

Positionspapier

zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität in Deutschland



Beschluss vom 16. März 2024

Ausgangslage

Die Organisierte Kriminalität (OK) stellt eine zunehmende Gefahr für die innere Sicherheit in unserem Land dar. Die Formen und Auswirkungen, die von den organisierten kriminellen Gruppierungen ausgehen und die gesamte Gesellschaft betreffen, sind breit gefächert, ob CLAN- oder Rocker-Kriminalität oder transatlantische Drogenindustrie, italienische Mafia, asiatische Triaden, organisierte Wirtschaftskriminalität oder heterogene Zusammenschlüsse von kriminellen Akteuren.

Laut Bundeslagebild OK des Bundeskriminalamtes wurden im Jahr 2022 639 Ermittlungsverfahren wegen OK geführt. Größter Ermittlungskomplex war die Rauschgiftkriminalität mit 295 Verfahren. 7.265 Tatverdächtige konnten in diesen Verfahren ermittelt werden. Der Anteil der ermittelten nicht deutschen Tatverdächtigen betrug 54,2 %. Weitere 10,4 % der ermittelten Tatverdächtigen waren Zuwanderer. Die kriminellen Erträge werden auf ca. 1,4 Milliarden Euro und der wirtschaftliche Schaden auf ca. 2,2 Milliarden Euro geschätzt. Bei diesen Zahlen dürfte es sich vermutlich nur um die Spitze des Eisberges handeln, da viele Aktivitäten von OK-Gruppierungen gar nicht ans Tageslicht kommen. Im SOCTA¹-Bericht Europol's ist nicht dokumentiert, wie viele OK-Gruppierungen tatsächlich im EU-Raum aktiv sind, weil es bisher kein einheitliches Begriffsverständnis unter den Mitgliedstaaten gibt.

Die ersten Formen der OK in der Bundesrepublik Deutschland gehen bis in die 1960er Jahre zurück. Seitdem haben sich die Strukturen optimiert und gefestigt. Die Gefahren für unsere Gesellschaft und unseren Rechtsstaat werden dabei immer größer, weil sich auch das Profil von OK-Gruppierungen gewandelt hat. So agiert beispielsweise die Ndrangheta zunehmend gewaltlos, integriert sich jedoch immer mehr in der Gesellschaft und schirmt sich durch ein Netz legaler Unternehmen systematisch ab. EU-weit nutzen 80% der OK-Gruppierungen legale Infrastrukturen für ihre kriminellen Aktivitäten.

Zudem nutzen die Gruppierungen im Bereich der OK alle möglichen Betätigungsfelder, um möglichst hohe Gewinnspannen zu erzielen. Zu diesen Betätigungsfeldern zählen insbesondere Menschenhandel, Schlepperwesen, Prostitution, Frauen- und Kinderhandel zum Zwecke der Ausbeutung in sexueller Hinsicht, Drogen- und Waffenkriminalität, Schmuggel, Schutzgelderpressung und andere Erpressungsformen, Wirtschaftskriminalität und Betrug, Falschgeld und Geldwäsche, Glücksspielbereich, Produktpiraterie, Kunst- und Antiquitätendiebstahl, Autodiebstahl und -schieberei, Umweltkriminalität, illegale Abfallentsorgung und illegale Sportwetten. In Europa steht insbesondere die Ndrangheta zusammen mit Verbrecherbanden aus dem Osten im Zentrum des europäischen Kokainhandels.

Alle OK-Gruppierungen haben eine eindeutige Gemeinsamkeit: Sie wollen maximalen Profit und sich systematisch ausbreiten, um ihre Macht zu vergrößern. Außerdem setzen sie alle Mittel ein, um den Bestand ihrer Organisation zu sichern. OK ist in unserer

¹ SCOTA steht für: Serious and Organized Crime Threat Assessment – Bewertung der Bedrohungslage im Bereich der schweren und organisierten Kriminalität in der EU.

Gesellschaft seit Jahrzehnten präsent, weil sie hier den Nährboden für ihre Aktivitäten haben, ihr System erfolgreich funktioniert, sie hier soziale Räume beanspruchen können und sie sich hier Strukturen legaler wirtschaftlicher Betätigung aufbauen konnten und können. Sie können im Gegensatz zum Rechtsstaat – der schwerfällig und behäbig ist – sehr schnell hohe Gewinne erzielen und diese sofort in personelle, technische und infrastrukturelle Erweiterungen investieren.

Die existierenden Vorstellungen von OK, die vorrangig die Art der Struktur und die Tätigkeitsbereiche betreffen, entsprechen in ihrer Verallgemeinerung heutzutage nicht mehr den Realitäten. Die OK hat mittlerweile viele neuartige Formen und Gesichter. Entscheidend für die Bekämpfung ist an erster Stelle die Erkennung. Aus diesem Grund muss auch die Begriffsdefinition von OK überarbeitet und an die heterogenen Strukturen der verschiedenen OK-Gruppierungen angepasst werden. Die neue Definition soll alle Merkmale beinhalten, die für die Bestimmung von OK zwingend notwendig sind, aber auch alle neuen Erscheinungsformen erfassen. Eine Überarbeitung ist deshalb in personaler und zeitlicher, aber auch voluntativer und organisatorischer Hinsicht zwingend notwendig. Die Definition muss zudem klar, verständlich und hinreichend bestimmt sein, um den Ermittlungsbehörden eine Grundlage für eine effektive Bekämpfung der OK zu geben.

Die Gefahr, die von organisierter Kriminalität ausgeht, ist bei weitem nicht so offensichtlich wie bei der Terrorismusgefahr. Sie ist aber sicherlich nicht weniger gefährlich. Während Terrorismus darauf abzielt, durch die Anwendung von Gewalt religiöse oder ideologische Ziele zu erreichen, geht es bei der Organisierten Kriminalität vor allem um die Gewinnmaximierung mit kriminellen Mitteln. Teilweise werden von den OK-Gruppierungen ganze Schattenwirtschaften aufgebaut, die den Rechtsstaat unterminieren und fest in den gesellschaftlichen Strukturen verankert sind. Insbesondere italienische Mafiaorganisationen zeichnen sich durch gefestigte Strukturen und die Fähigkeit zur Integration in der Gesellschaft aus. Sie überdauern in der Regel Generationen. Zu diesen Gruppierungen gehören unter anderem die sizilianische Cosa Nostra, Stidda, neapolitanische Camorra, apulische Sacra Corona Unita und die kalabrische 'Ndrangheta.

Durch die Integration in die Gesellschaft und das unauffällige Agieren „im Hintergrund“ haben die OK-Gruppierungen in der deutschen Gesellschaft und vor allem auch der deutschen Wirtschaft Wurzeln geschlagen. Regionale Besonderheiten und geschichtliche Entwicklungen prägen dabei die neue Entstehung von OK-Gruppierungen im besonderen Maße. Trotz unterschiedlicher Ausprägungen der verschiedenen Gruppierungen gibt es einige wiederkehrende Parallelen der Begünstigung. Der fruchtbare Nährboden für OK-Gruppierungen sind hier vor allem bestehende gesellschaftliche und soziale Unsicherheiten in Verbindung mit profitablen illegalen Märkten. Ein schwacher Staat mit wenig gesetzlich festgelegten Handlungsmöglichkeiten, mangelnder Kontrolldruck und Priorisierung sowie ökonomische Krisen bilden weitere begünstigende Faktoren. Wir wollen die Wurzeln zerschlagen und diesen Nährboden austrocknen. Das ist unser Anspruch, das ist unser Ziel! Deshalb fordern wir die nachfolgenden organisatorischen, präventiven, gesetzgeberischen und personellen Maßnahmen.

Organisatorische Maßnahmen

Bundesweite Vereinheitlichung der OK-Strafverfolgungspraxis

Die Zusammenarbeit der Polizei-, Zoll- und Kontrollbehörden gehört auf den Prüfstand. Das föderale System in Deutschland führt zu unterschiedlichen Zuständigkeiten. Unterschiedliche Systeme zur Datenerfassung und -verarbeitung erschweren eindeutig den Informationsaustausch. Lange Meldewege oder unbekannte Kreuzverbindungen zu anderen Fällen erschweren die Verfolgung in OK-Komplexen oder lassen OK-Bezüge nicht erkennen. Gerade bei Cyberaktivitäten, bei denen ein konkreter Tatort nicht offensichtlich ist oder typischerweise mehrere Tatorte festgestellt werden, kann dies zu Kompetenzkonflikten führen.

Die föderalen Strukturen sind hier ein Hindernis für die Bekämpfung der OK. Gruppierungen machen sich die strukturellen Unterschiede nicht nur innerhalb der EU zunutze, sondern im besonderen Maße innerhalb Deutschlands. Zwingende Voraussetzung für eine effektive Bekämpfung der OK ist deshalb die Schaffung bundesweit einheitlicher Kompetenzen in der OK-Strafverfolgungspraxis im Hinblick auf die Organisation der Ermittlungen und die Qualifikation des Personals. Eine bundesweit einheitliche OK-Strafverfolgungspraxis würde die Ermittlungsarbeit massiv verbessern. OK-Schwerpunktstaatsanwaltschaften, die in komplexen Fällen die Verfahrensleitung übernehmen, im Übrigen eine koordinierende Funktion ausüben und Kompetenzen bündeln, sollten in allen Bundesländern Standard sein.

Alle Personen, die mit der Ermittlung von Organisierter Kriminalität befasst sind, sollten über bundesweit einheitliche Zusatzqualifikationen (bspw. Betriebswirtschaftslehre, Steuerrecht, Immobilienrecht) verfügen. Die entsprechenden Fortbildungseinheiten sollten nach einheitlichen Standards durch das Bundeskriminalamt koordiniert werden.

Digitale Ermittlungsbehörden & Verwendung von KI-Systemen

Der Einsatz von KI ist für die Ermittlungsbehörden von hoher Bedeutung, sowohl die Detektion von täterseitiger KI-Nutzung als auch der eigene Einsatz von KI-Technologien, insbesondere bei der Auswertung von Massendaten. In Zukunft wird der Verwendung von KI-Systemen zur Bekämpfung der OK eine immer größere Bedeutung zukommen. Ob bei Auswertung großer Datenmengen, der Sammlung von strafrechtlich relevanten Beweisen oder bei der Erkennung von sehr verstörendem Material wie im Bereich der Kinderpornografie unterstützen KI-Systeme schon heute die Ermittlungsbehörden und revolutionieren in einigen Bereich die Ermittlungsarbeit. Auch mit Blick auf den starken Anstieg im Bereich der organisierten Cyberkriminalität wird es notwendig sein, noch mehr in die technische Ausstattung der Ermittlungsbehörden zu investieren. Damit auch in Zukunft eine effektive Bekämpfung der OK gewährleistet bleibt, muss die technische Ausstattung immer an die realen Gegebenheiten angepasst werden und neue Systeme nicht erst dann eingeführt werden, wenn diese fast schon wieder überholt sind. Die für eine bundesweit effektive und bedarfsgerechte Ermittlungsunterstützung notwendige Fallbearbeitung auf Basis eines einheitliche Fallbearbeitungssystem zur Bekämpfung der OK existiert ebenso wenig wie ein funktionierendes System zur kontinuierlichen Auswertung OK-relevanter Informationen auf operativer bzw. strategischer Ebene. Eine zeitliche Perspektive zur Umsetzung der seit mehr als

zehn Jahren existierenden Initiativen in beiden Handlungsfeldern (Fallbearbeitung und Auswertung OK) ist nicht bekannt. Grundvoraussetzung für eine effektive OK-Bekämpfung ist, dass auf allen Ebenen die entsprechenden rechtssicheren Gesetzesgrundlagen geschaffen werden. Dabei sind die Möglichkeiten des Rechtsaktes zur Künstlichen Intelligenz² der EU vollumfänglich auszuschöpfen.

Datenerhebung, -verarbeitung und -speicherung

Für eine schnelle Auswertung von großen Datenmengen muss die Datenerhebung aus verschiedenen Quellen einheitlich systematisiert werden. Außerdem muss die gesetzeskonforme Speicherung gewährleistet und ein ordnungsgemäßer Zugang zu Datenspeichern sichergestellt werden. Dazu gehören auch Informationen über Täter und Täterstrukturen, bei denen die Löschfristen angepasst werden müssen, um der Langlebigkeit bestimmter krimineller Phänomene, wie zum Beispiel italienischer Mafiaorganisationen, Rechnung zu tragen. Angesichts ihrer grenzüberschreitenden Natur sollten relevante Daten aus ausländischen Dokumenten, wie etwa Urteile italienischer Gerichte, aber auch Erkenntnisse aus Belgien oder den Niederlanden systematisch gesammelt und für die Verwendung und Bezugnahme durch deutsche Behörden übersetzt werden sollten.

In Zukunft müssen Forschungsprojekte auf diese umfassenden Datenmengen zurückgreifen können, wie es beispielsweise in den Niederlanden und den Vereinigten Königreich der Fall ist.

Einrichtung eines interdisziplinären Forschungsinstituts und stärkere Förderung der OK-Forschung

Die Forschung zum Bereich der OK ist in Deutschland rudimentär. Vielversprechende interdisziplinäre Ansätze wie das Forschungsprojekt OK 3.0 – „Organisierte Kriminalität 3.0 – Systematische und umfassende Analyse sowie Bekämpfungsperspektiven der Organisierten Kriminalität in Deutschland“ müssen in Zukunft stärker gefördert werden, um die Strukturen krimineller Organisationen in Deutschland mit allen Entwicklungsdynamiken und Wirkungsmechanismen aufdecken zu können. Nur wenn eine umfassende Datenlage vorliegt und die Strukturen der einzelnen OK-Gruppierungen bekannt sind, können die Sicherheitsbehörden die entsprechenden Maßnahmen ergreifen und die OK wirksam bekämpfen.

Die Datenlage für Gefahren- und Bedrohungslagen ist dünn. Erkenntnisse zur Antizipation von Gefahren sind dementsprechend Mangelware. Erkenntnisse und Informationen zur OK werden bislang vorrangig aus den Lagebildern und den Ermittlungsverfahren generiert. Grundlage für eine entschiedene Bekämpfung der OK ist ein solides auf Fakten basierendes phänomenologisches Verständnis der OK in ihrer breiten Vielfalt. Dazu bedarf es dreier Betrachtungsweisen aus unterschiedlichen Perspektiven (Rechtswissenschaft, Volks- und Betriebswirtschaft, Soziologie und Kriminologie).

² Der „Artificial Intelligence Act“ zielt darauf ab, harmonisierte Regelungen in Bezug auf die spezifische Nutzung von Künstlicher Intelligenz (KI) einzuführen. Das Gesetz ordnet die Anwendungen von KI in drei Risikokategorien ein und soll eine gemeinsame Handlungsgrundlage für die Nutzung von KI-Systemen in allen Mitgliedstaaten bilden.

Erste Betrachtungsweise sind die beteiligten Akteure (Personen und Strukturen). Die zweite Betrachtungsweise betrifft die Aktivitäten und die Entwicklung der Aktivitäten und die dritte die Beziehungen zur Gesellschaft und politischen Institutionen.

Ziel muss es sein, den bisher fast ausschließlich juristischen Ansatz zu erweitern und neben einer vergleichenden Analyse auch sozio-ökonomische und räumliche Merkmale sowie Folgen des Handelns zu ergänzen.

Um dies zu gewährleisten, bedarf es der Einrichtung eines interdisziplinären Forschungsinstitutes, an dem die verschiedenen Fachdisziplinen institutionell gemeinsam forschen. Dieses neue Forschungsinstitut könnte gleichzeitig Fortbildungsinstitut für Justiz- und Polizeikräfte sein, damit Entwicklungen und Forschungsergebnisse schnell und anlassbezogen in die Praxis überführt werden können. Dieses Institut könnte an der Deutschen Hochschule der Polizei in Münster angesiedelt werden.

Errichtung einer Zentralstelle zur Administration von Joint Investigation Teams (JITs)

Der Schlüssel zum Erfolg bei der Strafverfolgung grenzüberschreitender Fälle liegt in einer effektiven internationalen Zusammenarbeit. Etwa 70% der organisierten Gruppierungen sind sowohl in Deutschland als auch auf Unionsebene aktiv. Eine erfolgreiche Gegenstrategie erfordert die Ermittlung der Strukturen der organisierten Kriminalität und die Verfolgung der kriminellen Akteure durch eine länderübergreifende Zusammenarbeit. Die Bildung von Joint Investigation Teams (JITs) ist dabei von entscheidender Bedeutung. Obwohl Europol bereits eine gut funktionierende Koordinationsstelle für die Bildung von JITs darstellt, fehlt auf nationaler Ebene bisher eine zentrale Stelle, die die Administration für die Einrichtung eines JITs übernimmt und die erforderlichen Ressourcen bereitstellt. Daher kann die Bildung eines JITs bereits an innerbehördlich fehlenden Ressourcen und Fachkenntnissen für die Administration scheitern. Die Einrichtung zentraler Stellen sowohl bei der Polizei als auch Justiz zur Verwaltung von JITs wird die internationale Zusammenarbeit bei der Verfolgung organisierter Kriminalität stärken. Die auf europäischer Ebene im Aufbau befindliche Plattform muss konsequent genutzt werden.

Schaffung einer Bund-Länder-OK-Analyse- und Koordinationsstelle

Die strategische Ausrichtung der OK-Bekämpfung erfolgt bisher auf der Grundlage von Kriminalitätsstatistiken und Lagebildern und ist vergangenheitsbezogen. OK ist aber ein sich ständig an ändernde Rahmenbedingungen anpassendes Kriminalitätsphänomen. Deshalb ist ein pro-aktiver Ansatz zur Bekämpfung von OK erforderlich, der zukünftige Entwicklungen im Blick behält und naheliegende Bedrohungsszenarien strategisch umsetzt. Der Anpassungsfähigkeit der OK ist die Flexibilität der Bekämpfungsstrategie entgegenzusetzen. Entscheidender Faktor für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität, und insbesondere für das Erkennen neuer Trends und Märkte sowie die Bewertung von Gefährdungssachverhalten, ist die frühzeitige Zusammenführung, Analyse und Bewertung relevanter Informationen aller Sicherheitsbehörden auf Ebene des Bundes und der Länder. Um einen schnellen und unmittelbaren Informationsaustausch zwischen allen relevanten Akteuren zu gewährleisten, soll nach dem

Vorbild des gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrums (GTAZ) eine ständige Gemeinsame Bund-Länder-OK- Analyse- und Koordinationsstelle eingerichtet werden. Vor dem Hintergrund der Flexibilität und Anpassungsfähigkeit von organisierter Kriminalität ist es erforderlich, den Einsatz von Ressourcen zur OK-Verfolgung in einem 4-Jahres-Rhythmus zu evaluieren und proaktiv und zukunftsorientiert eine Priorisierung festzulegen. Als Vorbild dafür können der auf EU-Ebene etablierte Policy Cycle³ und EMPACT⁴ dienen. Auf der Grundlage von Bedrohungsszenarien, Daten der Strafverfolgungs- und Kontrollbehörden – insbesondere der ständigen Gemeinsamen Bund-Länder-OK-Analyse- und Koordinationsstelle – sowie Forschungsergebnissen können so Entwicklungen antizipiert werden und der Dynamik von organisierter Kriminalität kann ein dynamisches Verfolgungskonzept entgegengesetzt werden. Diese Koordinationsstelle ist idealerweise beim Bundeskriminalamt einzurichten.

Präventive Maßnahmen

Bargeldloser Zahlungsverkehr

Deutschland ist nach wie vor ein „Bargeld-Land“. Fast 60% aller Transaktionen an Ladenkassen und in Geschäften werden laut einer Markterhebung des EHI für das Jahr 2022 in bar beglichen. Der Anteil hat gegenüber dem Jahr 2021 nur geringfügig abgenommen. Die Tendenz zu Kartenzahlungen hat sich nachhaltig verlangsamt. Teilweise werden sogar auch größere Beträge in bar gezahlt.

Barzahlungen, insbesondere ohne Quittungen, erleichtern OK-Gruppierungen die Geldwäsche in vermeintlich legalen Geschäften. Aus diesem Grund sollte der bargeldlose Zahlungsverkehr gezielt gefördert werden, beispielsweise über Anreize und Vergünstigungen. Außerdem müssen die Menschen dafür sensibilisiert werden, dass durch den unkontrollierten Zahlungsverkehr mit Bargeld nur die kriminellen OK-Gruppierungen gestärkt werden. Der bargeldlose Zahlungsverkehr ist auch ein Gewinn an zusätzlicher Sicherheit für die ganze Gesellschaft.

In Deutschland gibt es aktuell keine verbindliche Bargeldobergrenze, im Gegensatz zu anderen Ländern (Beispiele für Bargeldobergrenzen: Lettland 7.200 €, Portugal 3.000 €, Frankreich und Italien 1.000 € und Griechenland 500 €) und auch der Europäischen Union (Vertreterinnen und Vertreter der EU haben sich auf eine Bargeldobergrenze von 10.000 € geeinigt). Die bisherige Ausweispflicht bei Barzahlungen über 10.000 € stellt kein effektives Hindernis dar und auch das seit dem 1. Januar 2023 geltende

³ **Policy-Cycle** oder Politikzyklus ist ein politikwissenschaftliches Modell, das politisches Handeln prozessual in verschiedene Phasen aufteilt und als einen kreisförmigen Zyklus beschreibt. Auf die EU bezogen umfasst das Konzept die Gesamtheit des politischen Handelns innerhalb der EU im Kontext des Verhältnisses zwischen Staat und Gesellschaft. Mit dem europäischen Politik-Zyklus lässt sich das operative Grundgerüst der EU-Politik darstellen.

⁴ **EMPACT** „Europäische multidisziplinäre Plattform gegen kriminelle Bedrohungen“ ist ein Analyse- und Priorisierungsinstrument der EU, um die Anstrengungen der verschiedenen Behörden, Institutionen und Mitgliedstaaten zur Bekämpfung der organisierten und schweren internationalen Kriminalität zu koordinieren. Dieser Prozesszyklus besteht in der Regel aus vier Schritten, wird durch Europol koordiniert und hat eine Dauer von vier Jahren.

Bargeldverbot beim Immobilienkauf ist nicht ausreichend für eine effektive Bekämpfung der OK. Aus sicherheitspolitischer Sicht würde sich eine Bargeldobergrenze von 10.000 € anbieten.

Stärkung der Zusammenarbeit & Stärkung der Zuverlässigkeitsprüfungen national wie international

Die Stärkung der Zusammenarbeit zwischen Ermittlungs- und Verwaltungsbehörden und die Stärkung der Zuverlässigkeitsprüfungen im Verwaltungsverfahren einschließlich des grenzüberschreitenden Informationsaustausches sind weitere wichtige Punkte bei der Bekämpfung der OK.

Die Verwaltungsbehörden nehmen eine wichtige Rolle bei der Prävention von organisierter Kriminalität ein, die noch stärker ausgebaut werden muss. Das ist insoweit möglich, als kriminalitätsrelevante Informationen im Rahmen des Verwaltungsverfahrens (zum Beispiel bei der Erteilung, dem Widerruf oder der Rücknahme von Genehmigungen) durch die zuständigen Behörden berücksichtigt werden können. Dies ist gegenwärtig bei der Überprüfung der Zuverlässigkeit von Antragstellern im Verwaltungsverfahren der Fall. Hierbei ist der Informationsaustausch zwischen den Behörden, die an der Bewältigung organisierter Kriminalität beteiligt sind, von entscheidender Bedeutung. Die Verwaltungsbehörden müssen Zugang zu diesen Informationen haben, sofern eine Berücksichtigung möglich ist. Derzeit bestehen große Defizite in Bezug auf das Bewusstsein der Verwaltungsbehörden hinsichtlich dieser Möglichkeiten sowie im Informationsaustausch mit den beteiligten Partnern, wie beispielsweise den Kommunen und den Strafverfolgungs- und Finanzbehörden. Insbesondere gestaltet sich der Informationsaustausch im Rahmen grenzüberschreitender Sachverhalte als besonders schwierig, da es an einem einheitlichen Rechtsrahmen für den grenzüberschreitenden Informationsaustausch der Verwaltungsbehörden fehlt. Daher sollte der administrative Ansatz zur Bewältigung organisierter Kriminalität in Deutschland verstärkt am EU-Konzept ausgerichtet werden, indem die Zuverlässigkeitsprüfungen im Verwaltungsverfahren einschließlich des grenzüberschreitenden Informationsaustauschs gestärkt werden. Um dies umzusetzen, müssen auch Rechtsgrundlagen für den Informationsaustausch geschaffen werden.

Gesetzgeberische Maßnahmen

Reform des Straftatbestandes der kriminellen Vereinigung zu einem Straftatbestand, der OK tatsächlich erfasst

Die Unterwanderung von Gesellschaft und Wirtschaftsstrukturen durch OK folgt aus der organisiert wiederkehrenden Begehung von Straftaten. In der OK-Gruppe wächst die Mächtigkeit des einzelnen kriminellen Akteurs an und damit wächst gleichzeitig die Stärke der Gruppierung. Das verleiht der OK ihren demokratiegefährdenden Charakter. Durch die Begehung der Straftaten als Mitglied einer OK-Gruppe werden immensen Schäden verursacht und hohen Gewinne erzielt. Zur materiell-rechtlichen Erfassung dieser Gefährlichkeit ist es jedoch notwendig, dass die konkrete Straftat auch

einen entsprechenden Bezug zur kriminellen Vereinigung hat. Derzeit operiert Deutschland mit einem veraltetem OK-Verfolgungskonzept, welches zu großen Teilen aus den 1990er Jahren stammt. Das hohe Bedrohungspotenzial der OK, dass Mitglieder einer kriminellen Vereinigung eine OK-typische Straftat begehen und sich dadurch das Bedrohungspotential realisiert, wird bisher nicht sichtbar im Strafrecht abgebildet. § 129 StGB erfasst bisher u.a. nur den Zusammenschluss mehrerer Personen als Straftat, ohne dass es auf eine (weitere) Begehung einer Straftat ankommt. Organisierte Kriminalität kann damit zwar strukturell als kriminelle Vereinigung erfasst werden, nicht aber die realisierte Straftatbegehung als Mitglied einer kriminellen Vereinigung. Das kann eingeschränkt nur über die Bandendelikte erfolgen. Banden sind aber definitorisch von OK zu unterscheiden.

Konzeptionell ist es durch eine Neufassung des § 129 Abs. 5 StGB möglich, die Begehung einer Straftat als Mitglied einer kriminellen Vereinigung zu erfassen, um dadurch den völkerrechtlichen und unionsrechtlichen Vorgaben noch deutlicher gerecht zu werden:

§ 129 StGB-E

(...)

(5) In besonders schweren Fällen des Absatzes 1 Satz 1 ist auf Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren zu erkennen. Ein besonders schwerer Fall liegt in der Regel vor, wenn der Täter zu den Rädelsführern oder Hintermännern der Vereinigung gehört.

(5a) Wer als Mitglied einer kriminellen Vereinigung im Sinne des Absatzes 1 eine Straftat begeht, die im Höchstmaß mit Freiheitsstrafe von mindestens zwei Jahren bedroht ist, wird mit Freiheitsstrafe nicht unter einem Jahr bestraft.

Änderung des § 76a IV StGB

Das kriminalitätsbezogene Vermögensabschöpfungsrecht nimmt in der Bekämpfung der organisierten Kriminalität eine Schlüsselrolle ein. Der zu verzeichnenden Zunahme der Aktivitäten von Gruppierungen der Organisierten Kriminalität entsprechend muss das Recht darauf reagieren. Bei der Vermögensabschöpfung stößt der Staat aber immer wieder an seine Grenzen, was bei der Bevölkerung auf großes Unverständnis stößt. Aktuelle Beispiele zeigen das ganze Ausmaß der staatlichen Hilflosigkeit, wie der Fall des Remmo-Clans in Berlin. Die Stadt Berlin muss sechs beschlagnahmte Immobilien wieder aushändigen, weil nicht nachgewiesen werden konnte, dass die Immobilien mit Geldern aus Straftaten finanziert wurden (vgl. hierzu Entscheidung des Berliner Landgerichtes Az: 541 KLS 9/21). Das Vermögensabschöpfungsrecht ist nach ständiger höchstrichterlicher Rechtsprechung materiell nicht als Strafrecht zu qualifizieren ist, sondern als „präventiv-ordnende Maßnahme eigener Art mit kondiktionsähnlichem Charakter“ (BVerfG, Beschl. vom 10.02.2021 – 2 BvL 8/19 (Rn. 106). Der verfassungsrechtlich noch mögliche Spielraum zur Ausweitung der Möglichkeiten der Vermögensabschöpfung ist zu nutzen. Erleichterungen bei der Beweisführung sind er-

forderlich, insbesondere in den Bereichen der organisierten Kriminalität und des Terrorismus, wo ein nachhaltig krimineller Lebenswandel des Betroffenen deutlich wird und unter Berücksichtigung aller Umstände die plausible Wahrscheinlichkeit besteht, dass der Täter erhebliche Vermögenswerte durch strafrechtlich relevantes Handeln erlangt hat. Wird der noch bestehende gesetzgeberische Spielraum nicht genutzt, so nährt das den Boden für Geldwäsche und der OK-Gruppierungen, die so ihre Strukturen sukzessive festigen und erweitern können.

Es sollten daher die Möglichkeiten beweis erleichternder (materieller) Regelungen, etwa nach dem Modell anderer europäischer Länder, einer vertieften Prüfung unterzogen werden, mit dem Ziel, § 76a IV StGB durch eine verfassungskonforme Regelung zu ergänzen, die weitere Beweiserleichterungen zum Nachweis der unrechtmäßigen Herkunft von Vermögen erlaubt. Die Länder haben bereits im Bundesrat 2016 beschlossen, inwieweit bei der Abschöpfung von Vermögen unklarer Herkunft namentlich für die Bereiche des Terrorismus und der organisierten Kriminalität weitergehende Beweiserleichterungen geschaffen werden können. In Zukunft soll der legale Erwerb der Vermögenswerte in Zusammenhang mit diesen Deliktsbereichen zur Beweiserleichterung von den Beschuldigten nachgewiesen werden. (BR-DS. 418/16 [B])

Novellierung der Nr. 101 der RiStBV

Deutschland ist durch die Palermo-Konvention und den Rahmenbeschluss der EU zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität völker- und unionsrechtlich zur Bekämpfung der OK verpflichtet. Bis 2017 ist Deutschland dieser Verpflichtung nur partiell nachgekommen. Die 2017 implementierte neue Vorschrift des § 129 StGB ist besser geeignet, um Gruppierungen der OK zu erfassen. Allerdings werden die meisten Verfahren jedoch gemäß § 154 StPO eingestellt. Dadurch bleiben OK-Strukturen im Dunkeln und polizeiliche Lagebilder passen nicht zur juristischen Aufarbeitung. Um Verfahrenseinstellungen im Bereich der OK zukünftig zu verhindern, sollte die Nr. 101 der RiStBV dahingehend überarbeitet werden, dass im Absatz 1 ein neuer Satz zwei eingefügt wird, der wie folgt lautet:

Nr. 101 RiStBV-E

(1) Von den Möglichkeiten einer Einstellung nach § 154 Absatz 1 StPO soll der Staatsanwalt in weitem Umfang und in einem möglichst frühen Verfahrens stadium Gebrauch machen. Dies gilt nicht für Straftaten nach § 129 StGB. (...)

Infiltration in OK-Gruppierungen erleichtern

Die Ermittlungsbehörden müssen mit den notwendigen Befugnissen und Mitteln ausgestattet werden, um die OK-Strukturen mit den jeweiligen Hierarchien und Netzwerken aufklären zu können. Durch die Infiltration von OK-Gruppierungen können Beweise direkt aus erster Hand gesammelt und die Netzwerke viel schneller und effektiver enttarnt werden. In Deutschland funktioniert die Infiltration noch mit veralteten Methoden über eingeschleuste Beamte oder V-Personen. Zusätzlich schränkt der aktu-

elle Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Regelung des Einsatzes von Verdeckten Ermittlern und Vertrauenspersonen sowie zur Tatprovokation die Strafverfolgungsbehörden gerade in Ermittlungen im Bereich der Organisierten Kriminalität ein bzw. macht das Instrument nutzlos. Andere Staaten, wie zum Beispiel die USA und Großbritannien, sind da schon wesentlich weiter und rüsten ihre Ermittlungsteams mit einem gesamten Infiltrationsequipment aus. So betreiben zum Beispiel spezielle Einheiten ganze Plattformen im Darknet, um kriminelle Netzwerke aufzudecken oder geben sich selbst als ein Teil der OK aus. Um auch hierzulande effektiver mit verdeckten Ermittlungen gegen OK-Strukturen vorgehen zu können, müssen die Infiltrationstechniken verfassungsgemäß verfeinert und der Zeugenschutz ausgebaut werden. **§ 110a StPO** ist, um die Möglichkeit zu erweitern, dass verdeckte Ermittler einen Online-Account einer dritten Person übernehmen, um unter dieser Legende ermitteln zu können.

Im Zusammenhang mit illegalen Warensendungen ist **§ 99 StPO** zu reformieren, dass auch die bei der Sendungsverfolgung anfallenden Nutzungsdaten von verdächtigen Personen abgefragt werden können. Dann wäre es möglich, dass auch IP-Adressen abgefragt werden können, die dadurch generiert werden, dass die verdächtige Person die Sendungsverfolgung nutzen.

Es bedarf insbesondere einer Rechtsgrundlage dafür, hochgefährliche Plattformen, die für OK-Aktivitäten genutzt werden, auch dann einseitig von Deutschland aus abzuschalten, wenn die Server im Ausland stehen. Das ist besonders im Kontext von Kinderpornographie-Netzwerken erforderlich, wo die Verhinderung der Verbreitung des Materials, um weiteren Missbrauch zu verhindern von ebenso großer Bedeutung ist, wie die Ermittlung der Täter.

Verkehrsdatenspeicherung in den Grenzen der EuGH-Rechtsprechung ausschöpfen

Die Verkehrsdatenspeicherung verpflichtet Anbieter von öffentlich zugänglichen Telekommunikations- und Internetdiensten bestimmte personenbezogene Kommunikationsdaten über einen gesetzlich vorgegebenen Zeitraum zu speichern. Die Daten sollen im Bedarfsfall den Ermittlungsbehörden zur Verfügung gestellt werden. Es handelt sich hierbei ausdrücklich nicht um Kommunikationsinhalte, sondern ausschließlich um Daten, die eine Identifizierung der Person ermöglichen sollen, eben die IP-Adresse sowie die Portnummer. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat in mehreren Urteilen eine pauschale anlasslose Datenspeicherung für unzulässig befunden und auch das System der Verkehrsdatenspeicherung in Deutschland für rechtswidrig erklärt. In seiner Rechtsprechung hat der EuGH einer Speicherung von personenbezogenen Daten in den Mitgliedstaaten klar definierte Grenzen gesetzt. Die Grundlage hierfür bildet die Richtlinie 2002/58/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 2002 über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation. Dementsprechend sind nur bestimmte Formen der Verkehrsdatenspeicherung zulässig, wenn diese dem Schutz der nationalen Sicherheit, der Bekämpfung schwerer Kriminalität oder den Schutz der öffentlichen Sicherheit

dienen. Eine vorsorgliche Speicherung von IP-Adressen ist nach der aktuellen Rechtsprechung erlaubt, wenn diese zeitlich auf das Notwendigste begrenzt wird.

Der Gesetzgeber muss einen klar definierten Rechtsrahmen für die Verkehrsdatenspeicherung in Deutschland auf der Grundlage der europäischen Rechtsprechung formulieren. Eine zukünftige Speicherung relevanter Kommunikationsdaten, die mit EU-Recht vereinbar sind, sollte die vorsorgliche befristete Speicherung von IP-Adressen und Portnummer beinhalten.

Personelle Maßnahmen

Einbindung von Wirtschafts- & Finanzexperten in allen Ermittlungsphasen

Alle OK-Gruppierungen verfolgen das Hauptziel der Gewinnmaximierung, welches durch die Ausübung krimineller Handlungen erreicht wird. Jedes Jahr werden in Deutschland schätzungsweise rund 100 Milliarden Euro gewaschen und danach entweder für neue Straftaten genutzt oder unbemerkt in den legalen Finanz- und Wirtschaftskreislauf überführt. Viele OK-Gruppierungen haben über die Jahre hinweg professionelle Systeme aus intransparenten und nur schwer zurück verfolgbareren Finanzströmen etabliert. Mit dem Geld aus Drogenhandel, illegaler Prostitution oder Waffengeschäften werden dann Immobilien, Schmuck oder Autos gekauft und große Barbeträge dem legalen Geldsystem zugeführt. Um effektiver gegen diese Strukturen vorgehen zu können, müssen die Strafverfolgung, insbesondere die Geldwäschebekämpfung, die Finanzermittlungen und die Vermögensabschöpfung deutlich verstärkt werden. Außerdem muss die behördenübergreifende Zusammenarbeit zwischen Polizei, Zoll, Steuerverwaltung und Justiz noch weiter intensiviert werden. Im Rahmen zukünftiger Finanzermittlungen muss die Identifizierung und Abschöpfung von Kryptowährungen ebenfalls weiter ausgebaut werden, da alternative digitale Zahlungsmittel aufgrund der Anonymität für OK-Gruppierungen immer attraktiver werden. Durch die Einbindung von Wirtschafts- und Finanzexperten bei den Strafverfolgungsbehörden soll der vielversprechende Ansatz „Follow the Money“ weiter intensiviert werden, da sich insbesondere führende Akteure aus OK-Gruppierungen über Finanzdelikte effektiv überführen lassen. Im Gegensatz zu Gewaltdelikten, die meist nicht von führenden Akteuren begangen werden, lassen sich Finanzdelikte oft durch eine intensive Ermittlungsarbeit zu systemrelevanten Akteuren der OK-Gruppierungen zurückverfolgen.

Ein Verfahren, ein interdisziplinäres Team

Ermittlungsverfahren im Bereich der OK sind aufwändig und forschungsintensiv. Zudem umfassen sie in der Regel bei jedem einzelnen Verfahren verschiedene Rechtsgebiete, mehrere Verwaltungsebenen und haben noch dazu meist internationale Verknüpfungen. Deshalb sollte der Grundsatz gelten: Ein Verfahren, ein interdisziplinäres Team.

Das interdisziplinäre Team sollte sich aus allen wesentlichen Bereichen, die für eine OK-Bekämpfung bestehen bzw. notwendig sind, zusammensetzen. Ein idealtypisches

Team sollte sich je nach Einzelfall wie folgt bilden: Ermittlungsführer (EK-Leiter), Aktenführer, Staatsanwalt, Wirtschaftsexperte, Finanzexperte, Steuerbeamter, Cyber-Experte, Verbindungsbeamte von Bundespolizei, BKA, LKA, Europol, Interpol, Stadt/Kommune.

Die konkrete Zusammensetzung sollte in jedem Einzelfall in Abhängigkeit von den Ermittlungsnotwendigkeiten vom EK-Leiter in enger Abstimmung mit der für das jeweilige Verfahren zuständigen Staatsanwaltschaft getroffen werden.

Ansprechpartner der Konferenz

Vorsitzender

Dr. Christos Katzidis MdL

Nordrhein-Westfalen

Platz des Landtags 1

40221 Düsseldorf

Tel: 0211 8842186

christos.katzidis@landtag.nrw.de

Stellvertretende Vorsitzende

Ann Christin von Allwörden MdL

Mecklenburg-Vorpommern

Lennéstraße 1

19053 Schwerin

Tel: 0385 5252215

vonallwoerden@cdu.landtag-mv.de

Stellvertretender Vorsitzender

Marco Lübke MdBB

Bremen

Am Wall 135

28195 Bremen

Tel: 0421 308940

luebke@cdu-bremen.de