



DPoIG
DEUTSCHE POLIZEIGEWERKSCHAFT
im DBB

DPoIG • Dr.-Alfred-Herrhausen-Allee 12 • 47228 Duisburg

Präsidentin des Landtags
Nordrhein - Westfalen

Postfach 101143

40002 Düsseldorf

Landesverband NRW

Dr.-Alfred-Herrhausen-Allee 12
47228 Duisburg
Telefon (02065) 70 14 82
Telefax (02065) 70 14 83

info@dpolg-nrw.de
www.dpolg-nrw.de

Duisburg, 25. August 2016

Kriminalitätsbekämpfung intensivieren: Verdachts- und ereignisunabhängige Personenkontrollen („Schleierfahndung“) ermöglichen!

Öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen am 08. September 2016 - Antrag der Fraktion der CDU, Drucksache 16/11307

Schriftliche Stellungnahme der DPoIG

1. Antrag der Fraktion der CDU

Der Antrag der Fraktion der CDU bezieht sich auf eine Intensivierung der Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität in Nordrhein-Westfalen.

Hierzu soll die Befugnis zu verdachts- und ereignisunabhängigen Personenkontrollen in das Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalens aufgenommen werden.

Nordrhein-Westfalen ist mit Bremen und Berlin eines der Bundesländer, die diese Ermächtigung in ihrem Polizeigesetz nicht festgeschrieben haben. Alle anderen Bundesländer verfügen über entsprechende Rechtsgrundlagen.

Gestützt wird der Antrag der CDU-Fraktion durch Erfolge der Bayrischen Polizei, die laut Pressemitteilung des bayrischen Staatsministeriums des Inneren im Jahr 2014 rund 3.400 Rauschgiftstraftaten und 500 Eigentums- und Vermögensdelikte durch die Schleierfahndung aufgedeckt haben.

Die Einbruchskriminalität in Nordrhein-Westfalen zeichnet sich durch einen stark gestiegenen Anteil nichtdeutscher Tatverdächtiger mit Wohnsitz im Ausland aus. Dies spricht für ein Agieren mobiler, international handelnder Intensivtäter im Bereich der Einbruchskriminalität. Diese Täter reisen aus dem benachbarten Ausland auch nach Nordrhein-Westfalen ein und begehen hier Einbrüche oder auch andere Delikte der Eigentumskriminalität und reisen anschließend wieder aus.

Ein Mittel zur Bekämpfung sei die Möglichkeit der verdachts- und ereignisunabhängigen Personenkontrollen.

2. Rechtsgrundlage der Bayrischen Polizei

2.1. Allgemeines



Die Schleierfahndung¹ wurde 1995 durch das Bundesland Bayern „erfunden“. Zum 01.01.1995 trat Österreich der Europäischen Union bei und somit fielen die Grenzkontrollen nach dem Schengener Durchführungsübereinkommen an der Deutsch-Österreichischen-Grenze weg. Daraufhin wurde die Befugnis zur verdachts- und ereignisunabhängigen Personenkontrolle 1995 in Artikel 13 Abs. 1 Nr. 5 PAG (Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Bayerischen Staatlichen Polizei – Polizeiaufgabengesetz) aufgenommen.

2.2. Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 PAG

Grundsätzlich behandelt Art. 13 PAG die Identitätsfeststellung von Personen zur Gefahrenabwehr, in NRW ist dies der § 12 PoIG NRW (Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen). Die Schleierfahndung ist unter Nr. 5 eingefügt und knüpft an einen von drei möglichen räumlichen Voraussetzungen an:

- Grenzgebiet bis zu einer Tiefe von 30 km
- Durchgangsstraßen (BAB, Europastraßen, andere von erheblicher Bedeutung)
- öffentliche Einrichtungen des internationalen Verkehrs

und an eine von drei sachlichen Voraussetzungen:

- Verhütung / Unterbindung der unerlaubten Überschreitung der Landesgrenze
- des unerlaubten Aufenthalts
- Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität.

Die Maßnahmen zur Identitätsfeststellung im Bayerischen Polizeiaufgabengesetz sind identische mit denen im Nordrhein-Westfälischen Polizeigesetz.

2.3. Durchsuchen von Personen und Sachen

In Art. 21 PAG und in Art. 22 PAG sind die Durchsuchung von Personen und Sachen gesetzlich geregelt. Sowohl in Art. 21 PAG als auch in Art. 22 PAG sind Absätze eingefügt, nach denen die Durchsuchung von Personen oder Sachen auch möglich ist, wenn diese sich in einem in Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 PAG genannten Ort aufhält. Somit stehen der Bayerischen Polizei nicht nur die Maßnahmen der Identitätsfeststellung in Fällen der Schleierfahndung zur Verfügung sondern auch die Maßnahmen der Durchsuchung. In einem Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes vom 07. Februar 2006 wird die Möglichkeit der Durchsuchung von Sachen und Fahrzeugen jedoch begrenzt. „Sie (Anmerkung des Verfassers: die Regelungen) sind so auszulegen, dass die Polizei von der Eingriffsbefugnis nur im Fall einer erhöhten abstrakten Gefahr Gebrauch machen darf.“²

„Dabei kann es sich etwa um durch Indizien angereicherte, also um hinreichend gezielte polizeiliche Lageerkenntnisse oder um das Vorhandensein von Täterprofilen oder Fahndungsrastern handeln, die beispielsweise auch im Rahmen internationaler Zusammenarbeit der Polizei- und Sicherheitsbehörden gewonnen werden. Für eine solche Prognose einer erhöhten abstrakten Gefahr können naturgemäß aber auch Eindrücke verarbeitet werden, die die handelnden Polizeibeamten bei einer vorausgehenden Identitätskontrolle gewinnen, z.B. wenn sie irgendwelche Auffälligkeiten registrieren.“³ Als Beispiele aus der polizeilichen Praxis zählt dazu folgendes: Nervosität beim Kontrollierten, Seriedibstähle

¹ Bedeutung nach dem Duden: Polizeiliche Fahndung ohne konkreten Anlass oder Verdacht

² Entscheidung des VerFGH Bayern, 07.02.2006 - 69-VI-04

³ Entscheidung des VerFGH Bayern, 07.02.2006 - 69-VI-04



mit bestimmten Täterfahrzeugen (z.B.: Mercedes Sprinter), Abfrageergebnisse in polizeilichen Informationssystemen, Polizeiliche Lageerkenntnisse.

Die Entscheidung des VerfGH Bayern beruht auf der Erkenntnis, dass es sich bei der Durchsuchung von Sachen um einen wesentlich intensiveren Grundrechtseingriff als bei der Identitätskontrolle handelt. Somit reiche eine abstrakte Gefahr nicht aus. Gleichzeitig sei das Vorliegen einer konkreten Gefahr nicht notwendig, da dies die Möglichkeiten der Polizei im Rahmen der Schleierfahndung zu sehr einengen würde.⁴

2.4. Umsetzung in Bayern

Die genannte Rechtsgrundlage versetzt die Bayerische Polizei in die Lage, folgende Maßnahmen durchzuführen:

- Ereignisunabhängige Fahndung im Raum mit ständig wechselnden Kontrollstellen;
- Ständige Überprüfung „kriminogener Bereiche“ (z.B. Autobahnraststätten, verrufene Orte, (Bus-) Bahnhöfe usw.);
- Verdeckte fahndungsmäßige Kontrolle des fließenden Verkehrs auf den Bundesautobahnen und den Durchfahrtsstraßen mit internationalem Verkehr durch im Verkehr „mitschwimmende“ Fahndungsgruppen;
- Einsatz mobiler Kontroll-/Fahndungstrupps zur Bekämpfung bestimmter Kriminalitätsbereiche (illegale Einreise, Kfz-Verschlebung, Betäubungsmittelkriminalität).⁵

Die Bayerische Polizei spricht von „zwei Fahndungsschleiern“, die zum einen über den österreichischen und tschechischen Grenzbereich und zum anderen auf Durchgangsstraßen und in öffentlichen Einrichtungen des internationalen Verkehrs gelegt werden.⁶ An den genannten Grenzen setzt allein die Bayerische Polizei 600 Beamte zur Umsetzung der Schleierfahndung ein und im Bereich der Durchgangsstraßen und in den öffentlichen Einrichtungen steht diese Befugnis allen Polizeibeamten zu.⁷ Um die Fahndungsmaßnahmen durchzuführen, werden sowohl uniformierte Kräfte als auch Polizeibeamte in zivil eingesetzt. In einigen Regionen Bayerns wurden spezielle Fahndungseinheiten zur Schleierfahndung gegründet.

Die Erfolge der Maßnahmen, die aufgrund der Schleierfahndung durchgeführt wurden, ergeben sich bereits aus dem Antrag der CDU-Fraktion. Im Jahr 2014 feierte die Bayerische Polizei 20 Jahre Schleierfahndung. In diesem Zusammenhang wurde u. a. berichtet, dass die Straftaten entlang der Grenzen zu Österreich und Tschechien kontinuierlich zurückgehen würden. So seien die Delikte in der Grenzregion zu Tschechien und Österreich um ca. 15% gesunken.⁸

3. Umsetzung in Nordrhein-Westfalen

3.1. Grenze

⁴ Entscheidung des VerfGH Bayern, 07.02.2006 - 69-VI-04

⁵ Schmidbauer / Steiner, Bayerisches Polizeiaufgabengesetz: PAG und POG, Kommentar, S. 172 und 173

⁶ Pressemitteilung des Bayerischen Innenministeriums vom 24.06.2015, „Hermann verstärkt bayrische Schleierfahndung“, S. 2

⁷ Pressemitteilung des Bayerischen Innenministeriums vom 24.06.2015, „Hermann verstärkt bayrische Schleierfahndung“, S. 2

⁸ <https://www.innenministerium.bayern.de/med/aktuell/archiv/2015/150108schleierfahndung/>, aufgerufen: 17.07.2016



Auch Nordrhein-Westfalen grenzt wie Bayern an zwei ausländische Staaten. Die Grenze zu den Niederlanden beträgt 395km und zu Belgien 99km.⁹ Beide genannten Länder sind Mitglied der Europäischen Union und somit gibt es keine Grenzkontrollen, da diese im Rahmen des Schengener Durchführungsübereinkommen weggefallen sind. Die Bundespolizei hat in § 13 BPolG (Bundespolizeigesetz) die Befugnis zur Identitätsfeststellung normiert. Hiernach darf die Identität einer Person u.a. feststellen:

- zur polizeilichen Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs,
- im Grenzgebiet bis zu einer Tiefe von dreißig Kilometern zur Verhinderung oder Unterbindung unerlaubter Einreise in das Bundesgebiet oder zur Verhütung von Straftaten.

Somit verfügt auch die Bundespolizei über die Befugnisse zur verdachts- und ereignisunabhängigen Personenkontrolle, die damit auch auf dem Gebiet des Landes NRW durchgeführt werden.

3.2. Durchfahrtsstraßen

Nach Auskunft von Straßen.NRW umfasst das gesamte Straßennetz in Nordrhein-Westfalen zum 01.01.2016 insgesamt

- rund 2.200 Kilometer Autobahn

und

- rund 4.450 Kilometer Bundesstraßen.¹⁰

3.3. Mögliche Umsetzung

Von der CDU-Fraktion wird gefordert, die Rechtsgrundlage für die Schleierfahndung im Polizeigesetz NRW zu schaffen, da dies ein anerkanntes Instrument der Gefahrenabwehr ist und die „bloße Identitätskontrolle“ einen vergleichsweise geringen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung darstellt.

Gerade die Entwicklung der Fallzahlen der Einbruchskriminalität in NRW und die geringe Aufklärungsquote zeigen, dass die bisher angewandten Bekämpfungsstrategien nicht den angestrebten Erfolg bringen. Die Maßnahmen zur Prävention führen lediglich dazu, dass die Versuchsanteile der Einbruchskriminalität steigen.

Die Polizei NRW hat seit August 2013 ein eigenes Fahndungskonzept „MOTIV“ (Mobile Täter im Visier) erarbeitet, um professionelle Einbrecherbanden besser zu bekämpfen. In einer Pressemitteilung über die Erfolge des Fahndungskonzeptes „MOTIV“ vom 06.01.2016 stellt der Minister für Inneres und Kommunales Ralf Jäger heraus:

- Immer mehr Einbrecher sind bandenmäßig organisiert, schlagen schnell zu und begehen in kurzer Zeit viele Taten in verschiedenen Städten. Anschließend verschwinden sie unerkannt über die Grenzen.

⁹ http://www.bezreg-koeln.nrw.de/brk_internet/nrw-zahlen-geodaten/, aufgerufen: 17.07.16

¹⁰ https://www.strassen.nrw.de/unternehmen/ueber_uns.html, aufgerufen: 17.07.16



- Weil die mobilen Intensivtäter weder an Behörden- noch an Ländergrenzen halt machen, hat die NRW-Polizei ihre überregionalen Ermittlungen ausgebaut.
- Durch den koordinierten Datenaustausch wissen wir, dass 84 MOTIV-Täter, die wir im Visier haben, auch in den Niederlanden Straftaten begangen haben. In Belgien sind es 72.¹¹

Diese Äußerungen machen deutlich, dass auch das Ministerium für Inneres und Kommunales davon ausgeht, dass NRW von reisenden Tätern im Bereich der Einbruchskriminalität heimgesucht wird. Daran wird sich auch in der Zukunft nichts ändern. Obwohl „MOTIV“ bereits einige nachweisbare Erfolge aufweisen kann, reicht dies offensichtlich nicht aus, um die Fallzahlen und somit auch die Einbruchskriminalität zurückzudrängen.

Die Schleierfahndung könnte die bestehende Lücke zwischen den Befugnissen der Bundespolizei und den Befugnissen der Polizei NRW schließen. „MOTIV“ ist sicher ein Baustein in der Bekämpfung der Einbruchskriminalität, verdachts- und ereignisunabhängige Personenkontrollen könnten aber einen weiteren wichtigen Baustein darstellen. Bisher ist diese Möglichkeit nicht im Polizeigesetz NRW verankert und deshalb dürfen Personalien von Personen nur festgestellt werden, wenn die Voraussetzungen des § 12 PoIG NRW vorliegen.

Wichtig ist an dieser Stelle zu sagen, dass die Einbruchskriminalität nur beispielhaft zur Begründung herangezogen wurde. Die Argumente und Anwendungsmöglichkeiten beziehen sich auch auf andere Bereiche der grenzüberschreitenden Kriminalität.

Der Antrag der CDU-Fraktion bezieht sich nur auf die rechtlichen Möglichkeiten der Identitätsfeststellung. Aus Sicht der Deutschen Polizeigewerkschaft (DPoIG) sollte die Forderung jedoch auf die Möglichkeiten der Durchsuchung von Personen und Sachen bei Vorliegen einer erhöhten abstrakten Gefahr erweitert werden. Die polizeiliche Erfahrung zeigt, dass alleine eine Identitätsfeststellung nach dem Polizeigesetz nicht ausreicht, um die grenzüberschreitende Kriminalität effektiv zu bekämpfen. Die Identitätsfeststellung ist nur der „Anfang/Beginn“ polizeilicher Eingriffsmaßnahmen. Sollten sich aus dieser Überprüfung oder dem Verhalten der Person Verdachtsmomente ergeben, so müssen auch weiterführende Maßnahmen möglich sein, auch wenn noch keine konkrete Gefahr vorliegen sollte (siehe Bayrisches PAG).

Die Normierung der Schleierfahndung im Polizeigesetz NRW würde die Handlungssicherheit der hier tätigen Polizeibeamten erhöhen, da dann für die beschriebenen Maßnahmen eine eindeutige Rechtsgrundlage geschaffen wäre. Die Unsicherheit besteht in der Begründung der Verdachtslage oder des Anfangsverdachts einer Straftat, da diese für weiterreichende Eingriffsmaßnahmen vorliegen müssen. Durch die Eingriffsmöglichkeiten im Rahmen der Schleierfahndung gäbe es keine rechtlichen Probleme, da die Maßnahmen unter den räumlichen und sachlichen Voraussetzungen klar beschrieben sind.

4. Kritik an der Schleierfahndung

Die Skeptiker und Gegner der Schleierfahndung argumentieren damit, dass durch diese Maßnahmen Ausländer und Zugewanderte diskriminiert würden, da diese häufiger oder

¹¹ <http://www.mik.nrw.de/presse-mediathek/aktuelle-meldungen/archiv/archiv-meldungen-im-detail/news/nrw-fahndungskonzept-gegen-mobile-einbrecher-bundesweit-vorbild-innenminister-jaeger-mehr-druck.html>, aufgerufen: 17.07.16



besonders oft kontrolliert würden. Durch die Kontrollen von ausländisch aussehenden Personen würde ein Klima der Angst geschürt. Eine Tätersuche nach ethnischen Gesichtspunkten bräuchte eine Zuwanderungsgesellschaft am wenigsten.¹²

Nach übereinstimmenden Erkenntnissen der Länderpolizeien gehört ein Großteil der Einbrecher osteuropäischen Banden an. Auch die Zahlen im Hellfeld der Kriminalität zeigen in NRW deutlich, dass Nichtdeutsche Tatverdächtige im Bereich des Wohnungseinbruchsdiebstahls gemäß ihrem Anteil an allen Tatverdächtigen über dem Anteil der Gesamtzahl der nichtdeutschen Tatverdächtigen liegt und auch deutlich über dem Anteil an der Gesamtbevölkerung. So konnten in NRW 2015 insgesamt 2810 Nichtdeutsche Tatverdächtige ermittelt werden, was einem Anteil von 48,5% aller ermittelten Tatverdächtigen entspricht.¹³

Auch im Bereich der Personen, die im Rahmen des Fahndungskonzeptes „MOTIV“ als mögliche Straftäter erkannt wurden, handelt es sich häufig um Personen mit ausländischen Wurzeln. Die Intensivtäterkonzepte der einzelnen Kreispolizeibehörden richten sich in einer großen Anzahl gegen Nichtdeutsche Personen oder Personen mit ausländischen Wurzeln.

Die Gefahr eines islamistisch motivierten Terroranschlags in Deutschland besteht weiterhin. Die bisherigen Erkenntnisse aus Deutschland und dem europäischen Ausland beziehen sich in der Hauptsache auf Personen, die aus dem islamischen Raum stammen. Somit besteht bei vielen polizeilichen Eingriffsmaßnahmen die Gefahr, dass ausländisch aussehende Personen kontrolliert werden und Maßnahmen sich gegen diese richten. Fraglich ist aber aus Sicht der Deutschen Polizeigewerkschaft, ob die von den Kritikern geäußerten Bedenken dazu führen sollen, dass die Polizei ihren gesetzlich festgeschriebenen Aufgaben nicht mehr oder nur noch eingeschränkt nachkommen soll. Zwei Säulen der polizeilichen Arbeit liegen in der Gefahrenabwehr und der Verhütung von Straftaten. Die Möglichkeiten, die der Polizei durch die Normierung der Schleierfahndung eingeräumt werden, werden der Polizei helfen, diese Aufgaben nach Einführung der verdachts- und ereignisunabhängigen Personenkontrollen besser zu erfüllen.

5. Abschließende Überlegungen

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass sich die Deutsche Polizeigewerkschaft in vollem Umfang der Forderung der CDU-Fraktion anschließt und gleichzeitig fordert, dass mit einer Einführung der Identitätsfeststellung im Rahmen der Schleierfahndung auch die rechtlichen Möglichkeiten der Durchsuchung von Personen und Sachen im Rahmen der Gefahrenabwehr erweitert werden. Nur mit einem solchen Gesamtpaket ist eine effektivere Bekämpfung der Kriminalität möglich.

¹² <http://www.welt.de/regionales/nrw/article153545005/Schleierfahndung-das-letzte-Mittel-gegen-Banden.html>, aufgerufen: 17.07.16

¹³ Polizeiliche Kriminalstatistik für NRW 2015, Herausgeber: LKA NRW 2016, S. 45