abzuordnen.

- d) Beibehaltung der Durchlässigkeit hinsichtlich eines Aufstiegs vom gehobenen in den höheren Dienst

Das polizeiliche Aus- und Fortbildungssystem zeichnet sich durch eine hohe Durchlässigkeit aus. Es hat immer schon Karrieren beginnend im mittleren Dienst bis zu den höchsten Rängen zugelassen. Diese Durchlässigkeit sollte grundsätzlich beibehalten, aber eindeutig an Weiterqualifizierungsstufen gebunden werden. Prüfungsfreie oder prüfungserleichterte Aufstiege, die derzeit systematisch in das Laufbahnsystem eingebunden werden, sind skeptisch zu betrachten. Sie führen schnell dazu, erreichte Qualitätsstandards zu unterlaufen.

Mit Einführung der zweigeteilten Laufbahn wurden umfängliche prüfungsfreie Überleitungen vom mittleren in den gehobenen Dienst umgesetzt. Hierbei han-

deltete es sich um eine Systemumstellung, die dieses Vorgehen rechtfertigt. Aktuell wird in einigen Bundesländern (auch in Nordrhein-Westfalen) geplant, aufgrund vieler unbesetzter Stellen im höheren Dienst prüfungserleichterte Überleitungen vom gehobenen in den höheren Dienst vorzunehmen. Das bisherige System, wonach alle Angehörigen des höheren Dienstes der Polizeien der Länder und des Bundes einheitlich mit einem Master ausgebildet werden, wird dadurch „löchrig“. Überleitungen sollten kein Instrument sein, verdiente Beamtinnen und Beamte des gehobenen Dienstes auszuzeichnen, besoldungstechnisch besser zu stellen oder freie Stellen im höheren Dienst schnell zu besetzen. Geeigneter wäre es, für bestimmte Tätigkeiten der mittleren Führungs- oder Expertenebene entsprechende Positionen im gehobenen Dienst auszubauen, z.B. neben der bisherigen Stufe A13 gD eine weitere Stufe A14 gD einzurichten, also die Positionen A12 gD bis A14 gD als mittlere Führungsebene zu verstehen. Dies würde für den gehobenen Dienst kalkulierbare Karriereschritte ermöglichen, die beispielsweise neben internen Fortbildungserfolgen auch polizeiextern erworbene Studienabschlüsse und -zertifikate honorieren könnten, ohne den höheren Dienst in unterschiedliche Klassen – mit und ohne Ausbildung – zu zergliedern.

#### 2.5.5.3 Empfehlungen zum Personal der Strafjustiz

Die folgenden ergänzenden Empfehlungen beziehen sich auf das Personal der Strafjustiz und insbesondere auf die Richterinnen und Richter sowie die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte in Nordrhein-Westfalen.

##### a) Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Justiz

Die Justiz konkurriert mit der Privatwirtschaft um die besten Absolventen und Berufsanfänger. Eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Justiz durch angemessen ausgestattete Dienstzimmer und eine zeitgemäße technische Ausstattung sowie die standardisierte Möglichkeit zur Telearbeit ist zwingend notwendig um konkurrenzfähig zu bleiben.

Der Gehaltsunterschied zwischen Justiz und Privatwirtschaft wird zudem zugunsten der Privatwirtschaft immer größer. Ein höheres Einstiegsgehalt und insgesamt eine höhere Besoldung sind deshalb ebenfalls wichtig.

##### b) Stärkere Ermöglichung und Förderung von Fachkarrieren

Die Justiz braucht in bestimmten Bereichen Spezialisten, die sich im Idealfall über einen sehr langen Zeitraum mit einem Rechtsgebiet beschäftigt haben und dadurch umfassendes Spezialwissen erworben haben. Dies ist etwa im Bereich der Cyber-Kriminalität oder im Bereich der Wirtschaftskriminalität der Fall. Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte stehen hier hochspezialisierten Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten gegenüber. Eine fachliche Auseinandersetzung auf Augenhöhe ist aufgrund der häufigen Rotation des Justizpersonals nicht immer gewährleistet.

Das derzeitige Beförderungssystem der Richterinnen und Richter sowie der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte orientiert sich am Leitbild des Generalisten. Eine Beförderung ist in der Regel nur nach vorangegangener Erprobung beim Oberlandesgericht oder der Generalstaatsanwaltschaft möglich. Extern angeworbenen Spezialisten – beispielsweise im IT-Bereich – kann darüber hinaus keine wirkliche Fachkarriere in Aussicht gestellt werden. Auch Spezialisten müssen sich für eine Beförderung der Erprobung unterziehen, die fachlich in der Regel nichts mit dem Fachgebiet, auf dem das Spezialwissen besteht, zu tun hat.



Diese Mechanismen stehen dem Ziel, in bestimmten Rechtsgebieten tiefgehende Expertise zu erwerben und echte Spezialisten auszubilden, grundsätzlich entgegen. Die Justiz muss daher alternative Modelle für eine echte Fachkarriere entwickeln.

Dazu gehört auch, dass man den Mittelbau derjenigen Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte nicht aus dem Blick verliert, die nicht mehr befördert werden wollen oder können. Deren Wissen und Erfahrung sind eine tragende Säule der Justiz. Echte Personalentwicklung findet oftmals nur bis zum Erprobungsalter statt. Wer es bis dahin nicht in den Kreis der Förderungswürdigen geschafft hat, wird bei Personalentwicklungs- und -motivationsmaßnahmen oftmals nicht mehr berücksichtigt.

- c) Schaffung von mehr fachbezogene Fortbildungen unter Einführung einer konkreten Fortbildungspflicht für Richterinnen und Richter

In bestimmten Bereichen, die eine hohe fachliche Spezialisierung erfordern, wären mehr fachbezogene Fortbildungen für Richter sinnvoll. Eine konkrete Fortbildungspflicht in bestimmten Bereichen gibt es indes nicht. Oftmals wird in diesem Zusammenhang argumentiert, dass dies in die in Art. 97 Abs. 1 GG geregelte richterliche Unabhängigkeit eingreifen könnte.

Die Regierungskommission hat dies zum Anlass genommen, die mögliche Einführung einer konkreten Fortbildungspflicht für Richterinnen und Richter rechtsgutachterlich auf ihre Verfassungsgemäßheit überprüfen zu lassen. Das Gutachten ist diesem Bericht als ANHANG C beigelegt.

Nach Auffassung der Gutachterin ist es gemäß Art. 97 Abs. 1 GG grundsätzlich zulässig, Richterinnen und Richtern eine konkrete Fortbildungspflicht aufzuerlegen. Hiervon sollte daher verstärkt Gebrauch gemacht werden.

### **2.5.6 Strafjustiz**

Eine funktionsfähige Strafjustiz ist für die Sicherheit und das Sicherheitsempfinden der Bürgerinnen und Bürger von grundlegender Bedeutung.

Das Vertrauen der Menschen in die Strafjustiz nimmt jedoch leider ab. Ausweislich des Roland-Rechtsreports 2019 stimmen die Einschätzungen der Bürger in etwa mit den Einschätzungen der Richterinnen und Richter sowie der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte überein. 88 % der Bürger halten die Verfahrenslaufzeiten für zu lang und 79 % sehen die Gerichte als überlastet an. 89 % der Richter fordern eine personelle und technisch bessere Ausstattung und 92 % der Staatsanwälte sehen die Personalsituation negativ. 64 % der Richterinnen und Richter sind der Auffassung, nicht genug Zeit für den einzelnen Fall zu haben. 75 % der Richterinnen und Richter sowie der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte halten die Verfahrenslaufzeiten ebenfalls für zu lang.

Im Schnitt dauerte 2018 in Nordrhein-Westfalen ein Strafverfahren vor dem Amtsgericht 4,2 Monate und vor dem Landgericht 8,2 Monate. Diese durchschnittliche Dauer bezieht sich auf den Zeitraum zwischen dem Tag des Eingangs der Sache bei dem Gericht und dem Tag der Beendigung der Sache. Zudem mussten im Jahr 2018 in Nordrhein-Westfalen sieben Untersuchungsgefangene wegen Verstößen gegen das Beschleunigungsgebot vorzeitig aus der Untersuchungshaft entlassen werden (vgl. Deutsche Richterzeitung 2019, S. 118 f.).

Die nachfolgenden Empfehlungen sollen im Wesentlichen zur Verbesserung der Situation bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften – und insbesondere zu einer Verkürzung der Verfahrenslaufzeiten – beitragen. Einige ergänzende Empfehlungen beziehen sich auf den Strafvollzug.

#### 2.5.6.1 Einrichtung von Spezial-Kammern für Umfangsverfahren bei den Landgerichten

Ein komplexes Umfangsverfahren kann in einer allgemeinen Strafkammer dazu führen, dass diese über Jahre ausgelastet ist und andere anhängige Verfahren nicht mehr gefördert werden können. Dies führt zu überlangen Verfahrensdauern. Eine Maßnahme zur Verbesserung der Situation könnte darin liegen, Spezial-Kammern für Umfangsverfahren bei den Landgerichten einzurichten.

#### 2.5.6.2 Änderung der Möglichkeiten einer unterjährigen Geschäftsverteilungsänderung nach § 21e Abs. 3 GVG

Das Bundesverfassungsgericht und der Bundesgerichtshof haben die Anforderungen an eine unterjährige Änderung der Geschäftsverteilung wegen Überlastung einzelner Spruchkörper derart angehoben, dass aus diesem Grund umverteilte Verfahren einem hohen Aufhebungsrisiko ausgesetzt sind.

Eine gesetzliche Konkretisierung punktueller Entlastungsmöglichkeiten in § 21e Abs. 3 GVG, die für Rechtssicherheit auf dem Gebiet der unterjährigen Geschäftsverteilungsänderung sorgen würde, ist daher anzustreben.

#### 2.5.6.3 Stärkere Einbindung der Landgerichtsebene bei der Zuständigkeit für Staatsschutzverfahren

Die Zahl der bei den Staatsschutzkammern der Landgerichte in Nordrhein-Westfalen (Dortmund, Düsseldorf und Köln) zu verhandelnden Verfahren ist aufgrund des begrenzten Zuständigkeitskatalogs des § 74a GVG gering und schöpft die Ressourcen dieser Kammern nur unzureichend aus.

Insbesondere wären diese Kammern in der Lage und geeignet, umfangreiche und konfliktträchtige Verfahren durchaus routinierter zu bewältigen als etwa Amtsgerichte. Bei den Amtsgerichten werden aufgrund der begrenzten gesetzlichen Zuständigkeitsregelung des § 74a GVG solche Taten angeklagt, die – auch wenn es sich nicht um sogenannte Katalogtaten handelt – durchaus staatschutzrelevanten Charakter haben.

Eine Änderung der Zuständigkeitskataloge mit dem Ziel einer wirksameren Einbindung der Landgerichtsebene ist daher anzustreben.

#### 2.5.6.4 Überprüfung der Mitwirkung von Schöffinnen und Schöffen im Strafverfahren

Die Mitwirkung der Laienrichterinnen und -richter im Strafverfahren bindet personelle und finanzielle Ressourcen, und es entstehen hierdurch vielfältige Probleme z.B. bei der Terminierung, bei krankheitsbedingten Ausfällen und Befangenheitsanträgen.

Es sollte daher geprüft werden, ob und inwieweit die Mitwirkung von Schöffinnen und Schöffen im Strafverfahren in bestimmten Bereichen entbehrlich ist oder anders ausgestaltet werden könnte.

Im Bereich des Jugendstrafrechts erscheint die Mitwirkung von beruflich qualifizierten Schöffinnen und Schöffen hingegen durchaus sinnvoll. Allgemein muss

aber die Qualifizierung und Fortbildung der Schöffinnen und Schöffen verbessert werden.

#### 2.5.6.5 Anpassung von § 174 GVG im Hinblick auf die Befugnis zur Entscheidung über einen Öffentlichkeitsausschluss außerhalb der Hauptversammlung

In Unterbringungsverfahren wird häufig übersehen, dass die Öffentlichkeit nach §§ 48 Abs. 1, 104 Abs. 2 JGG bzw. § 171a GVG zwar für die gesamte Hauptverhandlung ausgeschlossen werden kann, das Verfahren über den Ausschluss der Öffentlichkeit nach § 174 GVG aber teilweise in öffentlicher Hauptverhandlung und damit in Anwesenheit des Betroffenen zu führen ist. Die Schaffung einer Befugnis zur Entscheidung über den Öffentlichkeitsausschluss außerhalb der Hauptverhandlung wäre daher sinnvoll.

#### 2.5.6.6 Anpassung des Zeugnisverweigerungsrechts für Verlobte nach § 52 Abs. 1 Nr. 1 StPO an die aktuellen gesellschaftlichen Verhältnisse

Grundsätzlich ist es nahen Angehörigen eines Beschuldigten gemäß § 52 StPO erlaubt, das Zeugnis (d.h. die Aussage) zu verweigern und den Beschuldigten bzw. Angehörigen hierdurch nicht zu belasten. Hierdurch soll der „Familienfrieden“ geschützt werden.

Problematisch ist aus Sicht der Strafverfolgung das Zeugnisverweigerungsrecht der oder des Verlobten gemäß § 52 Abs. 1 Nr. 1 StPO. Dieses Zeugnisverweigerungsrecht kann sich eine Person nämlich, im Gegensatz zu den anderen Varianten, ohne jede rechtliche Bindung selbst „verschaffen“.

Im Fall der anderen Varianten des § 52 StPO – z.B. bei Ehe oder Lebenspartnerschaft – sind formale Prozesse zu durchlaufen, und der Betroffene unterwirft sich weitreichenden rechtlichen Konsequenzen. Eine Verwandtschaft oder Verschwägerung kann ebenfalls nicht ohne Weiteres „herbeigeführt“ werden.

Für das Verlöbnis hingegen reicht die bloße übereinstimmende Absichtserklärung von zwei Personen aus, dass sie die Ehe eingehen wollen. Eine bestimmte Form oder ein überprüfbarer formaler Akt ist nicht erforderlich. Das Verlöbnis kann jederzeit wieder aufgelöst werden. Rechtliche Konsequenzen entstehen dadurch nicht. In früheren Zeiten hatte das Verlöbnis gesellschaftlich noch einen anderen Stellenwert und war darüber hinaus durch das sogenannte „Kranzgeld“ auch mit rechtlichen Konsequenzen verknüpft.

Das Zeugnisverweigerungsrecht für Verlobte eröffnet eine Missbrauchsmöglichkeit im Strafverfahren. In der Praxis kommen zudem auch „kurzfristige Verlobnisse“ zwischen Angeklagten und Zeuginnen bzw. Zeugen mit dem Ziel der Aussageverweigerung vor.

Es sollte daher eine Anpassung des Zeugnisverweigerungsrechts für Verlobte gemäß § 52 Abs. 1 Nr. 1 StPO an die aktuellen gesellschaftlichen Verhältnisse geprüft werden, um die potentielle Missbrauchsmöglichkeit einzudämmen.

#### 2.5.6.7 Ermöglichung der Verlesung von Vernehmungsprotokollen auch in den Fällen der Auskunftsverweigerung

Verweigert eine Zeugin oder ein Zeuge wegen Verfolgungsgefahr nach § 55 StPO berechtigt die Auskunft, müssen seine früheren Angaben durch Einver-

nahme der Vernehmungspersonen erhoben werden, obwohl die Vernehmungsniederschrift regelmäßig das bessere Beweismittel wäre.

Die Kommission ist mehrheitlich der Auffassung, dass die Verlesung von Vernehmungsprotokollen in den Fällen der Auskunftsverweigerung durch eine entsprechende Ergänzung des § 251 Abs.1 StPO ermöglicht werden sollte.

#### 2.5.6.8 Stärkere Nutzung der Möglichkeit der Verlesung von Urkunden nach § 256 Abs. 1 Nr. 5 StPO

Nach § 256 Abs. 1 Nr. 5 StPO können Protokolle sowie in einer Urkunde enthaltene Erklärungen der Strafverfolgungsbehörden über Ermittlungshandlungen, soweit diese nicht eine Vernehmung zum Gegenstand haben, in der Hauptverhandlung verlesen werden. Gleichwohl werden von den Gerichten häufig Polizeibeamtinnen und -beamte als Zeuginnen und Zeugen geladen, obwohl deren Wahrnehmung über die Verlesung eines Vermerks eingeführt werden könnte. Durch diese – an sich unnötige – zeugenschaftliche Vernehmung stehen die betroffenen Beamtinnen und Beamten nicht für ihren normalen Dienst zur Verfügung.

Die Möglichkeit zur Verlesung nach § 256 Abs. 1 Nr. 5 StPO sollte daher in geeigneten Fällen durch die Gerichte stärker genutzt werden.

#### 2.5.6.9 Schaffung von ergänzenden Sanktionsmöglichkeiten für Erwachsene

Das Jugendstrafrecht bietet deutlich flexibleres Reaktions- bzw. Sanktionsmöglichkeiten als das Erwachsenenstrafrecht. Auch bei Straftätern die bereits 21 Jahre alt sind, kann im Einzelfall eine Maßnahme des Jugendstrafrechts – zum Beispiel die Weisung zur Aufnahme einer Berufsausbildung – zielführend sein.

Es sollte daher eine Flexibilisierung der Reaktions- bzw. Sanktionsmöglichkeiten des Erwachsenenstrafrechts geprüft werden. Ggf. sollte das Erwachsenenstrafrecht für alle Altersgruppen oder zumindest für die in § 7 SGB VIII genannten Personen bis 27 Jahre um ausgewählte Maßnahmen des Jugendstrafrechts ergänzt werden.

#### 2.5.6.10 Schaffung einer Möglichkeit, bei Bewährungsstrafen einen kurzen Zeitraum als „Warnschuss-Haft“ zu vollstrecken

Nach derzeitiger Rechtslage wird gemäß § 56 Abs. 1 und 2 StGB unter bestimmten Voraussetzungen die Vollstreckung einer Freiheitsstrafe, die zwei Jahre nicht übersteigt, zur Bewährung ausgesetzt. Da im Falle der Aussetzung einer Freiheitsstrafe zur Bewährung für den Verurteilten – neben den Bewährungsaufgaben – in der Regel keine spürbare Konsequenz aus der Tat folgt, könnte es zweckmäßig sein in diesen Fällen die Möglichkeit zu schaffen, einen kurzen Zeitraum als „Warnschuss-Haft“ – ähnlich dem Arrest im Jugendstrafrecht – zu vollstrecken.

#### 2.5.6.11 Erweiterung der Möglichkeiten zur Wiederaufnahme des Verfahrens nach § 362 StPO zu Ungunsten des Angeklagten

Einige aufsehenerregende Fälle, in denen nach durchgeführtem Strafprozess freigesprochene Angeklagte viele Jahre später aufgrund moderner technischer Ermittlungsmethoden, vornehmlich der DNA-Analyse, des Mordes überführt werden konnten, haben große öffentliche Aufmerksamkeit erregt. Diese Täter können nach derzeitiger Rechtslage wegen des Verbots der sog. Doppelbestra-

fung in Art. 103 Abs. 3 GG nicht bestraft werden, solange sie kein Geständnis ablegen.

Nach der derzeitigen Rechtslage ist eine Wiederaufnahme zu Ungunsten eines rechtskräftig Freigesprochenen nach § 362 StPO neben den in den Nummern 1 bis 3 geregelten Gründen nur dann möglich, wenn dieser nach § 362 Nr. 4 StPO vor Gericht oder außergerichtlich ein glaubhaftes Geständnis ablegt. Während es zu Wiederaufnahmeverfahren zugunsten des Verurteilten in der Praxis nahezu ausschließlich aufgrund „neuer Tatsachen oder Beweismittel“ im Sinne von § 359 Nr. 5 StPO kommt, fehlt dieser Grund in der Vorschrift zur Wiederaufnahme zu Ungunsten des Freigesprochenen. Die Beschränkung der Wiederaufnahme zu Ungunsten des Angeklagten auf ein gerichtliches oder außergerichtliches glaubwürdiges Geständnis des Freigesprochenen als einziger bedeutender Wiederaufnahmegrund reicht nicht aus.

Es ist zudem nicht verständlich, warum der reuige Täter, der ein Geständnis ablegt, schlechter gestellt werden soll als der hartnäckig leugnende Täter, der erst viele Jahre nach dem Freispruch durch eine DNA-Analyse überführt werden kann.

Gegen eine Erweiterung der Wiederaufnahmemöglichkeiten zu Ungunsten des Freigesprochenen wird regelmäßig wieder auf Art. 103 Abs. 3 GG verwiesen, wonach niemand wegen derselben Tat aufgrund der allgemeinen Strafgesetze mehrfach bestraft werden darf. Es ist festzustellen, dass in diesen Fällen im Grunde gar keine „mehrfache Bestrafung wegen derselben Tat“ vorliegt. Es wird vielmehr wegen derselben Tat lediglich ein zweites Verfahren durchgeführt. Die Auslegung der herrschenden Meinung, es falle auch die Durchführung eines weiteren Strafverfahrens ohne weiteres unter Art. 103 Abs. 3 GG, ist jedoch nicht zwingend. Ein weiteres Verfahren führt zwar zu einer Rechtskraftdurchbrechung, hingegen nicht zu einer Doppelbestrafung im eigentlichen Sinne. Denn im ersten Verfahren freigesprochen Täter wird im wieder aufgenommenen zweiten Strafverfahren erstmalig verurteilt. Von vornherein verfassungswidrig ist die auf besondere Ausnahmefälle beschränkte Wiederaufnahme zu Ungunsten des Angeklagten daher nicht.

Das Bundesverfassungsgericht hat ausdrücklich darauf hingewiesen, dass Art. 103 Abs. 3 GG einer Weiterentwicklung grundsätzlich zugänglich ist, zumal der Rechtssatz „ne bis in idem“ nicht für jede auftauchende Zweifelsfrage bereits eine verbindliche Auslegung durch die Rechtsprechung bereithalte. Insbesondere sei für neu auftauchende Gesichtspunkte, die sich der Prozessrechtswissenschaft und der Rechtsprechung bisher noch nicht gestellt hätten, in Art. 103 Abs. 3 GG keine verfassungsrechtliche Festlegung getroffen worden. Die Vorschrift stehe deshalb Gesetzeskorrekturen nicht entgegen, sie garantiere lediglich den Kern dessen, was als Inhalt des Satzes „ne bis in idem“ in der Rechtsprechung ausgearbeitet worden ist (BVerfGE 56, 22, 34).

Der neu zu schaffende Wiederaufnahmegrund sollte bei nicht verjährbaren Straftaten und dem Auftauchen von „neuen Sachbeweismitteln“ greifen. Für die Praxis relevant dürften vor allem Erkenntnisse sein, die aufgrund der weiterentwickelten Möglichkeiten der DNA-Analyse gewonnen werden konnten.

#### 2.5.6.12 Verkürzung des Instanzenzuges nach Einspruch gegen Bußgeldbescheide wegen Verkehrsordnungswidrigkeiten

Bei den Oberlandesgerichten und den Generalstaatsanwaltschaften werden umfangreiche personelle Ressourcen durch die Bearbeitung der Rechtsbeschwerden nach § 79 OWiG gegen Beschlüsse nach § 72 OWiG, die eine Geldbuße festsetzen, gebunden. Die Masse dieser Verfahren bezieht sich auf Verkehrsordnungswidrigkeiten. Angesichts der Höhe der Geldbußen und des im Regelfall geringen Schwierigkeitsgrades dieser Beschwerdeverfahren erscheint der gegenwärtige Instanzenzug, der eine Befassung der Richterinnen und Richter bei den Oberlandesgerichten sowie der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte bei den Generalstaatsanwaltschaften mit diesen Verfahren vorsieht, wenig effizient und wenig ressourcenschonend.

Der Instanzenzug sollte daher für einfache Verfahren aus dem Bereich der Verkehrsordnungswidrigkeiten verkürzt werden. Dies könnte durch eine Veränderung der Zulässigkeitsvoraussetzungen für die Rechtsbeschwerde in § 79 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 OWiG erreicht werden. Hier sollten Verfahren die sich auf Verkehrsordnungswidrigkeiten beziehen, ausgeschlossen werden, wenn es sich nicht um eine Sache von grundsätzlicher Bedeutung handelt. Dies könnte zu einer deutlichen Reduzierung der Verfahren beitragen. Die hierdurch freiwerdenden personellen Ressourcen könnten anderweitig sinnvoller genutzt werden.

#### 2.5.6.13 Ausweitung der Sicherheitsüberprüfung von im Vollzug tätigen Personen

Bei Neueinstellungen von Justizvollzugsbeamtinnen und -beamten erfolgt nach derzeitiger Erlasslage keine Überprüfung nach dem Sicherheitsüberprüfungsgesetz Nordrhein-Westfalen. Es erfolgt lediglich einfache Abfrage eines Bundeszentralregisterauszuges. Das Ministerium der Justiz des Landes Nordrhein-Westfalen hat dem insoweit federführenden Innenressort einen Vorschlag zur Einbeziehung der im Vollzug tätigen Personen in den Anwendungsbereich des Sicherheitsüberprüfungsgesetz Nordrhein-Westfalen gemacht.

Eine Sicherheitsüberprüfung der im Vollzug tätigen Personen ist grundsätzlich geeignet die Sicherheit im Vollzug zu verbessern. Die Sicherheitsüberprüfung sollte nicht nur bei Justizbediensteten, sondern bei allen im Vollzug tätigen Personen – und insbesondere auch bei dort tätigen Geistlichen – durchgeführt werden, um im Hinblick auf ihr Umfeld oder ihre extremistische Gesinnung problematische Personen frühzeitig zu identifizieren.

#### 2.5.6.14 Verbesserung der Personenkontrollen

Nachzeitigem Standard werden lediglich externe Besucher beim Betreten einer Justizvollzugsanstalt kontrolliert, nicht aber die Bediensteten beim täglichen Betreten und Verlassen. Eine tägliche Kontrolle der Bediensteten könnte die Bediensteten vor Bestechungs- und Erpressungsversuchen schützen. Der Bedienstete, der von einem Gefangenen angesprochen wird, könnte dann immer sagen, dass aufgrund der Kontrollen der Bediensteten gar keine Möglichkeit bestehe, Drogen oder Handys mit in die Justizvollzugsanstalt zu bringen. Eine Kontrolle der Bediensteten könnte somit dazu beitragen, dass weniger Handys und Drogen in die Justizvollzugsanstalten gelangen

Es ist zudem eine Verbesserung der technischen Ausstattung für die Überprüfung von Inhaftierten, Besuchern und Bediensteten erforderlich. Insbesondere die Anschaffung von Ganzkörperscannern (für Waffen, Drogen und neue

psychoaktive Substanzen) sowie Handy-Jammern könnte die Sicherheit verbessern.

#### 2.5.6.15 Verbesserung des Umgangs mit psychisch auffälligen Gefangenen

Derzeit gibt es lediglich 30 entsprechende Plätze im Justizvollzugskrankenhaus in Fröndenberg. Eine psychiatrische Betreuung in den Justizvollzugsanstalten ist im Regelfall nur durch den wöchentlichen Besuch eines externen Psychiaters möglich. Dies ist angesichts der steigenden Zahlen von psychisch auffälligen Gefangenen zu wenig. Die diesbezüglichen Kapazitäten müssen erhöht werden.

### 2.5.7 Periodischer Sicherheitsbericht

Für eine zukünftige Beurteilung der Sicherheitslage sowie für die Entwicklung geeigneter Konzepte zur Verbesserung der gegenwärtigen Situation ist ein möglichst breit gefächertes Überblick über Entwicklung, Struktur und Ursachen des Kriminalitätsgeschehens eine notwendige Voraussetzung. Zwar bieten die vorhandenen Statistiken und Lagebilder, namentlich die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) und die Strafrechtspflegestatistiken, bereits umfangreiche und wichtige Informationen. Für eine umfassende Bewertung der tatsächlichen Kriminalitätssituation reichen diese Daten alleine aber nicht aus.

So können etwa amtliche Statistiken naturgemäß nur das abbilden, was an Delikten, Tätern (Tatverdächtigen) und Opfern offiziell bekannt geworden ist, also das sogenannte Hellfeld der Kriminalität. Straftaten im Dunkelfeld werden dabei nicht erfasst. Zudem geben diese Daten auch keine Auskunft über das Anzeigeverhalten von Geschädigten, das jedoch nach Deliktart und -schwere höchst unterschiedlich sein kann und auch Schwankungen unterliegen dürfte. Nicht erfasst werden von den statistischen Daten auch verschiedene andere sicherheitsrelevante Aspekte, etwa das Sicherheitsempfinden (die Kriminalitätsfurcht) der Bevölkerung, soziale Einstellungen gegenüber Polizei und Justiz sowie die Ergebnisse von Studien zur Kriminalprävention, zur Lage von Kriminalitätsoptionen und zu den Möglichkeiten der Opferhilfe.

Die Bundesregierung legte in den Jahren 2001 und 2006 jeweils einen sog. „Periodischen Sicherheitsbericht“ (1. und 2. PSB) vor. Zur Erstellung dieser PSBe wurde von den dafür federführenden Ressorts der Bundesregierung (BMI und BMJ) ein Gremium eingerichtet, dem Wissenschaftler aus den Bereichen Kriminologie, Soziologie und Psychologie sowie Vertreter des Bundeskriminalamtes (BKA), des Statistischen Bundesamtes und der Kriminologischen Zentralstelle (KrimZ) angehörten.

Der methodische Ansatz beider Berichte war, dass die zusammengefassten Erkenntnisse aus amtlichen Datensammlungen, insbesondere der PKS und der Strafrechtspflegestatistiken, verknüpft wurden mit den Ergebnissen wissenschaftlicher Untersuchungen zu Erscheinungsformen und Ursachen von Kriminalität, ergänzt durch Erkenntnisse aus der Opferperspektive. In den einzelnen Abschnitten der Berichte wurden zum einen verschiedene Deliktsbereiche, Täter- und Opfergruppen und andererseits die Kriminalitätskontrolle durch Polizei, Staatsanwaltschaft und Gerichte dargestellt. Ein weiteres Kapitel war der Kriminalprävention gewidmet.

Die vorgelegten Berichte, die in der Langfassung jeweils über 600 Seiten umfassen, bieten ein umfassendes Gesamtbild der Kriminalitätssituation in Deutschland

zum damaligen Zeitpunkt. Sie dienten als wichtiges Instrument der Politikberatung und als hilfreiche Quelle für die Praxis präventiver und repressiver Kriminalitätsbekämpfung. Weil die Berichte bewusst auch Schwachstellen im Umgang mit Kriminalität nicht ausklammerten, waren sie ein wertvoller Beitrag zu einer Versachlichung der Diskussion über Kriminalität und die Beurteilung der Sicherheitslage in Deutschland. Der bewusst breit gewählte Ansatz der Berichte machte diese zu einem Grundlagenwerk für die Vielzahl der mit Kriminalität befassten Verantwortlichen in Politik, Verwaltung, Wissenschaft und Gesellschaft.

Der aktuelle Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für den Bund vom 7. Februar 2018 enthält bezüglich des Periodischen Sicherheitsberichts den folgenden Passus: "Um ein Gesamtbild der langfristigen Kriminalitätsentwicklung zu bekommen, streben wir eine zügige Aktualisierung des Periodischen Sicherheitsberichts an.

#### 2.5.7.1 Einführung eines Periodischen Sicherheitsberichts auch in Nordrhein-Westfalen

Die Regierungskommission „Mehr Sicherheit für Nordrhein-Westfalen“ regt an, die Grundidee der beiden Periodischen Sicherheitsberichte des Bundes aufzugreifen und einen auf Nordrhein-Westfalen bezogenen Periodischen Sicherheitsbericht zu institutionalisieren.

Dieser Bericht sollte sich in der inhaltlichen Ausgestaltung und bezüglich des methodischen Vorgehens an den früheren Periodischen Sicherheitsberichten der Bundesregierung orientieren, aber darüber hinaus landesspezifische und an aktuellen Entwicklungen orientierte, Schwerpunktsetzungen verfolgen. Ein Schwerpunkt sollte aus Sicht der Kommission auch in der kontinuierlichen Überprüfung der bedarfsgerechten personellen und technischen Ausstattung der Polizei liegen.

Ein derartiger Bericht sollte alle fünf Jahre und jeweils in der Mitte der jeweiligen Legislaturperiode vorgelegt werden, damit ggf. notwendige gesetzgeberische Entscheidungen noch innerhalb der Legislaturperiode diskutiert und verabschiedet werden können.

#### 2.5.7.2 Beitrag zur Verbesserung des subjektiven Sicherheitsempfindens

Das Sicherheitsempfinden der Bürgerinnen und Bürger bzw. die Furcht vor Kriminalität korreliert nicht unbedingt mit der objektiven Sicherheitslage. Das subjektive Sicherheitsgefühl weicht insbesondere dann von der objektiven Sicherheitslage ab, wenn Fragen der Sicherheit verstärkt Gegenstand der politischen und medialen Betrachtung sind, und soziale Medien selbstverstärkende Informationsblasen bilden.

Ein Periodischer Sicherheitsbericht könnte auch dazu beitragen, die fachliche Bewertung der objektiven Sicherheitslage allgemein verständlich und konkreter zu machen, als dies durch abstrakte Kennzahlen zur Kriminalitätsentwicklung – wie etwa die Polizeiliche Kriminalstatistik – möglich ist. Auf diese Weise könnte der Periodische Sicherheitsbericht auch einen Beitrag zur Verbesserung des subjektiven Sicherheitsgefühls der Bürgerinnen und Bürger leisten bzw. zu einer Angleichung des subjektiven Sicherheitsgefühls an die objektive Sicherheitslage beitragen.



---

## 3 SCHLUSSBETRACHTUNG

---

Freiheit und Sicherheit sind Grundbedürfnisse des Menschen, deren Erfüllung maßgeblich zur Lebensqualität der Bürgerinnen und Bürger beiträgt. Diese Grundbedürfnisse zu garantieren ist zudem eine grundlegende Verpflichtung des Staates und seiner Institutionen. Dabei gilt es, das fein austarierte Spannungsverhältnis von Freiheit und Sicherheit als Grundlage des normativen Fundaments unserer Gesellschaft im Auge zu behalten. Wenn nun die Sicherheit durch vielfältige Bedrohungen in Frage gestellt wird, erfordert dies eine Erhöhung der Abwehrbereitschaft und eine Verbesserung der Abwehrfähigkeit des Rechtsstaates, um die Waagschale im Gleichgewicht zu halten.

Die gesellschaftlichen, technischen und politischen Rahmenbedingungen der Inneren Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland und auch in Nordrhein-Westfalen verändern sich ständig. Dieser Wandel wirkt sich auf alle Akteure der Sicherheitsarchitektur in Nordrhein-Westfalen aus. Die Sicherheitsbehörden und die Politik werden hierdurch immer wieder gefordert, nach Verbesserungsmöglichkeiten und neuen Strategien zu suchen. Diese Suche ist ein komplexer und vielschichtiger Prozess, der zudem – aufgrund der permanenten Veränderung der Rahmenbedingungen – niemals endet.

Einen Abschlussbericht, der eine umfassende und endgültige Lösung für alle Probleme im Bereich der Inneren Sicherheit aufzeigt, kann es nämlich nicht geben. Die Vorschläge dieses Abschlussberichts sollen aber einige Anregungen geben und einen Beitrag zu diesem Prozess leisten.

Wichtig ist aus Sicht der Regierungskommission, dass die Arbeit nicht mit der Vorlage des Abschlussberichtes endet. Die Einführung eines Periodischen Sicherheitsberichts für Nordrhein-Westfalen (vgl. Ziff. 2.5.7) soll deshalb zu einer langfristigen Beobachtung der Sicherheitslage beitragen und damit zugleich die Grundlage für eine nachhaltige Verbesserung der Sicherheitslage sein. Zudem kann ein periodischer Sicherheitsbericht der Erfolgskontrolle und auch der Überprüfung der Umsetzung von Empfehlungen dieses Abschlussberichts dienen.

Ziel dieses Berichts war es nicht nur, spezifische Lücken oder Probleme zu identifizieren, sondern konkrete Vorschläge dafür zu entwickeln, wie Sicherheit in unserem Land und – ganz generell – in einer zunehmend komplexeren Gesellschaft besser gewährleistet werden kann. Die Kerngedanken, die sich wie ein roter Faden durch alle Abschnitte des Abschlussberichts ziehen, sind die folgenden:

### 1. Sicherheit für alle Menschen

Genauso wie andere Länder hat sich Nordrhein-Westfalen in den letzten Jahrzehnten stark verändert. Unsere Gesellschaft ist diverser, interessanter, aber auch kleinteiliger geworden. Hieraus ergeben sich neue Herausforderungen. Wer auch in Zukunft gesellschaftlichen Zusammenhalt, Teilhabe und Demokratie gewährleisten möchte, muss dafür sorgen, dass die Sicherheitsbedürfnisse von *allen* berücksichtigt werden. Zusätzlich zu allgemeinen Empfehlungen konzentriert sich der Bericht deshalb auf spezielle Täter-, besonders aber Opfergruppen, zum Beispiel Senioren, Kinder, sowie Teile der Bevölkerung, die als „verwundbar“ gelten und besonders häufig zur Zielscheibe von Extremismus und Hasskriminalität werden.

## **2. Leitgedanke Prävention**

Besser noch als Kriminalität zu bekämpfen ist, sie gar nicht erst entstehen zu lassen. Obwohl kein neuer Gedanke, blieb Prävention in der Vergangenheit häufig hohle Phrase, scheiterte in der Umsetzung oder wurde nicht konsequent genug betrieben. Um dies zu verhindern, stellt unser Bericht die Präventionsidee in den Mittelpunkt staatlichen Handelns. Das bedeutet, dass wir nicht nur präventive Handlungsansätze fordern, sondern konkrete Vorschläge dafür erarbeitet haben, wie sie in der Praxis realisiert werden können.

## **3. Fit für die Zukunft**

Mehr Kriminalität als je zuvor findet im Internet statt oder bedient sich moderner Kommunikationstechnologien. Sicherheitsbehörden müssen die notwendigen Ressourcen, Instrumente und qualifiziertes Personal haben, um die „Digitalisierung des Verbrechens“ besser zu bekämpfen.

Doch Technologie ist nicht nur Herausforderung, sondern auch Chance. Unser Bericht zeigt, wie die konsequente Nutzung moderner Technologien durch Sicherheitsbehörden in vielen Bereichen zu mehr Effizienz, besserer Kooperation und – letztlich – mehr Sicherheit in Nordrhein-Westfalen beitragen kann.

## **4. Stärkere Spezialisierung**

In einer Welt, die ständig komplexer wird, müssen sich Sicherheitsbehörden stärker spezialisieren. In Bereichen wie der Bekämpfung des Terrorismus, der Cyber- oder Wirtschaftskriminalität, aber auch bei allen anderen Kriminalitätsphänomenen, sind die Anforderungen an das Personal stetig gewachsen. Für die künftige Leistungsfähigkeit der Sicherheitsbehörden ist dies eine zentrale Herausforderung. Unser Bericht macht Vorschläge, wie Sicherheitsbehörden Spezialisierung fördern und mehr Spezialisten für sich gewinnen können, ohne dabei den Zusammenhalt und das Bewusstsein für die gemeinsame Mission zu untergraben.

## **5. Mehr Zusammenarbeit**

Größere Komplexität erhöht nicht nur den Bedarf an Spezialisierung, sondern auch an Zusammenarbeit. Um größere Zusammenhänge und Strukturen zu erkennen sowie alle vorhandenen Instrumente zur Bekämpfung der Kriminalität zu nutzen, müssen Behörden mehr denn je über den eigenen Tellerrand schauen. Im Zeitalter der Globalisierung gehört hierzu auch die systematische Kooperation mit Behörden in anderen Bundesländern und mit unseren europäischen Nachbarn, Belgien und den Niederlanden. In praktisch allen Bereichen formuliert unser Bericht deshalb Ideen zur besseren Vernetzung und Kooperation, mehr Austausch von Daten und Personal, sowie Modelle zur Institutionalisierung behördlicher Zusammenarbeit.

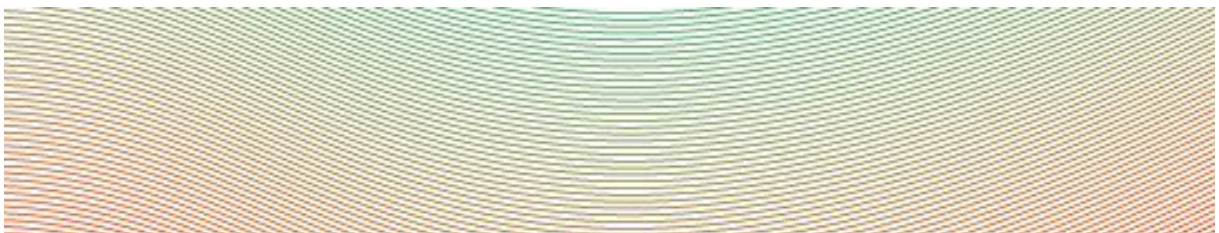
## **6. Höhere Effizienz**

In jedem behördlichen oder betrieblichen System kommt es zur Ineffizienz. Gerade im Sicherheitsbereich ist dies jedoch gefährlich, weil es die Aufklärung und Bekämpfung von Straftaten verhindert. Unser Bericht zeigt, wo solche Ineffizienzen existieren und wie behördliche Abläufe schneller, einfacher und einheitlicher organisiert werden können.

Zwischenbericht  
der Regierungskommission  
„Mehr Sicherheit für Nordrhein-Westfalen“

zum Thema

**„Besserer Schutz  
vor Kindesmissbrauch“**



## **I. Arbeitsweise der Regierungskommission**

Ministerpräsident Armin Laschet und der stellvertretende Ministerpräsident Dr. Joachim Stamp haben der Regierungskommission „Mehr Sicherheit für Nordrhein-Westfalen“ den Auftrag erteilt, eine vorbehaltlose Analyse bestehender Sicherheitsdefizite vorzunehmen und im Rahmen der freiheitlich-demokratischen Grundordnung Vorschläge zur Verbesserung der Sicherheitsarchitektur in Nordrhein-Westfalen und Deutschland zu entwickeln.<sup>9</sup>

Die Regierungskommission arbeitet unabhängig ohne inhaltliche oder politische Vorgaben.

Zur Erfüllung ihres Auftrages hat die Regierungskommission ihre Arbeit in zwei Phasen gegliedert. In der ersten Phase wurde die innere Sicherheit phänomenologisch betrachtet. Ziel war es, durch diesen Blickwinkel konkrete Herausforderungen im Arbeitsalltag der für die Sicherheit verantwortlichen Behörden und Institutionen zu identifizieren und Konzepte für eine Verbesserung der Handlungsoptionen zu erarbeiten. Im Fokus standen bislang sowohl delikts-, opfer- und tätergruppenspezifische Fragestellungen, als auch die Erarbeitung erster Lösungsansätze.

Diese erste Phase hat die Regierungskommission im Januar 2018 begonnen und im März 2019 abgeschlossen. Es wurden 13 Sitzungen abgehalten und ergänzend Außentermine bei Sicherheitsbehörden durchgeführt. Neben der eigenen Expertise der Mitglieder hat die Regierungskommission regelmäßig auf externe Referenten aus Wissenschaft und Praxis zurückgegriffen, um sich einen möglichst umfassenden Überblick zu verschaffen.

In der zweiten Phase der Arbeit beschäftigt sich das Gremium mit der Struktur der Sicherheitsbehörden. Dabei sollen die in Phase eins gewonnenen Erkenntnisse und Lösungsansätze in die Strukturen gespiegelt und übergreifende Reformvorschläge entwickelt werden. Ein Schwerpunkt liegt dabei auf der behördlichen Zusammenarbeit, auch über Länder- und Bundesgrenzen hinweg.

Zur zweiten Phase wurden im April 2019 die ersten beiden Sitzungen abgehalten. Für das Jahr 2019 sind weitere acht Sitzungen terminiert.

## **II. Anlass des Berichtes**

Aufgrund der in den letzten Wochen bekannt gewordenen besonders schwerwiegenden Missbrauchsfälle und der dabei mutmaßlich aufgetretenen Ermittlungsdefizite sowie der in der Folge angestoßenen Projekte zur Verbesserung des Kinderschutzes (u. a. die Einrichtung der "Stabsstelle Kindesmissbrauch und Kinderpornografie" im Ministerium des Innern) hat sich die Regierungskommission entschlossen, ihre Zwischenerkenntnisse zum Deliktsfeld „Kindesmissbrauch“ bereits jetzt dem Ministerpräsidenten und dem stellvertretenden Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen vorzustellen.

Wenngleich es erklärtes Ziel der Regierungskommission ist, für möglichst viele Problemstellungen umfassende und abgestimmte Lösungen zu entwickeln, soll durch den Zwischenbericht bereits jetzt die Arbeit der Behörden und Ministerien

---

<sup>9</sup> <https://www.land.nrw/mehr-sicherheit>

zu diesem wichtigen Thema unterstützt und die Umsetzung konkreter Maßnahmen befördert werden.

Unter dem Arbeitstitel „Besondere Opfergruppen - Kinder“ hat sich die Regierungskommission mit Herausforderungen im Kinderschutz intensiv beschäftigt. Ihre Erkenntnisse basieren **nicht** auf einer Auswertung der **aktuellen** Missbrauchsfälle, welche den zuständigen Stellen vorbehalten bleibt, sondern auf einer von den aktuellen Ereignissen unabhängigen Befassung der Kommission im Rahmen der phänomenologischen Betrachtung.

Deliktsübergreifende Schlussfolgerungen bezüglich der Sicherheitsarchitektur und der Vorratsdatenspeicherung sind nicht Gegenstand dieses Zwischenberichtes und bleiben dem Abschlussbericht vorbehalten.

### **III. Sachstand Kinderschutz**

Im Jahr 2017 wurden in Deutschland 143 Kinder Opfer von Tötungsdelikten. Das ergab eine Sonderauswertung der Polizeilichen Kriminalstatistik, die die Kinderschutzorganisation Deutsche Kinderhilfe sowie das Bundeskriminalamt und der Missbrauchsbeauftragte der Bundesregierung 2018 in Berlin vorgestellt haben.<sup>10</sup>

Diese Zahl berücksichtigt Delikte wie Mord, Totschlag, fahrlässige Tötung und Körperverletzung mit Todesfolge. Sie schwankte in den vergangenen zehn Jahren zwischen 108 und 186 Todesfällen, ein Trend ist nicht erkennbar. Im Vergleich zum Vorjahr war das ein Plus von 7,52 Prozent. Dazu kamen 77 Fälle von versuchtem Mord und versuchtem Totschlag.

Die Statistik zeigt zudem: Zehntausende Kinder werden alljährlich Opfer von Straftaten. 13.539 Kinder unter 14 Jahren wurden demnach sexuell missbraucht, 4208 Kinder wurden misshandelt.

Die Zahl der statistisch erfassten Fälle pendelt seit 2008 um die Marke von 4000 pro Jahr. Bei den Sexualdelikten gab es im Vorjahresvergleich einen Rückgang um 3,64 Prozent. Das war der niedrigste Stand seit 2008. Die Zahl der Fälle schwankte seither -ebenfalls ohne klaren Trend- in einem relativ engen Bereich zwischen rund 14.000 und 15.500. Besitz und Verbreitung von Kinderpornografie werden gesondert erfasst. Hier gab es im Jahr 2017 der Auswertung zufolge rund 16.300 Fälle.

Diese Zahlen spiegeln die kriminalpolizeiliche Statistik wieder. Sie behandeln nur das sog. Hellfeld.

Ein Großteil der Taten ereignet sich im Familien- oder Bekanntenkreis. Hier ist die Anzeigebereitschaft oft geringer. Hinzu kommt der Umstand, dass die Opfer als Kinder teilweise noch nicht dazu fähig sind, selbst Anzeige zu erstatten. Daher ist von einem deutlich höheren Dunkelfeld auszugehen.

Diese Sonderauswertung liegt für das Jahr 2018 noch nicht vor. Ein Vergleich mit der vor wenigen Wochen veröffentlichten Polizeilichen Kriminalstatistik

---

<sup>10</sup> <https://www.kindervertreter.de/downloads/Pressekonferenz%2005.%20Juni%202018%20PKS%202017%20web.pdf>

2018<sup>11</sup> kann nicht ohne weiteres gezogen werden, da diese die Taten teilweise anders einstuft als die Sonderauswertung.

Um eine gelungene Präventionsarbeit und Strafverfolgung zu gewährleisten, müssen insbesondere Mechanismen zur frühzeitigen Erkennung der Taten durch Dritte und die Weitergabe dieser Informationen sichergestellt sein.

Hier sind vor allem das Jugendamt und Kinderärzte gefragt, auf Warnzeichen zu achten.

Dies ist auch ein erklärtes Ziel des am 01.01.2012 in Kraft getretenen Bundeskinderschutzgesetzes.

Die personelle Ausstattung der Behörden gefährdet jedoch die Erreichung dieses Ziels.<sup>12</sup>

Insbesondere die individuelle Familienhilfe erfordert einen erhöhten Zeit- und Personalansatz.

Das Internet wirft als neues Tatmittel weitere Probleme auf:

Neben den Gewalt- und Sexualdelikten an Kindern, ist die Zahl der Online zum Nachteil von Kindern begangenen Straftaten (u.a. Cybermobbing und Cybergrooming) ein im Rahmen des digitalen Wandels neu aufgetretenes Problemfeld, für welches bisher kaum Lösungsansätze existieren.

Die psychischen Folgen für die Opfer können jedoch erheblich sein.

#### **IV. Handlungsempfehlungen**

##### **1. Verstärkung der Frühwarnsysteme**

Um ein frühzeitiges Erkennen von Gefährdungssituationen für Kinder zu begünstigen, empfehlen sich neben einer verbesserten Personalausstattung der beteiligten Behörden folgende Maßnahmen:

##### **a) Einführung eines interkollegialen Ärzteaustauschs und einer Verdachtsfalldatenbank**

Bei bestimmten Verletzungsbildern ist medizinische Erfahrung notwendig, um Misshandlungsspuren von Unfallfolgen zu unterscheiden.

---

<sup>11</sup> [https://www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/PolizeilicheKriminalstatistik/PKS2018/pks2018\\_node.html;jsessionid=A312EFA71B3BBBC12879A0A1F4F55381.live0612](https://www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/PolizeilicheKriminalstatistik/PKS2018/pks2018_node.html;jsessionid=A312EFA71B3BBBC12879A0A1F4F55381.live0612)

<sup>12</sup> Die Deutsche Kinderhilfe hat am 14.05.2018 gemeinsam mit Kathinka Beckmann, Professorin für klassische und neue Arbeitsfelder der Pädagogik der Frühen Kindheit an der Hochschule Koblenz, Monika Goral, Leiterin des Jugendamtes Mitte von Berlin, und Kerstin Kubisch-Piesk, Leiterin des Regionalen Sozialpädagogischen Dienstes, Region Gesundbrunnen, die Ergebnisse der bundesweiten Studie "Zur Situation des ASD im Jugendamt: Soziale Arbeit in strukturellen Zwängen" vorgestellt.

Demnach betreuen 13.300 Mitarbeiter im Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD) mehr als eine Millionen Fälle. Die meisten Sozialarbeiter betreuen laut der Studie zwischen 50 und 100 laufende Fälle. Aus Sicht der Autorin Kathinka Beckmann würde jedoch eine Zahl von bis zu 35 Fällen pro Sachbearbeiter/in als angemessen gelten und eine ausreichende Qualität der Bearbeitung sicherstellen.

Um eine ausreichende Erfahrung bei der Begutachtung sicherzustellen, müssen sich Ärzte untereinander austauschen können, um zu einer gemeinsamen Diagnose zu kommen.

Ein direkter Austausch wird durch § 203 StGB (ärztliche Schweigepflicht) und den Datenschutz jedoch erschwert.

Das Kinderschutzgesetz ermöglicht es dem Arzt zwar bei „gewichtige(n) Anhaltspunkte(n) für die Gefährdung des Wohls eines Kindes oder eines Jugendlichen“ und wenn ein Hinwirken auf Hilfe bei den Betroffenen aussichtslos ist, das Jugendamt zu benachrichtigen. Ein direkter Austausch zwischen den Ärzten jedoch ist nicht erlaubt.

Außerdem ist die Schwelle für die Übermittlung an das zuständige Jugendamt mit „gewichtigen Anhaltspunkten“ zu hoch angesetzt und verhindert dadurch, die Erkenntnis weniger gewichtiger Umstände zu „gewichtigen Anhaltspunkten“ zu verdichten.

Bei einem Austausch zwischen den Ärzten würde es ja gerade darum gehen, „kleinere“ Anhaltspunkte zu „gewichtigen“ Anhaltspunkten zu verdichten.

Eine Regelung, die einen solchen internen Austausch gestattet, ist daher notwendig.

Der Koalitionsvertrag der aktuellen Landesregierung enthält eine entsprechende Absichtserklärung:

„Zur Verbesserung des Kinderschutzes werden wir den interkollegialen Ärzteaustausch zur Verhinderung von doctor-hopping und Gewalt gegen Kinder ermöglichen und den Ärztinnen und Ärzten Rechtssicherheit geben.“<sup>13</sup>

Diese Absichtserklärung wurde teilweise umgesetzt.

Durch das Gesundheitsministerium wurde das landesweite Kompetenzzentrum „Kinderschutz im Gesundheitswesen“ gefördert, welches im Mai seine Arbeit aufnehmen wird. Dieses berät und unterstützt die Akteure im Gesundheitswesen bei Verdachtsfällen von Kindesmisshandlung in allen Fragen der Diagnostik, der Sicherung von Befunden sowie der Handlungs- und Rechtssicherheit.<sup>14</sup> Es wird hier möglich sein, anonymisierte Daten von Patienten zur Einholung einer zweiten Diagnose einzureichen, um Verdachtsfälle zu konkretisieren. Dies dürfte bei der Abgrenzung von Misshandlungsspuren zu Unfallfolgen helfen.

Das Kompetenzzentrum löst aber nur einen Teil des Problems.

Dadurch, dass die Patientendaten nur anonymisiert geprüft werden, entspricht die Handlungsweise zwar den aktuellen datenschutzrechtlichen Anforderungen, erschwert aber die Berücksichtigung der vorrangigsten Befunde in einer Gesamtschau.

In bestimmten Fallkonstellationen kann die einzelne Verletzung keinen ausreichenden Rückschluss auf eine Misshandlung zulassen. Bei einer Gesamtschau wiederkehrender Verletzungen wäre dies aber anders zu beurteilen. Da potenti-

---

<sup>13</sup> Koalitionsvertrag für Nordrhein-Westfalen 2017-2022 NRWKoalition, Seite 7 Absatz 6

<sup>14</sup> <https://www.land.nrw/de/pressemitteilung/gesundheitsministerium-foerdert-aufbau-eines-landesweiten-zentrums-fuer>



elle Täter oft regelmäßig den Kinderarzt wechseln („doctor-hopping“) und dem aktuell behandelnden Arzt die Krankengeschichte daher nicht bekannt ist, können solche Fälle auch weiterhin unerkant bleiben. Hier wäre die Einrichtung einer Datenbank zielführend, in welche Fälle eingepflegt werden können, bei denen erst bei Häufung ein konkreter Verdacht anzunehmen wäre.

Dies würde eine Änderung des Kinderschutzgesetzes erfordern. In der neuen Fassung müsste für diese vagen Verdachtsfälle die Einstellung in eine solche Datenbank erlaubt werden.

Um den Belangen des Datenschutzes Rechnung zu tragen, könnten hier über bestimmte unveränderliche, aber eindeutige Daten des Patienten ein Hashwert gebildet werden, welcher die Fallzuordnung ermöglicht, ohne die Klardaten des Patienten offen zu speichern.

Bei der praktischen Umsetzung dürfte sich eine Orientierung an „riskid“<sup>15</sup> anbieten, einer Onlinedatenbank für Ärzte.

In diese pflegen die beteiligten Ärzte obligat die Personalien und optional die Verdachtsmomente ein. Es ist daher einem Arzt möglich, bei einem neuen Kind als Patient zu prüfen, ob dieses bei einem anderen Arzt bereits als Verdachtsfall geführt wird. Dadurch lässt sich der Informationsverlust bei „doctor-hopping“ unterbinden.

Die Teilnahme für Ärzte an dem System ist aktuell freiwillig. Außerdem müssen die Ärzte von den Eltern der betroffenen Kinder eine Genehmigung einholen, um die Daten einzustellen.

Hier ist es notwendig -im Rahmen der oben angesprochenen Gesetzesänderung- eine Einstellung von Hashwerten auch gegen den Willen der Eltern zu ermöglichen und alle Ärzte zur Teilnahme an diesem System zu verpflichten.

### **b) Fallkonferenzen**

Bei Verdachtsfällen im Missbrauchsbereich könnten Fallkonferenzen mit den beteiligten Institutionen (Polizei, Jugendamt, Ärzten, Kinderschutzorganisationen) weitere Erkenntnisse und Strategien liefern.

Fallkonferenzen finden teilweise statt, sind aber nicht einheitlich geregelt.

Relevante Vorschriften für die Weitergabe von Daten sind insbesondere §§ 3, 4 KKG und § 8a SGB VIII.

Das Jugendamt darf die Polizei zum Beispiel erst bei konkretem Verdacht informieren und nicht bereits bei ersten Anhaltspunkten deren Rat einholen.

Hier ist die Möglichkeit für einen geregelten Austausch der beteiligten Behörden unter Berücksichtigung der Interessen aller Beteiligten zu schaffen.

Die diesbezüglichen Datenschutzvorschriften müssen angepasst werden. Bezüglich organisatorischer Abläufe dürfte sich eine Orientierung an den bereits existierenden Intensivtäterfallkonferenzen im Jugendstrafrecht oder der Konzeption KURS<sup>16</sup> anbieten.

---

<sup>15</sup> <https://www.riskid.de/>

<sup>16</sup> [https://recht.nrw.de/lmi/owa/br\\_bes\\_text?anw\\_nr=1&gld\\_nr=2&ugl\\_nr=2056&bes\\_id=15244&val=15244&ver=7&sg=0&aufgehoben=N&menu=1](https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?anw_nr=1&gld_nr=2&ugl_nr=2056&bes_id=15244&val=15244&ver=7&sg=0&aufgehoben=N&menu=1)



### **c) Einbeziehung aller Institutionen die regelmäßigen Umgang mit Kindern haben**

Um eine frühestmögliche Erkennung von Kindeswohlgefährdungen sicherzustellen, sollten alle staatlichen Stellen, die mit Kindern zu tun haben (z. B. Lehrer und Erzieher) oder anlassbezogen Einblick in Wohnverhältnisse von Familien haben (z. B. Feuerwehrleute und Mitarbeiter von Rettungsdiensten), in Form von Fortbildungen für Anhaltspunkte einer Kindeswohlgefährdung sensibilisiert werden.

Die entsprechenden Rechtsgrundlagen für die Weitergabe von Informationen an die zuständige Stelle (insbesondere Jugendamt) müssen auf ihre Zweckmäßigkeit überprüft und ggf. angepasst werden.

### **d) Fortbildungen der Vormundschaftsgerichte**

Den Vormundschaftsgerichten kommt bei der Wahrung der Kinderschutzinteressen eine besonders wichtige Funktion zu. Entscheidungen sind nicht nur nach Aktenlage, sondern unter Einbeziehung aller individuellen Umstände des Falles zu treffen. Betroffene Institutionen und Personen sind anzuhören, um rechtssichere Entscheidungen treffen zu können.

Zur Stärkung der richterlichen Tätigkeit ist eine Ausweitung der Fortbildungsangebote über die juristischen Themen hinaus erforderlich. Angebote sollten auch Querschnittskompetenzen aus dem Bereich der Sozialarbeit berücksichtigen.

### **e) Tatsächliche Möglichkeiten der Inpflegenahme ausbauen**

Wenn die Maßnahmen des Frühwarnsystems greifen und die Gefahr der schwerwiegenden Misshandlungen eines Kindes vorliegt, muss das Jugendamt gefährdete Kinder aus den betroffenen Familien nehmen können.

Hier muss sichergestellt sein, dass den Jugendämtern ausreichend Kapazitäten zur Verfügung stehen, um die diesbezüglich geltenden gesetzlichen Grundlagen umzusetzen und die Kinder unterzubringen.

Es muss verhindert werden, dass die Hemmschwelle entsprechende Maßnahmen zu treffen, aufgrund fehlender Kapazitäten nach oben verschoben wird.

## **2. Optimierte Fallbearbeitung**

Aufgrund der teils komplexen Sachverhalte und der personellen Besetzung der beteiligten Stellen kann sich die Bearbeitung von Fällen oft erheblich verzögern. Zur Optimierung und Beschleunigung könnten insbesondere die folgenden Maßnahmen beitragen:

### **a) Opfervernehmungen**

Die Vernehmung kindlicher Opfer, insbesondere in Fällen sexueller Gewalt, erfordert besonderes Einfühlungsvermögen und eine entsprechende Vernehmungstechnik. Aktuell existiert in der zentralen polizeilichen Fortbildung für Nordrhein-Westfalen nur eine Vernehmungsschulung in diesem Bereich, welche dreimal im Jahr mit jeweils zehn Plätzen angeboten wird. Die diesbezüglichen Kapazitäten müssen geprüft und ausgebaut werden.

Alle in den mit diesen Bereichen befassten Kommissariaten eingesetzten Beamten sowie Staatsanwälte müssen verpflichtet werden, an entsprechenden Schulungen teilzunehmen. Dies sollte auch für Richter gelten.

Eine weitere Schwierigkeit stellt sich durch die oft notwendigen wiederholten Vernehmungen von Opfern, welche zu einer sekundären Viktimisierung führen können. Aus Opferschutzgesichtspunkten ist es daher wünschenswert, die Anzahl der Vernehmungen so gering wie möglich zu halten.

Daher sollte bei Kindern als Opfer der Ermittlungsrichter die Vernehmung führen.

Bei Kindern müssen im Laufe des Verfahrens oft Glaubhaftigkeitgutachten eingeholt werden. Dies führt dazu, dass diese nicht nur durch Polizei/Staatsanwaltschaft und Gericht, sondern auch durch einen Gutachter befragt werden müssen. Hier sollte eine Handlungsanweisung für die Polizei erstellt werden, die neben dem Einsatz des Ermittlungsrichters als Vernehmungsperson, auch die Hinzuziehung eines Gutachters bereits bei den ersten Vernehmungen vorschreibt, wenn die spätere Erstellung eines Glaubhaftigkeitgutachtens bereits zu diesem Zeitpunkt überwiegend wahrscheinlich ist und wenn dadurch keine unzumutbare Verzögerung eintritt.

Ein Weg auch darüber hinaus die Anzahl der Vernehmungen möglichst gering zu halten, kann die audiovisuelle Vernehmung sein.

Aktuell dürfen Zeugenvernehmungen bei der Polizei gem. § 58a StPO audiovisuell aufgezeichnet werden. Eine Verpflichtung zum Angebot einer solchen Aufzeichnung existiert nicht.

Die Aufnahme der Vernehmung kann vor Gericht unter den Voraussetzungen des § 255a StPO in die Hauptverhandlung eingeführt werden. In den meisten Fällen ist dazu jedoch das Einverständnis des Angeklagten erforderlich (§ 255a StPO i.V.m. § 251 Abs. 1 Nr. 1 StPO).

Die aktuelle Regelung wirft sowohl praktische als auch rechtliche Probleme auf.

Praktisch fehlt es noch in vielen Polizeibehörden an der notwendigen Technik für eine qualitativ geeignete Aufzeichnung und an der entsprechenden Ausbildung. Darüber hinaus muss die Vernehmung in der Regel trotzdem noch verschriftlicht werden, was bei umfangreichen Aufzeichnungen zu einem erheblichen Arbeitsaufwand führt. Diese beiden Faktoren -kombiniert mit der fehlenden Pflicht zur Aufzeichnung- führen dazu, dass die Aufzeichnung deutlich seltener zur Anwendung kommt, als dies aus Opfersicht sinnvoll sein dürfte. Durch die Einführung von § 136 Abs. 4 StPO, welcher in einigen Fällen die Aufzeichnung der Beschuldigtenvernehmung zwingend vorschreibt, dürfte die Ressourcenknappheit an Aufzeichnungsgeräten noch zunehmen.

Es ist daher notwendig, die Polizei flächendeckend mit quantitativ und qualitativ ausreichenden Vernehmungsräumen und mobilen Aufnahme geräten auszustatten, um die Beamten entsprechend zu schulen. Die diesbezüglich bereits begonnenen Anstrengungen sind fortzusetzen und müssen intensiviert werden.

Darüber hinaus sollte der Einsatz von Regierungsbeschäftigten sowie die Möglichkeit des Einsatzes von IT-Verfahren der künstlichen Intelligenz zur Verschriftlichung der Videovernehmungen geprüft werden.

Aus Opfersicht ist es unverständlich, dass die audiovisuelle Vernehmung nur mit Zustimmung des Angeklagten in die Verhandlung eingeführt werden kann und es daher oft trotz Videovernehmung noch zu einer umfangreichen Aussage vor Gericht kommen muss. Hier wäre es denkbar, eine Einführung auch gegen den Willen des Angeklagten zuzulassen und das Opfer danach nur noch ergänzend zu befragen, wenn ein Ermittlungsrichter die Vernehmung geführt hat. Fragen die bereits in der Videovernehmung gestellt wurden, könnten dann ggf. als Wiederholungsfragen zurückgewiesen werden.

### **b) Kapazitäten der Spezialkräfte für Zugriffe und Durchsuchungen**

Eine umfassende und zügige Sicherung aller Beweismittel ist bei Ermittlungen in Missbrauchsfällen und insbesondere in Fällen des Verdachts der Kinderpornografie von zentraler Bedeutung. Nur eine umfängliche Beweissicherung ermöglicht die Erkenntnis des gesamten Sachverhaltes und hilft, aktuelles Missbrauchsgeschehen zu erkennen und zu unterbinden.

Um Beweissicherungsmaßnahmen effizient, zielgerichtet und umfassend vornehmen zu können, bedarf es sowohl quantitativer als auch qualitativer Maßnahmen. Es ist eine ausreichende Zahl von Durchsuchungskräften vorzuhalten, deren fachliche Expertise sich auch auf die Sicherung computerforensischer Beweismittel erstrecken muss. Strategien für den sachgerechten Umgang mit verschlüsselten Datenträgern müssen dabei ebenso Berücksichtigung finden wie ein Verständnis für den digitalen Tatort.

Durchsuchungsmaßnahmen sind dann erfolgreich, wenn sie umfassend vorbereitet werden. Hierzu bedarf es regelmäßig spezieller Observationsteams, die die örtlichen und persönlichen Umstände einer Durchsuchungsmaßnahme erkunden. Der Einsatz von Observationskräften ist sehr personalintensiv. Er erfordert speziell ausgebildete Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte. Diese sind nach den Erhebungen der Regierungskommission derzeit nicht in ausreichender Anzahl verfügbar, um in allen erforderlichen Fällen und im Einsatzfalle umfassend eingesetzt werden zu können. Hier empfiehlt es sich, die mobilen Einsatzkommandos der Polizei Nordrhein-Westfalen zu stärken und Querschnittskompetenzen etwa der Beweissicherungs- und Festnahmeeinheiten der Bereitschaftspolizei zu erschließen. Darüber hinaus sollten die Einsatztrupps der Polizei bezüglich der Nutzung technischer Hilfsmittel ertüchtigt werden. Die besonderen Fähigkeiten von Sondereinsatzkommandos sind in Fällen auch aus dem Deliktsbereich des Kindesmissbrauchs, in denen besonders die Schnelligkeit eines Zugriffs im Vordergrund steht, zu nutzen. An diesen Aufgabenbereich sind die Sondereinsatzkommandos durch eine ergänzte Ausbildung und zusätzliche personelle Ressourcen heranzuführen.

### **c) Digitale Aktenverwaltung**

Die immer noch in vielen mit Kinderschutz beauftragten Institutionen übliche Papieraktenführung verlangsamt Prozesse und erschwert die rechtzeitige Weitergabe von Informationen. Hier ist eine Digitalisierung der Aktenverwaltung und Vernetzung der beteiligten Institutionen anzustreben, um die Bearbeitung zu beschleunigen. Entsprechende Abläufe sollten bei der anstehenden Digitalisierung von Justiz und Verwaltung berücksichtigt werden.

### **3. Umgang mit digitalen Asservaten/Spurenrägern**

Bei Kindesmissbrauchs- und insbesondere Kinderpornografieverfahren sind digitale Spuren und Beweismittel oft von besonderer Relevanz. Aufgrund der heute zur Verfügung stehenden Menge an privatem Speicherplatz und an digitalen Endgeräten werden oft Terrabytes von Bildern und Videos sichergestellt.

Der Umgang mit diesen Datenträgern und den darauf gespeicherten Daten bedarf der Optimierung.

#### **a) Standardisierung des Umgangs mit (digitalen) Asservaten**

Der Umgang mit Asservaten durch die Polizei in Nordrhein-Westfalen ist in dem Erlass „Behandlung von Verwahrstücken“ aus dem Jahre 1983 geregelt. Der Erlass wurde zuletzt im Jahr 1987 geändert<sup>17</sup>. Er enthält keine speziellen Regelungen für digitale Asservate. In einigen Polizeibehörden wurde der Erlass daher durch Dienstanweisungen der Behördenleitung ergänzt. Eine einheitliche Regelung für digitale Asservate in Nordrhein-Westfalen existiert aktuell nicht.

Der Bedeutung computerforensischer Beweismittel entsprechend sind aber einheitliche hohe Standards für den Umgang mit digitalen Asservaten anzustreben. Nur durch ein landeseinheitlich konsolidiertes Regelwerk zu allen Kernthemen des Umgangs mit digitalen Beweismitteln wie etwa ihrer Lagerung, dem sachgerechten Umgang und der Protokollierung von Zugriffen auf die Daten kann eine Auswertungsqualität erreicht werden, die be- und entlastende Umstände umfassend erkennt und einordnet.

Für alle Asservate ist zudem die Katalogisierung mittels Strichcodes und Lesegeräten zu empfehlen.

#### **b) Kapazitäten für die Sicherung von Datenträgern**

Bevor digitale Asservate ausgewertet werden können, müssen diese gespiegelt (eins zu eins kopiert) werden. Dies dient der Integrität der Originaldaten. Die Auswertung erfolgt sodann anhand der Kopie. Die Kapazitäten an dafür benötigter Technik und des dafür ausgebildeten Personals sind bei der Polizei sehr begrenzt. Dies führt zu erheblichen Engpässen bei der einer Auswertung vorangehenden Datensicherung. Hier müssen anhand einer Bedarfsanalyse die Kapazitäten angepasst werden.

#### **c) Zentralisierung der Auswertung**

Die Auswertung digitaler Asservate erfordert sowohl Sachverstand als auch eine entsprechende technische Ausstattung. Jede Polizeidienststelle in Nordrhein-Westfalen muss in der Lage sein, Alltagsfälle sachgerecht bearbeiten zu können. Gleichzeitig erfordert die hohe Komplexität herausgehobener computerforensischer Sachverhalte eine kaum flächendeckend vorzuhaltende Expertise.

Es ist daher geboten, durch ein zentralisiertes Angebot sowohl den örtlichen Polizeibehörden verwaltete computerforensische Services anzubieten als auch den Zugriff auf Spezialisten im Einzelfall zu ermöglichen.

Grundvoraussetzung der Zentralisierung ist angesichts der erheblichen Datenmengen in typischen Fallgestaltungen ein umfassend ausgebautes Datenleitungsnetz mit auskömmlichen Ermittlungskapazitäten, an das sowohl Polizeibehörden als auch Staatsanwaltschaften und Gerichte angeschlossen sind.

---

<sup>17</sup> [https://recht.nrw.de/lmi/owa/br\\_bes\\_text?anw\\_nr=1&gld\\_nr=2&ugl\\_nr=2051&bes\\_id=3166&val=3166&ver=7&sg=&aufgehoben=N&menu=1](https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?anw_nr=1&gld_nr=2&ugl_nr=2051&bes_id=3166&val=3166&ver=7&sg=&aufgehoben=N&menu=1)

#### **d) Mehr Automatisierung**

Informationstechnische Herausforderungen sind durch informationstechnische Lösungen zu bewältigen. In Sachverhalten der Kinderpornografie auf digitalen Medien sind Fallgestaltungen mit hunderttausenden möglicherweise strafbarer Bild- und Videodateien nicht selten. Eine manuelle Auswertung ist nicht zeitgerecht leistbar. Sie birgt überdies das Risiko, durch die lange Auswertedauer aktuelles Missbrauchsgeschehen nicht frühzeitig zu erkennen. Daher sollte der Einsatz von computerforensischer Spezialsoftware ausgebaut werden. Wo solche Softwarelösungen noch nicht existieren, sollten die Strafverfolgungsbehörden in Nordrhein-Westfalen im Diskurs mit Wissenschaft und Wirtschaft die Entwicklung geeigneter Lösungen vorantreiben.

#### **V. Fazit**

Erfolgreicher Kinderschutz kann nur sichergestellt werden, wenn alle beteiligten Behörden, Institutionen und Verbände Hand in Hand arbeiten und sich als Bestandteil eines Gesamtsystems verstehen.

Ziel muss dabei ein ganzheitliches Präventionskonzept sein.

Der regelmäßige Informationsaustausch ist dabei ein zentraler Schlüssel zum Erfolg, um gefährdete Kinder frühzeitig zu identifizieren und eine Viktimisierung zu verhindern.

Die Prozesse der Strafverfolgung müssen rechtlich und tatsächlich optimiert werden, um eine zeitnahe und erfolgversprechende Bearbeitung von Straftaten sicherzustellen. Der Einsatz von Spezialisten und Technik ist dabei zwingend erforderlich.

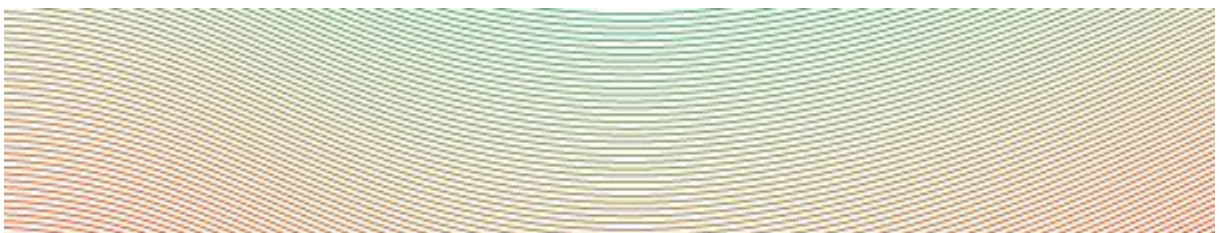


Zwischenbericht  
der Regierungskommission  
„Mehr Sicherheit für Nordrhein-Westfalen“

zum Thema

**„Bekämpfung der Clan-  
Kriminalität“**

durch Prävention und Strafverfolgung



## **I. Auftrag und Arbeitsweise der Regierungskommission**

Der Ministerpräsident des Landes Nordrhein-Westfalen hat einer Expertenkommission den Auftrag erteilt, eine vorbehaltlose Analyse bestehender Sicherheitsdefizite vorzunehmen und im Rahmen der freiheitlich-demokratischen Grundordnung Vorschläge zur Verbesserung der Sicherheitsarchitektur in Nordrhein-Westfalen und der Bundesrepublik zu entwickeln.<sup>18</sup>

Die Kommission arbeitet unabhängig ohne inhaltliche oder politische Vorgaben.

Zur Erfüllung dieses Auftrages hat die Kommission ihre Arbeit in zwei Phasen gegliedert. In der ersten Phase hat die Kommission die innere Sicherheit phänomenologisch (delikts-, opfer- und täterbezogen) betrachtet. Ziel war es, durch diesen Blickwinkel konkrete Probleme im Arbeitsalltag der für die Sicherheit verantwortlichen Behörden und Institutionen zu identifizieren und Vorschläge für eine Verbesserung zu erarbeiten. Die Kommission hat neben der eigenen Expertise auch auf externe Referenten aus Wissenschaft und Praxis zurückgegriffen, um sich einen möglichst umfassenden Überblick zu verschaffen.

In der zweiten Phase der Arbeit beschäftigt sich die Kommission mit der konkreten Struktur der Sicherheitsbehörden. Neben den Strukturen der einzelnen Behörden wird dabei insbesondere deren Zusammenarbeit – auch über die Landesgrenzen hinaus – ein Schwerpunkt sein.

## **II. Anlass des Zwischenberichts**

Am 31. August 2018 hat das Landeskabinett in einer auswärtigen Sitzung im Rahmen des NRW-Tages auf der Zeche Zollverein in Essen die Ruhr-Konferenz beschlossen. Das Themenforum „Bekämpfung der Clan-Kriminalität“ ist eines von insgesamt 20 Themenforen der Ruhr-Konferenz, die in unterschiedlichen Bereichen Impulse für die erfolgreiche Entwicklung der Metropolregion geben sollen. Das Ministerium des Innern hat hierzu am 30. Januar 2019 im Haus der Technik in Essen ein öffentliches Symposium veranstaltet sowie am 17. Mai 2019 einen Workshop im Wissenschaftspark in Gelsenkirchen. Die hier gesetzten Impulse wurden daraufhin zu zwei konkreten Projektvorschlägen weiterentwickelt, über deren Umsetzung die Landesregierung im Herbst 2019 entscheiden wird.

Aufgrund der Bearbeitung des Themas „Bekämpfung der Clan-Kriminalität“ im Rahmen der Ruhr-Konferenz hat sich die Regierungskommission entschlossen, dem Ministerpräsidenten ihre Empfehlungen zu dem Thema in Form dieses Zwischenberichts zu überreichen und die Empfehlungen zudem der Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

Hierdurch soll sichergestellt werden, dass die Empfehlungen der Regierungskommission zu diesem wichtigen Thema in die öffentliche Diskussion anlässlich der Ruhr-Konferenz einfließen können. Die Regierungskommission erhofft sich zudem, dass durch die Veröffentlichung die Arbeit der zuständigen Fachministerien unterstützt und die Umsetzung konkreter Maßnahmen – schon vor der Vorlage des Abschlussberichts – beschleunigt werden kann.

---

<sup>18</sup> <https://www.land.nrw/mehr-sicherheit>



### III. Aktuelle Situation und Begriffsbestimmungen

Das Verhalten von kriminellen Mitgliedern türkisch-arabischstämmiger Großfamilien in der Öffentlichkeit und die ihnen zuzurechnenden Straftaten werden unter dem Sammelbegriff „Clan-Kriminalität“ zusammengefasst. Das Phänomen steht derzeit im Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit und Diskussion. Dies hängt sicher auch damit zusammen, dass die Clan-Kriminalität als ein tragisches Beispiel für gescheiterte Integration gilt und dadurch in der aktuellen Debatte über Migration und Integration häufig aufgegriffen wird.

Der Regierungskommission ist es ein Anliegen, darauf hinzuweisen, dass die Gefahr, die von der „klassischen“ Organisierten Kriminalität – wie zum Beispiel der italienischen Mafia oder den Rocker-Gruppierungen – ausgeht, ebenfalls groß ist. Es muss sichergestellt sein, dass auch die „klassische“ Organisierte Kriminalität mit dem erforderlichen Nachdruck bekämpft wird.

Im aktuellen Lagebild des Landeskriminalamtes NRW zur Clan-Kriminalität heißt es:

„In einigen Städten in NRW stellen die Polizei- und Ordnungsbehörden zunehmend fest, dass Mitglieder türkisch-arabischstämmiger Großfamilien – teilweise in größeren Gruppenverbänden – durch aggressives Auftreten, Ordnungsstörungen und Straftaten die Bevölkerung einschüchtern und versuchen, bestimmte regionale Räume augenscheinlich für sich zu reklamieren. Einsatzkräfte berichten von einer offenen Feindseligkeit, einer hohen und unmittelbar geäußerten Aggressivität, Respektlosigkeit und Gewalteskalation, die das Ziel verfolgen, behördliche Maßnahmen zu beeinflussen oder zu unterbinden. Häufig ist dieser Personenkreis von der Polizei kommunikativ bzw. durch deeskalierend ausgerichtetes Einsatzverhalten nicht zu erreichen. Darüber hinaus sind Mitglieder türkisch-arabischstämmiger Großfamilien überproportional häufig aktiv in Straftaten involviert, insbesondere in allgemeine Gewalt- und Rohheitsdelikte und in Verstöße gegen das Betäubungsmittelgesetz (BtMG). Die ethnische Geschlossenheit spielt bei der Begehung von Straftaten eine herausragende Rolle. Die gemeinsame familiäre Herkunft und Abstammung sind Kennzeichen einer besonderen strukturbildenden Kraft dieser Familienverbände. Die Verheiratung der Familienmitglieder untereinander stärkt diese Bindung beziehungsweise besiegelt neue Allianzen. Die Einbeziehung von Familienmitgliedern in die Begehung von Straftaten schafft zudem die Voraussetzung für eine effektive Abschottung, die durch sprachliche und kulturelle Abgrenzung geprägt ist. Dabei fördert die rigorose Einbindung in den Familienverbund letztlich die Bildung von Parallelgesellschaften bzw. Subkulturen, die auf einem übersteigert ausgelebten Ehr- und Machtanspruch basieren und eigene formale Entscheidungs- und Sanktionsmechanismen begründen. Tradierte existenzsichernde Verhaltensmuster aus den Herkunftsgebieten der Tatverdächtigen werden in Deutschland weitergelebt – kennzeichnend sind die Vertrauenswahrung nur innerhalb der eigenen Familie, eine aggressiv verteidigte Abgrenzung gegenüber anderen Gruppierungen oder Familienverbänden wie auch eine niedrige Reaktionsschwelle im Rahmen der Gewaltanwendung zur Durchsetzung von Familieninteressen.

Die Familienclans geben diese sozialen Grundmuster, die sich ihnen als geeignet zur Stärkung der Machtposition im regionalen Kontext sowie als Wettbe-

werbsvorteil um die Vorherrschaft in kriminellen Märkten erwiesen haben, insbesondere an junge männliche Nachkommen weiter.“<sup>19</sup>

Das Landeskriminalamt NRW hat folgende an die Definition zur Organisierten Kriminalität angelehnte Beschreibung des Begriffs „Clan-Kriminalität“ entwickelt:

„Der Begriff Clan-Kriminalität umfasst die vom Gewinn- oder Machtstreben bestimmte Begehung von Straftaten unter Beteiligung mehrerer, wobei in die Tatbegehung bewusst die gemeinsame familiäre oder ethnische Herkunft als verbindende, die Tatbegehung fördernde oder die Aufklärung der Tat hindernde Komponente einbezogen wird, die Tatbegehung von einer fehlenden Akzeptanz der deutschen Rechts- oder Werteordnung geprägt ist und die Straftaten einzeln oder in ihrer Gesamtheit von erheblicher Bedeutung sind.“

Die bundesweite Gemeinsame Arbeitsgruppe Justiz/Polizei (GAG) hat schon im Jahr 1990 die folgende Definition für "Organisierte Kriminalität" entwickelt:

"Organisierte Kriminalität ist die von Gewinn- oder Machtstreben bestimmte, planmäßige Begehung von Straftaten, die einzeln oder in ihrer Gesamtheit von erheblicher Bedeutung sind, wenn mehr als zwei Beteiligte auf längere oder unbestimmte Dauer arbeitsteilig unter Verwendung gewerblicher oder geschäftsähnlicher Strukturen, unter Anwendung von Gewalt oder anderer zur Einschüchterung geeigneter Mittel oder unter Einflussnahme auf Politik, Medien, öffentliche Verwaltung, Justiz oder Wirtschaft zusammenwirken."

Es handelt sich bei diesen beiden Definitionen nicht um die Beschreibung von Deliktsfeldern im klassischen Sinne, sondern um eine bestimmte Form der Begehung von Straftaten, die sich in unterschiedlichen Deliktsfeldern manifestieren kann. Diese Deliktsfelder können im Bereich der Clan-Kriminalität über die für die Organisierte Kriminalität typischen Straftaten wie Schutzgelderpressung, Drogen- Waffen und Menschenhandel hinausgehen. Dabei sind auch Deliktsbereiche betroffen, die auf den ersten Blick nicht mit der Organisierten Kriminalität in Verbindung gebracht werden, wie z.B. der organisierte Laden- und Taschendiebstahl.

Die Bereiche Clan-Kriminalität und Organisierte Kriminalität weisen gewisse "Schnittmengen" auf, sind allerdings keinesfalls deckungsgleich. Eine Gemeinsamkeit beider Phänomene besteht jedenfalls darin, dass Ermittlungen gegen Beschuldigte aus beiden Bereichen aufgrund der professionellen Herangehensweise und der gesellschaftlichen Abschottung der dahinterstehenden Milieus oftmals besonders schwierig sind. Die Täter lernen aus ihren Fehlern und geben ihre Erfahrungen mit Polizei und Justiz innerhalb ihrer kriminellen Netzwerke weiter.

Die Sicherheits- und Strafverfolgungsbehörden sind daher durch beide Phänomene in besonderem Maße gefordert.

#### **IV. Empfehlungen**

Die Regierungskommission hat vorliegend 21 Empfehlungen zusammengetragen, die sich sowohl auf die Struktur, das Personal und die technische Ausstat-

---

<sup>19</sup> <https://polizei.nrw/artikel/lagebild-clankriminalitaet-2018>.

tung der Sicherheits- und Strafverfolgungsbehörden als auch auf eine Erweiterung der rechtlichen Befugnisse beziehen.

### **1. Stärkung des administrativen Ansatzes**

Unter dem administrativen Ansatz zur Bekämpfung der Clan-Kriminalität versteht man die Zusammenarbeit unterschiedlicher Behörden, um die Clan-Kriminalität in ihrer Gesamtheit strategisch zu bekämpfen. Die vom Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen verfolgte „Strategie der 1000 Nadelstiche“ ist ein vergleichbarer ganzheitlicher Ansatz.

So können zum Beispiel die Verkehrsbehörden beim Vorgehen gegen Rocker oder die Ordnungsbehörden beim Vorgehen gegen Shisha-Bars unterstützen. Zudem ist eine enge Zusammenarbeit von Polizei und Staatsanwaltschaft mit dem Zoll, der Steuerfahndung und den Ausländer- sowie den Ordnungsbehörden erforderlich.

Solche ganzheitlichen Ansätze sind dringend notwendig. Die dafür notwendigen Voraussetzungen (Kommunikationskanäle, Ansprechpartner etc.) sollten ausgebaut werden. Hierfür ist in geeigneten Fällen auch die Einrichtung von Runden Tischen oder Fallkonferenzen notwendig. Die beteiligten Stellen könnten in diesem Rahmen gemeinsam individuelle und für den konkreten Einzelfall angepasste Strategien entwickeln.

### **2. Ausbau der Integrationsbemühungen und Entwicklung von Aussteiger- und Mentoren-Programmen**

Neben einer strikten „Null-Toleranz-Strategie“ – auch bei Ordnungswidrigkeiten und Straftaten wie dem Sozialleistungsbetrug – muss ein Baustein der Bekämpfung der Clan-Kriminalität auch darin bestehen, die abgeschotteten Clan-Strukturen aufzubrechen, indem die Integrationsbemühungen insbesondere bei der jüngeren Generation ausgebaut werden. Es müssen geeignete Aussteiger- und Mentoren-Programme entwickelt werden.

Dies kann aber nur ein weiterer Baustein – neben den klassischen Maßnahmen von Polizei und Staatsanwaltschaft – sein. Es besteht sonst das Risiko, dass solche Integrationsmaßnahmen von den Clans als Schwäche des Rechtsstaates wahrgenommen werden.

### **3. Konsequente Rückführung von Straftätern ohne deutsche Staatsbürgerschaft**

Viele Mitglieder der Clans sind längst deutsche Staatsbürger, so dass ausländerrechtliche Maßnahmen nicht in Betracht kommen. Gegen diejenigen Straftäter, die keine deutschen Staatsbürger sind, müssen die ausländerrechtlichen Maßnahmen allerdings konsequent ausgeschöpft werden.

Aufgrund des durch die Flüchtlingskrise verursachten hohen Arbeitsaufkommens bei den Ausländerbehörden und Verwaltungsgerichten, kann die Durchführung von Abschiebungen erhebliche Zeit in Anspruch nehmen.

Die Behörden müssen hier personell und materiell an die Anforderungen angepasst werden. Es muss in Nordrhein-Westfalen eine ausreichende Anzahl von Abschiebehaftplätzen vorgehalten werden.

#### **4. Einrichtung eines Strategischen Innovationszentrums (SIZ)**

Gerade bei der Bekämpfung der Clan-Kriminalität und der Organisierten Kriminalität ist die Entwicklung innovativer Ermittlungsmethoden wichtig. In Bayern wurde bereits 2001/2002 das Strategische Innovationszentrum (SIZ) gegründet. Die Aufgabe sollte das „Entwerfen von Analysen und Prognosen neuer Kriminalitätsszenarien“ sein. Die tatsächlichen Aufgaben gehen jedoch darüber hinaus. Das SIZ hat in zahlreichen Fällen innovative neue Ermittlungsmethoden entwickelt, getestet und eingeführt. Es besteht aus einem gemischten Team aus Polizeibeamten und Wissenschaftlern.

Nordrhein-Westfalen sollte hier dem Beispiel Bayerns folgen und ebenfalls ein solches Zentrum einrichten. Dabei liegt – entgegen dem bayerischen Modell – auch eine Einbeziehung der Staatsanwaltschaften nahe. Es sollte ein enger Austausch mit dem SIZ Bayern und weiteren vergleichbaren Dienststellen angestrebt werden.

#### **5. Bildung von Schwerpunktstaatsanwaltschaften**

Für bestimmte Strafsachen kann die Zuständigkeit gemäß § 143 Abs. 4 GVG über den Bezirk eines Land- oder Oberlandesgerichts hinaus auf eine sogenannte Schwerpunktstaatsanwaltschaft übertragen werden. Zweck der Einrichtung von Schwerpunktstaatsanwaltschaften ist unter anderem die Spezialisierung auf die Verfolgung von Strafsachen, die besondere Sachkenntnis verlangen, wie zum Beispiel Wirtschaftsstrafsachen.

Um die Expertise auf Seiten der Staatsanwaltschaften zu konzentrieren und einen Kondensationspunkt für die polizeiliche Aufgabenerfüllung zu schaffen, sollte die Einrichtung von Schwerpunktstaatsanwaltschaften für Clan-Kriminalität im regionalen Kontext besonders betroffener Räume in Nordrhein-Westfalen geprüft werden.

#### **6. Verbesserung des Datenaustausches zwischen den Staatsanwaltschaften**

Aktuell wird bei den Staatsanwaltschaften das Datenverwaltungsprogramm MESTA 3 genutzt. Dieses ermöglicht u.a. eine Übersicht über anhängige Verfahren, Informationen zu Sachbearbeitern und die Suche nach weiteren Verfahren gegen den Beschuldigten sowie Quersuchen zu weiteren Verfahrensbeteiligten.

Die zugänglichen Datensätze beziehen sich jedoch ausschließlich auf die einzelne Staatsanwaltschaft. Der Staatsanwalt in Düsseldorf kann somit nur die Verfahren in Düsseldorf einsehen. Ergänzend existiert das ZSTV (Zentrales staatsanwaltschaftliches Verfahrensregister), welches im Aufbau mit dem BZR (Bundezentralregister) vergleichbar, alle in Deutschland geführten Verfahren gegen eine Person auflistet.

Dieses steht jedoch nicht unmittelbar zur Verfügung, sondern muss erst angefordert werden und in diesem sind deutlich weniger verfahrensrelevante Informationen angegeben. So fehlt u.a. der zuständige Sachbearbeiter des Verfahrens oder Angaben zu weiteren Beschuldigten und Zeugen eines Verfahrens.

Darüber hinaus fehlt es an einer Verbindung dieser Systeme mit den Systemen der Polizei. Die Staatsanwälte können also weder auf die Informationssysteme der Polizei zugreifen, noch kann die Polizei auf die Systeme der Staatsanwaltschaft zugreifen. Diese fehlende Vernetzung kann dazu führen, dass eine eigentlich gebotene Zusammenführung von Verfahren verzögert wird oder sogar unterbleibt.

Hier ist eine bundesweite Vernetzung der Systeme unter Berücksichtigung datenschutzrechtlicher Vorgaben notwendig. Bei der Entwicklung des neuen polizeilichen Informationssystems im Rahmen des Projektes „Polizei 2020“ sollte darüber hinaus frühzeitig auf die Kompatibilität zu den staatsanwaltschaftlichen Systemen geachtet werden. Es ist zudem eine direkte Zugriffsmöglichkeit der Staatsanwaltschaften auf die zum Zwecke der Strafverfolgung gespeicherte Daten notwendig.

## **7. Verbesserung der Abläufe zwischen Polizei, Staatsanwaltschaft und Ermittlungsrichter**

Bei Ermittlungsmaßnahmen gegen Täter aus dem Bereich der Clan-Kriminalität sind häufig richterliche Beschlüsse erforderlich. Die Täter wechseln nach kriminalistischer Erfahrung ihre Telefonnummern und Fahrzeuge regelmäßig, um eine Überwachung durch die Strafverfolgungsbehörden zu erschweren.

Um richterliche Beschlüsse (z.B. für die Abfrage von Funkzellendaten) zu erhalten, muss die Polizei einen entsprechenden Beschluss bei der Staatsanwaltschaft anregen, diese muss ihn beim Ermittlungsrichter beantragen, und die Polizei muss den Beschluss anschließend vollstrecken.

Bei Eingriffsmaßnahmen im Bereich der Telekommunikation muss zumindest der Gerichtsbeschluss aus rechtlichen Gründen schriftlich ergehen und schriftlich an die Netzbetreiber übersandt bzw. gefaxt werden.

Die formalen Abläufe davor sollten gestrafft und nach Möglichkeit unter Nutzung sicherer elektronischer Kommunikationsmittel und des elektronischen Rechtsverkehrs optimiert werden. Die Digitalisierung der Geschäftsvorfälle kann besonders im richterlichen wie staatsanwaltlichen Eildienst zu einer erheblichen Steigerung der Effektivität und einer beschleunigten Umsetzung führen. Hierzu ist die Anpassung der technischen Ausstattung der beteiligten Behörden dringend erforderlich.

## **8. Verstärkte Einrichtung von spezialisierten Kommissariaten**

Die Verfolgung der Clan-Kriminalität erfordert ähnliche Ermittlungsmethoden und eine ähnliche Expertise wie die Aufklärung von Straftaten der Organisierten Kriminalität.

Es sollte eine Einrichtung von spezialisierten Kommissariaten in allen größeren Polizeibehörden nebst einer entsprechenden Qualifizierung des dort eingesetz-

ten Personals erfolgen. Hier ergeben sich auch Synergieeffekte zu den Schwerpunktstaatsanwaltschaften.

## **9. Verbesserung der Kommissionsfähigkeit der Polizei**

Um umfangreiche Ermittlungsverfahren erfolgreich abzuschließen, hat sich die Einrichtung von Ermittlungskommissionen grundsätzlich bewährt. Dabei werden mehrere Polizeibeamten in einem Team zusammengestellt, um das Verfahren gemeinsam zu bearbeiten. Das bekannteste Beispiel ist die Mordkommission.

Im Idealfall verfügt dabei jeder Beamte über eine eigene Expertise, die für das Verfahren hilfreich ist. Zudem ist die regelmäßige Zusammenarbeit der Beamten wichtig, um als Team zusammenzufinden und die reibungslose Zusammenarbeit zu trainieren. In der Praxis funktioniert dies nicht immer.

Oft ist nicht genügend Personal vorhanden. Dies führt dazu, dass notwendige Ermittlungskommissionen nicht oder nur mit sehr geringer Personalstärke gebildet werden können. Darüber hinaus müssen die eingesetzten Beamten neben ihrer Kommissionstätigkeit oft auch noch andere Aufgaben erfüllen und stehen der Kommission daher nicht mit ihrer vollen Arbeitskraft zur Verfügung.

Teilweise fehlt es an der nötigen materiellen Ausstattung, insbesondere einer ausreichenden Anzahl an geeigneten Dienst- bzw. Besprechungsräumen. Zudem fehlt es regelmäßig an Spezialisten mit entsprechender Erfahrung. Eine Ermittlungskommission sollte ein Zusammenschluss von Spezialisten sein, die sich bestenfalls in ihren Kenntnissen ergänzen. So benötigt jede Ermittlungskommission einen Kommissionsleiter und einen Aktenführer. Je nach Art der Ermittlung können darüber hinaus weitere Experten, zum Beispiel für Funkzellen, die Auswertung von Datenträgern, Finanzermittlungen, Telefonüberwachung, Vernehmungen, Spurenauswertung, Online-Ermittlungen etc. hilfreich sein.

Entsprechende Experten sind in vielen Dienststellen nicht – oder nicht in ausreichender Anzahl – vorhanden. Die Aufgaben werden dann von Beamten übernommen, denen entsprechende Fachkenntnisse fehlen. Die Qualität der Ermittlungen kann darunter leiden. In der Regel werden Ermittlungskommissionen nach Abschluss der Ermittlungen wieder aufgelöst. Bei Einrichtung einer neuen Ermittlungskommission wird diese dann ohne Personalkontinuität neu zusammengestellt. Eine dauerhafte Teambildung wird dadurch erschwert.

Es ist eine spezialisierte Ausbildung der Kriminalbeamten anzustreben. Jedes größere Kommissariat, welches Ermittlungskommissionen einsetzt, sollte entsprechende Spezialisten in Lehrgängen fortbilden.

In Kommissariaten in denen besonders häufig Ermittlungskommissionen gebildet werden, ist eine Kontinuität in der personellen Besetzung anzustreben.

## **10. Schaffung von Qualifizierungsmöglichkeiten mit Leistungskontrolle**

Für Ermittlungen im Bereich der Clan-Kriminalität ist Spezialwissen erforderlich. Bisher wird eine Spezialisierung bei der Polizei nicht ausreichend gefördert, weil diese durch die für Beförderungen erforderliche Verwendungsbreite behindert wird.

Aufgrund der häufigen Personalrotation werden grundlegende Fortbildungen manchmal gar nicht oder aber erst nach mehreren Jahren auf dem entsprechenden Dienstposten absolviert. Es ist daher anzustreben, dass den Dienstposten entsprechende Grund- und Zusatzqualifikationen zugeordnet werden, welche an bestimmte Lehrgänge geknüpft sind, die binnen des ersten Jahres auf dem Dienstposten absolviert werden sollen. Die entsprechenden Lehrgänge sollten darüber hinaus mit Leistungskontrollen zu versehen werden, um den Erfolg sicherzustellen.

Für ein Kommissariat im Bereich der Clan-Kriminalität könnte eine solche Qualifikationszuweisung zum Beispiel wie folgt aussehen:

Die in einen solchen Kommissariat eingesetzten Beamten müssen eine Fortbildung in der Bekämpfung der Clan-Kriminalität bzw. der Organisierten Kriminalität sowie in Vernehmungstechnik absolviert haben. Für eine bestimmte Anzahl von Dienstposten (je nach Schlüssel) sollte in dem Kommissariat je ein eingesetzter Beamter über eine Spezialisierung in Funkzellen- und Verbindungsdatenauswertung, Telefonüberwachung, Datenträgerauswertung, Finanzermittlungen, Sachfahndung und Spurenauswertung verfügen. Mindestens zwei Beamte müssen jeweils die Befähigung als EK-Leiter und Aktenführer haben.

Aus diesem Pool könnten sodann im Einzelfall Ermittlungskommissionen mit den jeweils notwendigen Spezialisten gebildet werden. Diese sollten dazu angehalten werden, sich in ihrem jeweiligen Fachgebiet regelmäßig fortzubilden.

## **11. Ausweitung von grenzüberschreitenden Hospitationen auf Polizeiebene**

In Einzelfällen können Polizisten bereits jetzt Praktika in anderen Staaten absolvieren. Diese Praktika sollten ausgeweitet werden. Es sollte dabei darauf geachtet werden, dass Beamte ihre Praktika in einer Dienststelle absolvieren, die aufgrund ihrer Zuständigkeit oder räumlichen Lage Berührungspunkte im Rahmen seiner späteren Tätigkeit wahrscheinlich macht.

Dies würde nicht nur zu einem Erfahrungsaustausch führen, sondern auch ein Netzwerk von persönlichen Kontakten ermöglichen, auf welches bei zukünftigen grenzüberschreitenden Ermittlungsverfahren zurückgegriffen werden könnte.

## **12. Verstärkte Zusammenführung von Ermittlungsverfahren**

Täter aus dem Bereich der Clan-Kriminalität arbeiten professionell und agieren überregional. Es kann dadurch zur Einleitung von Ermittlungen bei unterschiedlichen Polizeibehörden und Staatsanwälten kommen. Oft ist die Zusammenführung der Verfahren zu einem Sammelverfahren zielführend. Dies wird häufig erfolgreich praktiziert und wird in Nr. 17 und Nr. 25 der Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren (RiStBV) auch ausdrücklich empfohlen. Es gibt jedoch Hemmnisse bzw. Fehlanreize für eine solche Zusammenführung der Verfahren.

So werden bei den Polizeibehörden in der Statistik nur die in ihrem Bezirk geklärten Straftaten in der Erfolgsstatistik geführt, was bei überregionalen Sammelverfahren zu Fehlanreizen führen kann.

Bei den Staatsanwaltschaften werden nur solche Verfahren für die statistische Erfassung der Arbeitszeit (in PEBB§Y) berücksichtigt, für die ein eigenes staatsanwaltschaftliches Aktenzeichen vergeben wird. Wenn die Polizei z.B. 20 Wohnungseinbrüche als Einzelfälle an die Staatsanwaltschaft übersendet, diese einzeln erfasst und erst dann verbunden oder sogar getrennt bearbeitet werden, zählen diese als 20 Verfahren. Wenn diese aber bereits zuvor bei der Polizei gesammelt und als ein Verfahren übersandt werden, zählen sie nur als ein einzelnes Verfahren für die staatsanwaltschaftliche Statistik. Wenn aus einem bestehenden Verfahren heraus weitere Taten entdeckt werden, für die es zuvor noch kein Verfahren gab, werden diese in der Regel ebenfalls unter dem bestehenden Aktenzeichen erfasst und statistisch nicht weiter berücksichtigt.

Als Ausgleich besteht im PEBB§Y-System die Möglichkeit, Bonuspunkte bei Verfahrensverbindungen und die gesonderte Erfassung von Umfangsverfahren mit eigenem statistischen Schlüssel zu erhalten. Ob dies die Nachteile aber ausreichend kompensiert, bleibt fraglich.

Insbesondere bei der anhaltend hohen Arbeitsbelastung von Polizei und Staatsanwaltschaft, können diese Umstände dazu führen, dass eine eigentlich gebotene Zusammenführung im Einzelfall unterbleibt.

Die statistische Erfassung sollte daher so überarbeitet werden, dass Anreize für eine frühzeitige Verbindung der Verfahren geschaffen werden. Dies könnte zum Beispiel dadurch geschehen, dass die Anzahl der Taten und nicht die Anzahl der Aktenzeichen im Rahmen der statistischen Erfassung Berücksichtigung findet.

### **13. Verbesserung der polizeilichen Datenbanken**

Die polizeilichen Sachbearbeiter müssen aktuell mit den folgenden fünf verschiedenen Datenbanken arbeiten, um den notwendigen Datenaustausch zu gewährleisten:

- Case (Datenbank zur Ermittlungsunterstützung)
- IGVP (Vorgangsbearbeitungssystem)
- Findus (ABC - Meldedienst)
- Eiver (länderübergreifendes Informationssystem)
- Eis (EUROPOL Informationssystem)

Diese Datenbanken müssen derzeit einzeln gepflegt werden. Dies bedeutet nicht nur einen ganz erheblichen zeitlichen Mehraufwand, sondern schafft auch zusätzliche Fehlerquellen und das Risiko von Informationsverlusten.

Hier sollte die Möglichkeit der Verknüpfung und Vereinheitlichung der Datenbanken herbeigeführt werden. Dies ist Aufgabe des Projektes „Polizei 2020“. Die dort begonnenen Anstrengungen sollten forciert und priorisiert werden.

### **14. Verbesserung von Finanzermittlungen und Vermögensabschöpfung**

Die Clan-Kriminalität verfolgt im Wesentlichen finanzielle Interessen. Durch Ermittlungen zu den Finanzströmen können Strukturen aufgedeckt und Hintermänner enttarnt werden. Darüber hinaus können die Aktivitäten durch die Einziehung



von Geldern stark gestört werden. Wenn durch staatliche Abschöpfung der Gewinn minimiert wird, ist das betroffene Geschäft nicht länger rentabel.

Finanzermittlungen und die Bekämpfung der Geldwäsche sind daher ein zentrales Element der Bekämpfung der Clan-Kriminalität.

Durch das Gesetz zur Reform der strafrechtlichen Vermögensabschöpfung (in Kraft seit dem 01.07.2017) wurde ein wesentlicher Schritt in die richtige Richtung gemacht. Die positiven Entwicklungen im Vermögensabschöpfungsrecht sollten weiter ausgebaut werden.

Das neue Vermögensabschöpfungsrecht ermöglicht es für Altfälle, welche vor dem 01.07.2017 abgeurteilt wurden – unter bestimmten Voraussetzungen – noch rückwirkend Vermögen in einem selbstständigen Verfahren abzuschöpfen. Hier sollte darauf geachtet werden, dass die zuständigen Staatsanwaltschaften mit entsprechendem Personal ausgestattet werden, um dieser Aufgabe nachzukommen.

## **15. Verstärkte Nutzung neuer Recherche-Systeme zu Beteiligungsstrukturen**

Im Bereich der Clan-Kriminalität und der Organisierten Kriminalität sind komplexe Unternehmensstrukturen weit verbreitet. Hierdurch soll die Herkunft von inkriminiertem Vermögen verschleiert werden. Die Analyse von Unternehmensbeteiligungen im weltweiten Kontext ist daher ein wichtiger Faktor, um kriminelle Strukturen aufzudecken.

Moderne Recherche-Systeme können detaillierte Informationen zu Unternehmen und den Beteiligungen von Personen auch in Verbindung mit den weltweiten PEP- und Sanktionslisten liefern. Informationen aus weltweiten Registerquellen werden miteinander verknüpft dargestellt und dadurch besser recherchierbar. Es stehen so Informationen aus einer Vielzahl von Quellen zur Verfügung, an die die Ermittler auf anderen Wegen nur mit einem sehr viel höheren Aufwand gelangen können.

Die verstärkte Nutzung derartiger Recherche-Systeme würde sich insbesondere für Ermittlungen in den Bereichen Geldwäsche, Steuerbetrug, Korruption und Drogenhandel eignen. Darüber hinaus könnten sie im Rahmen der strafrechtlichen Vermögensabschöpfung genutzt werden.

## **16. Vorhaltung einer ausreichenden Anzahl von Observationskräften**

Bei Tätern der Clan-Kriminalität ist die Observation – auch unter Einsatz technischer Mittel – eine häufige Ermittlungsmaßnahme. Zudem sind oftmals Zugriffe auf frischer Tat erforderlich. Diese Maßnahmen sollen üblicherweise durch MEKs (Mobile Einsatzkommandos) erfolgen, da die dort tätigen Beamten für die entsprechenden Maßnahmen speziell ausgebildet sind. Die MEKs werden an Zentralstellen (dem LKA und den Behörden nach § 4 KHSt-VO) vorgehalten. Ersatzweise können für die Maßnahmen auch ETs (Einsatztrupps) der Polizei eingesetzt werden, welche unmittelbar an die Polizeibehörden angegliedert sind. Diese sind jedoch nicht so weitreichend ausgebildet und dürfen bestimmte technische Hilfsmittel (z.B. GPS-Peilsender) nicht oder nur eingeschränkt verwenden, weil dies den besser ausgebildeten MEKs vorbehalten ist. Da die MEKs – neben

zahlreichen anderen Aufgaben – häufig auch für die Überwachung von terroristischen Gefährdern eingesetzt werden, sind diese oftmals für diese Aufgaben gebunden und stehen nicht immer für Einsätze im Bereich der Clan-Kriminalität zur Verfügung.

Es sollte daher sowohl eine Erhöhung der Anzahl der MEKs als auch eine bessere Ausbildung und Erweiterung der Befugnisse (insbesondere Erlaubnis zum Einsatz von GPS-Peilsendern) der ETs erfolgen.

### **17. Bessere Ausstattung der Mobilen Einsatzkommandos mit IMSI-Catchern**

Im Rahmen ihrer Tätigkeit setzen die MEKs neben GPS-Sendern auch Technik zur Fahrzeuginnenraumüberwachung und sogenannte IMSI-Catcher ein.

Der IMSI-Catcher erzeugt eine künstliche Funkzelle und ermöglicht es, Mobilfunknummern von Tatverdächtigen zu ermitteln, indem er diese in der künstlich erzeugten Funkzelle „einfängt“. Da kaum ein professionell agierender Täter eine Mobilfunknummer auf seinen echten Namen registriert, ist der Einsatz eines IMSI-Catchers oft als vorgeschaltete Maßnahme zu einer Telefonüberwachung notwendig.

Da den MEKs nur wenige IMSI-Catcher zur Verfügung stehen, entstehen oft Wartezeiten nachdem dieser Ermittlungsschritt auf Grundlage von § 100i StPO richterlich angeordnet worden ist. Auch die sich ggf. anschließende Telekommunikationsüberwachung kann dadurch verzögert werden.

Eine bessere Ausstattung mit IMSI-Catchern ist daher dringend notwendig.

### **18. Verbesserung der Funkzellenauswertung**

Für die Führung des Tatnachweises ist eine möglichst präzise Ortung des Täters zur Tatzeit hilfreich. Diese kann über ein Mobiltelefon des Täters erfolgen. Die sogenannten Funkzellendaten enthalten die Angabe, in welcher Funkzelle sich ein Mobiltelefon zu einer bestimmten Zeit befunden hat. Die Funkzellen sind allerdings unterschiedlich groß. In Nordrhein-Westfalen existiert keine Datenbank über die tatsächliche Größe der jeweiligen Funkzellen, so dass aktuell entweder eine Schätzung der Größe der Funkzelle oder eine Vermessung der Funkzelle allenfalls im Einzelfall erfolgt. Die erste Variante ist naturgemäß ungenau, und die zweite Variante ist sehr personal- und zeitintensiv, weshalb sie überwiegend nur bei Kapitaldelikten, nicht aber flächendeckend – zum Beispiel bei Wohnungseinbrüchen – zur Anwendung kommt.

Darüber hinaus lehnen manche Ermittlungsrichter entsprechende Anträge auf Erlass eines Beschlusses nach § 100g StPO ab, wenn die genaue Größe der Funkzelle nicht bekannt ist. Es wird argumentiert, dass die Datenerhebung in diesen Fällen unverhältnismäßig sein könnte.

Die Bundesländer Bayern und Baden-Württemberg haben sämtliche Funkzellen bzw. deren Abdeckung in der Fläche vermessen und kartographiert. Dies wäre auch für Nordrhein-Westfalen zweckmäßig.

## **19. Schulung der polizeilichen Ermittler bzgl. der Funkzellenauswertungen**

Neben den technischen Verbesserungsmöglichkeiten der Funkzellenauswertung stellt sich auch die Frage der ausreichenden Ausbildung. Eine über den oberflächlichen Abgleich von Quertreffern hinausgehende Auswertung von Funkzellendaten erfordert spezifische Fachkenntnisse.

Die diesbezügliche Ausbildung der Polizeibeamten könnte verbessert werden. Der Aufbau von zentralen Auswertungsstellen in den Polizeibehörden erscheint sinnvoll. Diese zentralen Auswertungsstellen könnten mit ihrer gebündelten Fachkompetenz die Kommissariate unterstützen. Darüber hinaus könnten Kommissariate mit besonders hohem Bedarf (z.B. im Bereich der Organisierten Kriminalität) ihre eigenen Kräfte fortbilden.

## **20. Angleichung und Erweiterung der Katalogtaten nach § 100a und § 100g StPO im Hinblick auf die Straftatbestände der Zuhälterei und der Zwangsprostitution**

Ein häufiges Geschäftsfeld der Clans und auch der Organisierten Kriminalität ist das sogenannte Rotlichtgewerbe. Nicht selten wird die Grenze zur strafbaren Zuhälterei oder Zwangsprostitution überschritten. Nach derzeitiger Rechtslage ist gemäß § 100g Abs. 3 S. 2 StPO die Abfrage der in einer Funkzelle angefallenen Verkehrsdaten im Sinne von § 113b TKG nur im Fall eines Anfangsverdachts wegen qualifizierter Zwangsprostitution nach § 232a Abs. 3 bis 5 StGB zulässig, nicht aber bei einem Anfangsverdacht wegen „einfacher“ Zwangsprostitution nach § 232a Abs. 1 StGB oder Zuhälterei gemäß § 181a StGB. Eine Telekommunikationsüberwachung nach § 100a Abs. 1 StPO ist in allen Fällen der Zwangsprostitution, nicht jedoch im Fall der Zuhälterei zulässig.

Gemein ist den Fällen der Zwangsprostitution und der Zuhälterei, dass eine Person der Prostitution nachgeht und ihre Einnahmen fast vollständig an eine andere Person abführt. Die einzelnen Begehungsvarianten unterscheiden sich in den Mitteln, mit denen dies erreicht wird.

Aufgrund der abgeschotteten und verschwiegenen Natur des Rotlichtmilieus und dem häufig indifferenten Aussageverhalten von Prostituierten als Zeuginnen ist es in diesem Bereich sehr schwierig, ohne Funkzellenauswertung und Telekommunikationsüberwachung Ermittlungsergebnisse zu erzielen.

Die Zuhälterei und die „einfache“ Zwangsprostitution können für sich genommen schwerwiegend genug sein, um Maßnahmen nach § 100a und § 100g StPO zu rechtfertigen. Darüber hinaus stellt sich das Problem, dass zu Beginn der Ermittlungen oftmals lediglich Indizien dafürsprechen, dass eine Person in der Prostitution ausgebeutet wird. Es liegen in der Regel noch keine Erkenntnisse dazu vor, mit welchen Mitteln die Ausbeutung geschieht. Es besteht dann lediglich ein Anfangsverdacht wegen Zuhälterei, der eine Telekommunikationsüberwachung oder die Erhebung von Funkzellendaten nicht zulässt.

Hier wäre durch die Aufnahme von § 181a StGB in die Kataloge von § 100a und § 100g StPO der Einstieg in die Ermittlungen möglich, welcher dann zu Erkenntnissen bzgl. qualifizierter Fälle von Zwangsprostitution führen könnte.

## **21. Anpassung des Zeugnisverweigerungsrechts für Verlobte nach § 52 Abs. 1 Nr. 1 StPO an die aktuellen gesellschaftlichen Verhältnisse**

Grundsätzlich ist es nahen Angehörigen eines Beschuldigten gemäß § 52 StPO erlaubt, das Zeugnis (d.h. die Aussage) zu verweigern und den Beschuldigten bzw. Angehörigen hierdurch nicht zu belasten. Hierdurch soll der „Familienfrieden“ geschützt werden.

Problematisch ist aus Sicht der Strafverfolgung das Zeugnisverweigerungsrecht der oder des Verlobten gemäß § 52 Abs. 1 Nr. 1 StPO. Dieses Zeugnisverweigerungsrecht kann sich eine Person nämlich, im Gegensatz zu den anderen Varianten, ohne jede rechtliche Bindung selbst „verschaffen“.

Im Fall der anderen Varianten des § 52 StPO – z.B. bei Ehe oder Lebenspartnerschaft – sind formale Prozesse zu durchlaufen, und der Betroffene unterwirft sich weitreichenden rechtlichen Konsequenzen. Eine Verwandtschaft oder Verschwägerung kann ebenfalls nicht ohne Weiteres „herbeigeführt“ werden.

Für das Verlöbnis hingegen reicht die bloße übereinstimmende Absichtserklärung von zwei Personen aus, dass sie die Ehe eingehen wollen. Eine bestimmte Form oder ein überprüfbarer formaler Akt ist nicht erforderlich. Das Verlöbnis kann jederzeit wieder aufgelöst werden. Rechtliche Konsequenzen entstehen dadurch nicht. In früheren Zeiten hatte das Verlöbnis gesellschaftlich noch einen anderen Stellenwert und war darüber hinaus durch das sogenannte „Kranzgeld“ auch mit rechtlichen Konsequenzen verknüpft.

Das Zeugnisverweigerungsrecht für Verlobte eröffnet eine Missbrauchsmöglichkeit im Strafverfahren, die potentiell von Beschuldigten auch aus dem Bereich der Clan-Kriminalität genutzt werden kann. In der Praxis kommen zudem auch kurzfristige Verlobnisse zwischen Zuhältern und Prostituierten mit dem Ziel der Aussageverweigerung vor.

Es sollte daher eine Anpassung des Zeugnisverweigerungsrechts für Verlobte gemäß § 52 Abs. 1 Nr. 1 StPO an die aktuellen gesellschaftlichen Verhältnisse geprüft werden, um die potentielle Missbrauchsmöglichkeit einzudämmen.

## **V. Fazit**

Im Bereich der Clan-Kriminalität und auch der Organisierten Kriminalität kommt es zu einem andauernden Wettlauf der Kriminellen mit den Sicherheits- und Strafverfolgungsbehörden. Um in diesem Wettlauf die Nase vorne zu behalten, braucht der Rechtsstaat – neben ganzheitlichen Konzepten, die konsequent und mit aller Entschlossenheit umgesetzt werden – einen zeitgemäßen und an den konkreten Herausforderungen ausgerichteten Werkzeugkasten.

Die Vorschläge dieses Zwischenberichts sind als Anregungen zur Erweiterung des „rechtsstaatlichen Werkzeugkastens“ – in personeller, technischer und rechtlicher Hinsicht – zu verstehen.

Weitergehende Empfehlungen – insbesondere auch zum Bereich der Cyber-Kriminalität – sind nicht Gegenstand dieses Zwischenberichtes und bleiben dem Abschlussbericht vorbehalten.

---

## ANHANG C – EXTERNES GUTACHTEN

---

### Rechtswissenschaftliches Gutachten für die Regierungskommission „Mehr Sicherheit für Nordrhein-Westfalen“ von Prof. Dr. Anne Sanders, M.Jur. (Universität Bielefeld)

#### Zu folgenden beiden Fragen:

1. Ist es gemäß Art. 97 Abs. 1 GG zulässig, Richterinnen und Richtern eine konkrete Fortbildungspflicht aufzuerlegen?
2. Ist es vor dem Hintergrund von Art. 97 Abs. 1 GG zulässig, Richterinnen und Richtern Vorgaben zur Nutzung von IT-Systemen (etwa zur Arbeit mit einer bestimmten Software oder Nutzung der elektronischen Akte) zu machen?

#### Antworten in Kurzform

1. Nach der Auffassung der Gutachterin ist es gemäß Art. 97 Abs. 1 GG grundsätzlich zulässig, Richterinnen und Richtern eine konkrete Fortbildungspflicht aufzuerlegen.
2. Es ist vor dem Hintergrund von Art. 97 Abs. 1 GG ebenfalls zulässig, Richterinnen und Richtern Vorgaben zur Nutzung von IT-Systemen (etwa zur Arbeit mit einer bestimmten Software oder Nutzung der elektronischen Akte) zu machen.

In beiden Fällen kommt es aber auf die konkrete Umsetzung an, entscheidend ist also hier das „Wie“, während sich die Frage nach dem „Ob“ klar mit „Ja“ beantworten lässt. Zu möglichen Formen der Ausgestaltung und Minimierung der mit verschiedenen Gestaltungsoptionen potentiell verbundenen Gefährdungen für die richterliche Unabhängigkeit macht das Gutachten Ausführungen.

Das vollständige Gutachten von Frau Prof. Dr. Sanders kann unter dem folgenden Link abgerufen werden: <https://url.nrw/GutachtenSanders>



---

## ANHANG D – REFERENTENLISTE

---

Die folgenden externen Experten haben der Regierungskommission als Referenten bzw. Gesprächspartner zur Verfügung gestanden<sup>20</sup>:

Generalstaatsanwältin a. D. **Elisabeth Auchter-Mainz**  
Opferschutzbeauftragte des Landes Nordrhein-Westfalen

**Markus Bangen**  
Mitglied des Vorstandes der Duisburger Hafen AG

Polizeipräsidentin **Dr. Elke Bartels**  
Polizeipräsidium Duisburg

Regierungsamtmann **Özgür Benli**  
Justizvollzugsanstalt Bielefeld-Brackwede

Justizminister **Peter Biesenbach** MdL  
Ministerium der Justiz des Landes Nordrhein-Westfalen

**Prof. Dr. Thomas Bliesener**  
Kriminologisches Forschungsinstitut Niedersachsen e.V.

Generalstaatsanwalt **Emil Brachthäuser**  
Generalstaatsanwaltschaft Düsseldorf

**Jun.-Prof. Dr. Dominik Brodowski**  
Universität des Saarlandes

Bundesminister a. D. **Dr. Thomas de Maiziére**, Mitglied des Bundestages

**Prof. Dr. Roland Eckert**  
Emeritus, Universität Trier, Fachbereich Soziologie

---

<sup>20</sup> Es werden jeweils die Amts- und Funktionsbezeichnungen aufgeführt, die zum Zeitpunkt des Gesprächstermins mit der Regierungskommission aktuell waren.

Generalbundesanwalt **Dr. Peter Frank**

Bundesgerichtshof in Karlsruhe

Generalstaatsanwalt **Prof. Dr. Helmut Fünfsinn**

Generalstaatsanwaltschaft Frankfurt a. M.

Kriminaldirektor **Robert Gereci**

Polizeipräsidium Wuppertal, Direktion Kriminalitätsbekämpfung

Direktor des Amtsgerichts **Jens Gnisa**

Vorsitzender des Deutschen Richterbundes

Oberregierungsrätin **Randi Jo Haase**

Bezirksregierung Düsseldorf

Präsident **Thomas Haldenwang**

Bundesamt für Verfassungsschutz in Köln

Leitender Kriminaldirektor **André Heinrichs**

Landeskriminalamt Nordrhein-Westfalen

Kriminaldirektor **Wolfgang Hermanns**

Landeskriminalamt Nordrhein-Westfalen

Direktor des Landeskriminalamtes **Frank Hoever**

Landeskriminalamt Nordrhein-Westfalen

Leitende Ministerialrätin **Carola Holzberg**

Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen

Leitender Kriminaldirektor **Thomas Jungbluth**

Landeskriminalamt Nordrhein-Westfalen

Präsident **Wilfried Karl**

Zentrale Stelle für Informationstechnik im Sicherheitsbereich in München



**Dr. Catarina Katzer**

Sachverständige für Cyberpsychologie und Leiterin des Instituts für Cyberpsychologie & Medienethik in Köln

Leitender Kriminaldirektor **Jürgen Kleis**

Landesamt für Ausbildung, Fortbildung und Personalangelegenheiten der Polizei des Landes Nordrhein-Westfalen

Staatsanwältin **Dr. Dagmar Kolbe**

Staatsanwaltschaft Dortmund

Kriminaloberrat **Dirk Kunze**

Landeskriminalamt Nordrhein-Westfalen

Präsident **Prof. Dr. Hans-Jürgen Lange**

Deutsche Hochschule der Polizei

Kriminalhauptkommissar **Joachim Ludwig**

Polizeipräsidium Köln

Kriminaldirektor a. D. **Uwe Mainz**

**Ahmad Mansour**

Diplom-Psychologe

Regierungsdirektor **Dr. Robert Mizia**

Bayerisches Landeskriminalamt

Präsident **Holger Münch**

Bundeskriminalamt in Wiesbaden

**Christian Negele**

Leiter Compliance und Sicherheitsmanagement, Duisburger Hafen AG

Direktor des LZPD **Rainer Pannenbäcker**  
Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste des Landes Nordrhein-Westfalen

Richter am Amtsgericht **Edwin Pütz**  
Amtsgericht Düsseldorf

Innenminister **Herbert Reul**  
Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen

Polizeipräsident **Frank Richter**  
Polizeipräsidium Essen/ Mülheim a. d. Ruhr

Regierungsdirektor **Dr. Nicolas Rinösl**  
Einrichtungsleiter der Unterbringungseinrichtung für Ausreisepflichtige in Büren

**Dr. med. Nahlah Saimeh**  
Forensisch-psychiatrische Sachverständige

**Dr. Britta Schellenberg**  
Geschwister-Scholl-Institut für Politikwissenschaft in München

**Dr. med. Mareike Schüler-Springorum**  
LWL-Therapiezentrum für Forensische Psychiatrie in Marsberg

Oberstaatsanwalt **Andreas Stüve**  
Staatsanwaltschaft Düsseldorf

Leitender Polizeidirektor a. D. **Martin Textor**

Vorsitzender Richter am Oberlandesgericht **Jan van Lessen**  
Oberlandesgericht Düsseldorf

Polizeipräsident **Dirk Weinspach**  
Polizeipräsidium Aachen

Erster Kriminalhauptkommissar a. D. **James Wille**

Leitender Polizeidirektor **Rüdiger Wollgramm**

Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen

Präsident **Wolfgang Wurm**

Bundespolizeidirektion in Sankt Augustin



---

## **ANHANG E – ORTSTERMINE**

---

Die folgenden Besuchstermine hat die Regierungskommission neben ihren regulären Sitzungen durchgeführt:

### **17. April 2018 – Bundesgerichtshof in Karlsruhe**

Gespräch beim Generalbundesanwalt zu allgemeinen Fragen der Inneren Sicherheit.

### **16. Mai 2018 – Generalstaatsanwaltschaft Düsseldorf**

Gespräch bei der Generalstaatsanwaltschaft Düsseldorf über die Zentralstelle Terrorismusverfolgung (ZenTer NRW) und über allgemeine Fragen der Inneren Sicherheit.

### **5. Juli 2018 – Strategisches Innovations-Zentrum (SIZ) des Bayerischen Landeskriminalamtes in München**

Gespräch mit Vertretern des SIZ über dessen Aufgaben und Arbeitsweise.

### **9. August 2018 – Bundeskriminalamt in Wiesbaden**

Gespräch beim Präsidenten des Bundeskriminalamtes über die aktuellen Schwerpunkte der Arbeit des Bundeskriminalamtes und mögliche Verbesserungsansätze für die deutsche Sicherheitsarchitektur aus der Perspektive des Bundeskriminalamtes.

### **10. September 2018 – Bundespolizei in Sankt Augustin**

Gespräch mit dem ehemaligen Präsidenten Wolfgang Wurm zur Information über die Aufgaben der Bundespolizei im Hinblick auf die internationale Zusammenarbeit.

### **15. November 2018 – Gemeinsame Verbindungsstelle der Bundespolizei (GVSt) in Goch und Bundespolizeiinspektion (BPI) in Kleve**

Gespräch über die bei der Bundespolizeiinspektion in Kleve stationierten Gemeinsamen Polizei Trupps (GPTs).

### **18. Dezember 2018 – Gemeinsames Zentrum der deutsch-französischen Polizei in Kehl**

Gespräch zur Information über die Organisation und die Arbeitsweise eines Gemeinsamen Zentrums.

**10. Januar 2019 – Landesverfassungsschutz beim Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen**

Gespräch über die Arbeitsweise und allgemeine Fragen zum Verfassungsschutz in Nordrhein-Westfalen.

**29. Januar 2019 – Bundeskriminalamt in Wiesbaden**

Gespräch mit Vertretern der Abteilung Polizei 2020 über die Ziele und Strukturen des Programms Polizei 2020.

**14. Februar 2019 – Kommissionssitzung beim Landeskriminalamt des Landes Nordrhein-Westfalen**

Gespräch über die Aufgaben und die Arbeitsweise des Landeskriminalamtes Nordrhein-Westfalen und insbesondere die Abteilungen Staatsschutz und Terrorismusbekämpfung.

**15. März 2019 – Bereitschaftspolizeiabteilung Nordrhein-Westfalen beim Polizeipräsidium in Bochum**

Gespräch über die Aufgaben und die Arbeitsweise einer Einsatzhundertschaft.

**29. März 2019 – Bundesamt für Verfassungsschutz in Köln**

Gespräch beim Präsidenten Thomas Haldenwang über aktuelle Entwicklungen beim Verfassungsschutz und zu allgemeine Fragen der Inneren Sicherheit.

**8. Juli 2019 – Zentrale Stelle für Informationstechnik im Sicherheitsbereich (ZITiS) in München**

Gespräch beim Präsidenten Wilfried Karl über die Aufgaben und Arbeitsweise des ZITiS sowie über Cybersicherheitsstrategien.

**8. Juli 2019 – Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt (DLR) in München**

Gespräch über die Aufgaben und die Arbeitsweise des DLR sowie die zivile Sicherheitsforschung.

**18. Juli 2019 – Kommissionssitzung beim Euregionalen Polizeilichen Informations- und Cooperations-Centrum (EPICC) in Kerkrade**

Gespräch mit Vertretern des Landeskriminalamtes Nordrhein-Westfalen, der Bundespolizeidirektion Sankt Augustin und des Polizeipräsidiums Aachen über die Aufgaben und die Arbeitsweise des EPICC sowie die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Polizei.

## **2. Oktober 2019 – Kommissionssitzung beim Polizeipräsidium Duisburg**

Gespräch über die Aufgaben der Wasserschutzpolizei sowie die Arbeit der Hafensicherheitsbehörde und das Sicherheitsmanagement bei der Duisburger Hafen AG.

## **23. Oktober 2019 – Kommissionssitzung in Essen**

Gespräch über die Bekämpfung der Clan-Kriminalität und die Kommunale Sicherheit in Essen.





---

# STICHWORTVERZEICHNIS

---

<b><u>Stichwort:</u></b>	<b><u>Seite:</u></b>
Adhäsionsverfahren	67
Administrativer Ansatz	10, 41
Angsträume	70
Aussteigerprogramme	13, 30
Behördenaufbau der Polizei	85
Betäubungsmittelkriminalität	60
Bildsoftware	20
Clan-Kriminalität	121
Cyberkriminalität	36
Datenaustausch	78
Datenbanken	19, 20, 26, 45, 50, 70, 77, 80
Distanzelektroimpulsgerät	89
DNA-Analyse	21
Durchsuchung	19
Elektronische Akte	78
Entziehungsanstalt	61
Ermittlungskommissionen	16, 45
Extremismus	23
Finanzermittlungen	47
Frauenhäuser	69
Funkzellen	18, 43, 79, 90
Gefährder	27, 33, 85
Geldwäsche	47
Gewerbezentralregister	50
Grenzüberschreitende Zusammenarbeit	83

Häuser des Jugendrechts	54
Häusliche Gewalt	71
Hasskriminalität	34
Immobilienregister	50
Innovation	22
Integration	58
Islamismus	31
Jugendkriminalität	53
Kennzeichenerfassungssystem	51
Kinder	109
Kindesmissbrauch	109
Kommunale Sicherheit	10
Kreispolizeibehörden	85
Leitstellen	88
Lichtbildabgleiche	20
Linksextremismus	26
Maßregelvollzug	61
Migranten	57, 76
Observation	18, 85
Öffentlichkeitsfahndung	20
Opferschutz	65
Organisierte Kriminalität	41
Periodischer Sicherheitsbericht	104
Personal	91
Politischer Extremismus	23
Polizeiausbildung	93

Prävention	11, 46, 57, 75
Prognoseprogramme	46
Rechtsextremismus	29
Reichsbürger	29, 30
Rückführungen	81
Rückkehrer	33
Sachfahndung	45
Schwerpunktstaatsanwaltschaften	42
Sicherheitsbehörden	77
Spurendatenbank	45, 70
Staatsschutz	27, 33, 99
Stadtpolizei	13
Strafjustiz	99
Straßenverkehr	50
Suchtkranke	60
Telekommunikationsüberwachung	25, 90
Unterbringung	61
Verdeckte Durchsuchung	19
Verfassungsschutz	23, 27, 32
Verkehrsüberwachung	51
Vermögensabschöpfung	48
Wohnungseinbruchsdiebstahl	44
Zusammenarbeit der Behörden	77
Zwangsprostitution	43