

ANTRAG

der Fraktion der CDU

Organisierte Kriminalität und Clankriminalität auch in Mecklenburg-Vorpommern beobachten, beurteilen und bekämpfen

Der Landtag möge beschließen:

I. Der Landtag stellt fest:

1. 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 Rockerkriminalität oder transatlantische Drogenindustrie, organisierte Wirtschaftskriminalität oder heterogene Zusammenschlüsse von kriminellen Akteuren.
2. Die Gefahr, die von OK ausgeht, ist bei Weitem nicht so offensichtlich wie bei der Terrorismusgefahr. Sie ist aber nicht weniger gefährlich. Während Terrorismus darauf abzielt, durch die Anwendung von Gewalt religiöse oder ideologische Ziele zu erreichen, geht es bei der OK 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 Mafiaorganisationen und Familienclans zeichnen sich durch gefestigte Strukturen aus. Sie überdauern in der Regel Generationen.
3. Mecklenburg-Vorpommern darf kein sicherer Hafen für kriminelle Machenschaften von Clans werden. Durch die verstärkten Maßnahmen der Behörden anderer Bundesländer gegenüber Clankriminalität wird die Wahrscheinlichkeit maßgeblich erhöht, dass eine Auslagerung der Aktivitäten auch nach Mecklenburg-Vorpommern die Folge sein wird. Der Landtag ist besorgt über erste Anzeichen, nach denen das Bundesland als bevorzugtes Ziel für kriminelle Clans deutlicher hervortritt.

II. Die Landesregierung wird aufgefordert, gemeinsam mit der Bundesregierung und den anderen Bundesländern organisatorische, präventive, gesetzgeberische und personelle Maßnahmen auf die jeweiligen örtlichen, sachlichen und rechtlichen Möglichkeiten zu prüfen und unmittelbar mit der Umsetzung zu beginnen, um die Ausbreitung von OK auch in Mecklenburg-Vorpommern bereits in den Anfängen zu verhindern.

Franz-Robert Liskow und Fraktion

Begründung:

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 Prozent. Weitere 10,4 Prozent 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 Bericht des Europäischen Polizeiamtes Europol über die Bewertung der Bedrohungslage im Bereich der schweren und Organisierten Kriminalität in der EU (SOCTA-Bericht) ist nicht sicher 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 agieren einige Strukturen zunehmend gewaltlos, integrieren sich jedoch immer mehr in der Gesellschaft und schirmen sich durch ein Netz legaler Unternehmen systematisch ab. EU-weit nutzen 80 Prozent 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 und Prostitution zum Zwecke der Ausbeutung in sexueller Hinsicht, Drogen- und Waffenkriminalität, Schmuggel, Schutzgelderpressung und andere Erpressungsformen, Wirtschaftskriminalität und Betrug, Inverkehrbringung von Falschgeld und Geldwäsche, Glücksspielbereich, Produktpiraterie, Kunst- und Antiquitätendiebstahl, Autodiebstahl und -schieberei, Umweltkriminalität, illegale Abfallentsorgung und illegale Sportwetten.

Alle OK-Gruppierungen haben eine eindeutige Gemeinsamkeit. Sie wollen maximalen Profit und sich systematisch ausbreiten, um ihre Macht zu vergrößern, wobei sie für das Erreichen dieser Ziele Straftaten als geeignetes Mittel zum Zweck ansehen. Außerdem setzen sie alle Mittel ein, um den Bestand ihrer Organisation zu sichern. OK ist in unserer Gesellschaft seit Jahrzehnten präsent, weil sie hier den Nährboden für ihre Aktivitäten hat, ihr System erfolgreich funktioniert, sie hier soziale Räume beanspruchen kann und sie sich hier Strukturen legaler wirtschaftlicher Betätigung aufbauen konnte und kann. 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 personeller 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.

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. Die fruchtbaren Nährböden 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.

Dass drängende Fragen zur Ermittlung, Einordnung und Feststellung von OK und insbesondere Clankriminalität auch in Mecklenburg-Vorpommern bestehen, zeigt die aktuelle Diskussion um den Einbürgerungsantrag und das Insolvenzverfahren des staatenlosen Clanchefs Isso Remmo. Der Minister für Inneres, Bau und Digitalisierung will in Sachen Clankriminalität klar falschen Entwicklungen von Anfang an ein Stoppzeichen setzen und sich jetzt vor allem mit den Berliner Behörden austauschen, damit die Polizei im Land in Sicherheitsfragen nicht bei Null anfängt. Auch wenn für Mecklenburg-Vorpommern für 2022 keine OK-Verfahren im Zusammenhang mit Clankriminalität für das Bundeslagebild gemeldet wurden, muss realistisch mit einer Ausbreitung und Etablierung von Clanstrukturen gerechnet werden.

Die innenpolitischen Sprecher von CDU/CSU in Bund, Ländern und Europa haben auf ihrer Sprechertagung am 16. März 2024 ein Positionspapier zur Bekämpfung der OK in Deutschland verfasst, das Grundlage dieses Antrages ist. Die Landesregierung in Mecklenburg-Vorpommern und die Landesregierungen in den anderen Bundesländern sind angehalten, diese Vorschläge aufzugreifen. Die Ausbreitung der OK in Mecklenburg-Vorpommern muss bereits in den Anfängen verhindert werden.

Deshalb wird die Landesregierung aufgefordert, gemeinsam mit der Bundesregierung und den anderen Bundesländern die nachfolgenden organisatorischen, präventiven, gesetzgeberischen und personellen Maßnahmen auf die jeweiligen örtlichen, sachlichen und rechtlichen Gegebenheiten zu prüfen und unmittelbar mit der Umsetzung zu beginnen.

I. Organisatorische Maßnahmen

1. 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 OK befasst sind, sollten über bundesweit einheitliche Zusatzqualifikationen (beispielsweise Betriebswirtschaftslehre, Steuerrecht, Immobilienrecht) verfügen. Die entsprechenden Fortbildungseinheiten sollten nach einheitlichen Standards durch das Bundeskriminalamt koordiniert werden.

2. Digitale Ermittlungsbehörden und Verwendung von KI-Systemen

Der Einsatz von Künstlicher Intelligenz (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 Bereichen 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 einheitlichen Fallbearbeitungssystems 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 KI der EU vollumfänglich auszuschöpfen. Dieser „Artificial Intelligence Act“ zielt darauf ab, harmonisierte Regelungen in Bezug auf die spezifische Nutzung von 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.

3. 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 z. B. 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. In Zukunft müssen Forschungsprojekte auf diese umfassenden Datenmengen zurückgreifen können, wie es beispielsweise in den Niederlanden der Fall ist.

4. Einrichtung eines interdisziplinären Forschungsinstitutes 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).

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 sozioökonomische 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.

5. Errichtung einer Zentralstelle zur Administration von Joint Investigation Teams

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

6. 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 proaktiver 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 OK 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 OK 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 Cycle und die Europäische multidisziplinäre Plattform gegen kriminelle Bedrohungen (EMPACT) dienen. Dabei ist der Policy Cycle oder Politikzyklus 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 Politikzyklus lässt sich das operative Grundgerüst der EU-Politik darstellen. Die 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.

Auf der Grundlage von Bedrohungsszenarien, Daten der Strafverfolgungs- und Kontrollbehörden, insbesondere der ständigen Gemeinsamen Bund-Länder-OK-Analyse- und Koordinationsstelle, sowie anhand von Forschungsergebnissen können so Entwicklungen antizipiert werden und der Dynamik von OK kann ein dynamisches Verfolgungskonzept entgegengesetzt werden. Diese Koordinationsstelle ist idealerweise beim Bundeskriminalamt einzurichten.

II. Präventive Maßnahmen

1. Bargeldloser Zahlungsverkehr

Deutschland ist nach wie vor ein „Bargeld-Land“. Fast 60 Prozent 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 auch die 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 Euro, Portugal 3 000 Euro, Frankreich und Italien 1 000 Euro und Griechenland 500 Euro) und auch der Europäischen Union (Vertreterinnen und Vertreter der EU haben sich auf eine Bargeldobergrenze von 10 000 Euro geeinigt). Die bisherige Ausweispflicht bei Barzahlungen über 10 000 Euro stellt kein effektives Hindernis dar und auch das seit dem 1. Januar 2023 geltende Bargeldverbot beim Immobilienkauf ist nicht ausreichend für eine effektive Bekämpfung der OK. Aus sicherheitspolitischer Sicht würde sich eine Bargeldobergrenze von 10 000 Euro anbieten.

2. Stärkung der Zusammenarbeit und 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 OK ein, die noch stärker ausgebaut werden muss. Das ist insoweit möglich, als kriminalitätsrelevante Informationen im Rahmen des Verwaltungsverfahrens (z. B. 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 OK 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 von OK in Deutschland verstärkt am EU-Konzept ausgerichtet werden, indem die Zuverlässigkeitsprüfungen im Verwaltungsverfahren einschließlich des grenzüberschreitenden Informationsaustausches gestärkt werden. Um dies umzusetzen, müssen auch Rechtsgrundlagen für den Informationsaustausch geschaffen werden.

III. Gesetzgeberische Maßnahmen

1. 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 immense Schäden verursacht und hohe 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 Bedrohungspotenzial realisiert, wird bisher nicht sichtbar im Strafrecht abgebildet.

§ 129 des Strafgesetzbuches (StGB) erfasst bisher u. a. nur den Zusammenschluss mehrerer Personen als Straftat, ohne dass es auf eine (weitere) Begehung einer Straftat ankommt. OK 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 Absatz 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.

2. Änderung des § 76a Absatz 3 StGB

Das kriminalitätsbezogene Vermögensabschöpfungsrecht nimmt in der Bekämpfung der OK eine Schlüsselrolle ein. Der zu verzeichnenden Zunahme der Aktivitäten von Gruppierungen der OK 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 war angehalten, sechs beschlagnahmte Immobilien wieder auszuhändigen, 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, sondern als „präventiv-ordnende Maßnahme eigener Art mit kondiktionsähnlichem Charakter“ [BVerfG, Beschluss vom 10. Februar 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 erforderlich, insbesondere in den Bereichen der OK und des Terrorismus, wo ein nachhaltiger 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 Absatz 4 StGB durch eine verfassungskonforme Regelung zu ergänzen, die weitere Beweiserleichterungen zum Nachweis der unrechtmäßigen Herkunft von Vermögen erlaubt. Die Länder haben bereits im Bundesrat im Jahr 2016 beschlossen, inwieweit bei der Abschöpfung von Vermögen unklarer Herkunft, namentlich für die Bereiche des Terrorismus und der OK, weitergehende Beweiserleichterungen geschaffen werden können. In Zukunft soll der legale Erwerb der Vermögenswerte im Zusammenhang mit diesen Deliktsbereichen zur Beweiserleichterung von den Beschuldigten nachgewiesen werden [Bundesratsdrucksache 418/16 (B)].

3. Novellierung der Nummer 101 der Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren (RiStBV)

Deutschland ist durch die Palermo-Konvention und den Rahmenbeschluss der EU völker- und unionsrechtlich zur Bekämpfung der OK verpflichtet. Bis zum Jahr 2017 ist Deutschland dieser Verpflichtung nur partiell nachgekommen. Die im Jahr 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 Nummer 101 der RiStBV dahingehend überarbeitet werden, dass nach Absatz 1 Satz 2 folgender Satz eingefügt wird:

„Dies gilt nicht für Straftaten nach § 129 StGB.“

4. 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 aufzuklären 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 aktuelle Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Regelung des Einsatzes von Verdeckten Ermittlern und Vertrauenspersonen sowie zur Tatprovokation die Strafverfolgungsbehörden gerade in Ermittlungen im Bereich der OK ein bzw. macht das Instrument nutzlos. Andere Staaten, wie z. B. die USA und Großbritannien, sind da schon wesentlich weiter und rüsten ihre Ermittlungsteams mit einem gesamten Infiltrationsequipment aus. So betreiben z. B. 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. Ziel muss es sein, die Befugnisse verdeckter Ermittler gezielt zu erweitern (vgl. §§ 110a, 161, 163f StPO).

Im Zusammenhang mit illegalen Warensendungen ist § 99 StPO zu reformieren, sodass 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 nutzt.

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 Kinderpornografienetzwerken erforderlich, wo die Verhinderung der Verbreitung des Materials, um weiteren Missbrauch zu verhindern, von ebenso großer Bedeutung ist wie die Ermittlung der Täter.

5. Verkehrsdatenspeicherung in den Grenzen der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes 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 dem 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 Portnummern beinhalten.

IV. Personelle Maßnahmen

1. Einbindung von Wirtschafts- und 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 zurückverfolgbaren 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.

2. Ein Verfahren, ein interdisziplinäres Team

Ermittlungsverfahren im Bereich der OK sind aufwendig 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 und 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.