

Prof. Dr. Arndt Sinn
(Prof. h.c. National University
Kaohsiung)

Lehrstuhl für Deutsches und
Europäisches Straf- und Strafprozessrecht,
Internationales Strafrecht sowie Strafrechtsver-
gleichung

Vors. der Ethikkommission

Direktor des



Heger-Tor-Wall 14
49069 Osnabrück
Telefon: (0541) 969-6133 DW 6135
Fax: (0541) 969-4852
LS-Sinn@uos.de
zeis@uos.de

Osnabrück, 04.12.2023



Stellungnahme zum Antrag der Fraktion der SPD

„Gefahren für den Rechtsstaat und die innere Sicherheit ernst nehmen - Die Landesregierung muss die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität intensivieren.“ Drs. 13/4189 vom 25.04.2023

Ausgangslage

Organisierte Kriminalität (OK) ist ein Phänomen, das sich aus Profit nährt und wächst und zum Machterhalt alle Mittel einsetzt, die den Bestand der Organisation garantieren. Organisierte Kriminalität ist deshalb in unserer Gesellschaft präsent, weil sie hier den Nährboden für die illegalen Aktivitäten findet, weil sie erfolgreich funktioniert, weil sie soziale Räume beansprucht, weil sie Strukturen legaler wirtschaftlicher Betätigung nutzt, weil sie flexibel ist und anpassungsfähig, skrupellos und smart. Organisierte Kriminalität generiert sehr schnell hohe Gewinne und kann so personelle, finanzielle und technische Ressourcen effektiv einsetzen, um ihre Ziele zu erreichen. Die Lebensadern der OK sind der Handel mit illegalen Gütern und das Angebot illegaler Dienstleistungen.

Die Gesichter der Organisierten Kriminalität erkennen

Wenn von Organisierter Kriminalität gesprochen wird, so dominieren im Wesentlichen zwei Vorstellungen. Die erste Vorstellung betrifft die Art der Struktur Organisierter Krimi-

nalität und in dieser Hinsicht herrscht das Bild von Mafiaorganisationen vor, die hierarchisch, straff und über Befehle geführt und durch Gehorsam, Loyalität, Gewalt und Abschottung auf Dauer zusammengeschmiedet werden. Die zweite Vorstellung betrifft die Tätigkeitsbereiche von Organisierter Kriminalität. Hier herrscht die Vorstellung, dass Organisierte Kriminalität Profite im Wesentlichen über illegale Drogen, Waffen und Menschen erwirtschaftet. Beide Vorstellungen sind partiell nicht grundsätzlich falsch, aber sie entsprechen in ihrer Verallgemeinerung nicht der Wirklichkeit, wie sie die Strafverfolgungs- und Kontrollorgane und auch die Forschung weltweit wahrnehmen, und sie entsprechen auch nur zum Teil der deutschen Realität. Organisierte Kriminalität hat viele Gesichter und es kommt darauf an, diese zu erkennen.

Warum ist Organisierte Kriminalität gefährlich?

Die Gefährlichkeit Organisierter Kriminalität ist weit weniger offensichtlich wie beim Terrorismus. Mit terroristischen Straftaten werden unmittelbar Personen und Sachwerte vernichtet, das gesellschaftliche und politische System wird mit Gewalt und Drohung angegriffen, um einen anderen Gesellschaftsentwurf Wirklichkeit werden zu lassen. Ziel ist die Einschüchterung und Verunsicherung der Bevölkerung. Deshalb tritt Terrorismus aus dem Verborgenen heraus, wird im Anschlag sichtbar und zeigt unmittelbar in der Vernichtung von Leben und Sachwerten sein zerstörerisches Gesicht. Organisierte Kriminalität geht dagegen eher konspirativ und im Verborgenen vor. Damit soll nicht behauptet werden, dass Gewalt keine Rolle spielen würde, aber um die illegalen Geschäfte nicht zu gefährden, um Aufmerksamkeit zu vermeiden und unentdeckt zu bleiben, ist Gewalt eher ein letztes Mittel zur Zielerreichung: Profit.

Die Gefahr, die von organisierter Kriminalität ausgeht, kann einerseits mittelbar über die gesamtgesellschaftlichen Folgen krimineller Aktivitäten beschrieben werden. Durch parallele Schattenwirtschaft entgehen den Regierungen Einnahmen, die sie für Investitionen in öffentliche Dienstleistungen wie Gesundheit, Bildung und Infrastruktur benötigen. Die Kriminalität hat direkte negative Auswirkungen auf die Lebensqualität der Bürger in der EU und äußert sich in Form von sozialer Ausgrenzung, Arbeitslosigkeit, Ungleichheit, einem Gefühl der Unsicherheit und der erhöhten Anfälligkeit bestimmter Gruppen für Ausbeutung oder Anwerbung.¹

Andererseits gehen mit Organisierter Kriminalität auch unmittelbare Gefährdungen für die Wirtschaft und den Bürger einher. Unmittelbar werden Bürger geschädigt, wenn sie betrogen durch Produktfälschungen minderwertige Ware erhalten. Das kann Auswirkungen auf die Produktsicherheit und damit auf Leib und Leben ebenso haben, wie auf die Funktionsfähigkeit von Lieferketten, wenn minderwertige Maschinenteile verbaut werden. Gefälschte Arzneimittel und Medizinprodukte gefährden Bürger und der Handel mit

¹ *Europol*, European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA), A corrupting influence: the infiltration and undermining of Europe's economy and society by organised crime, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2021, S. 8.

illegalen Pestiziden oder bedrohten Tier- und Pflanzenarten unsere Natur als Lebensgrundlage. Der illegale Waffenhandel gefährdet die Sicherheit des Miteinanders und schafft Gelegenheit zur Eskalation.

In der Form organisierter Straftatbegehung liegt die besondere Gefährlichkeit von Organisierter Kriminalität. Die Flexibilität, Anpassungsfähigkeit, Abschottung, Mobilität, Spezialisierung, Vernetzung und das arbeitsteilige Vorgehen sowie die Nutzung von technischen Innovationen verleihen OK illegitime politische, wirtschaftliche und soziale Machtpositionen, die unsere freiheitliche, demokratische und soziale Grundordnung verfälschen und substantiell gefährden. Hauptmotiv der OK ist es, Geld zu verdienen. Dieses illegal erwirtschaftete Geld verschafft diesen Gruppierungen ein Machtpotential sowohl auf den illegalen als auch auf den legalen Märkten, wenn es bspw. darum geht, einerseits die Profite in illegale Geschäfte zu reinvestieren, den Handel auszubauen, anzupassen oder als Mittel zur Korruption einzusetzen und andererseits die Gewinne durch Geldwäsche zurück in den legalen Wirtschaftskreislauf zu schleusen.

Definition zur Organisierten Kriminalität modernisieren und den Straftatbestand zur kriminellen Vereinigung (§ 129 StGB) reformieren

Um das Bedrohungspotenzial, das von Organisierter Kriminalität ausgeht, beschreiben zu können, muss man zunächst einmal wissen, was Organisierte Kriminalität überhaupt ist. Wie der Begriff schon vermuten lässt, handelt es sich um eine besondere Erscheinungsform von Kriminalität, die sich dadurch auszeichnet, dass sie *organisiert* begangen wird. Die mit Organisation einhergehende Regelhaftigkeit, Arbeitsteilung und gemeinsame Zielverfolgung sowie Kontinuität macht diese Erscheinungsform von Kriminalität so gefährlich, denn darin ruht ein Potenzial wiederholter, strukturierter und auch in Zukunft zu erwartender Tatbegehung. Organisierte Kriminalität ist also kein einmaliges Ereignis, weshalb kurzfristige und zeitlich begrenzte Zusammenschlüsse von Tätern für ein bestimmtes kriminelles Projekt nicht erfasst werden. Vielmehr ist es ein für die Gesellschaft und das einzelne Opfer besonders gefährliches Kriminalitätsphänomen, weil Straftaten erwartbar auch in der Zukunft begangen werden.

Um Organisierter Kriminalität vorzubeugen (Prävention) oder sie zu verfolgen (Repression), benötigt man Merkmale, die in eine Definition gefasst werden können und Organisierte Kriminalität für eine wirksame Bekämpfung sichtbar werden lassen. Das ist deshalb notwendig, da mit Prävention oder Repression eines derart besonderen Kriminalitätsphänomens auch besondere Präventionsmechanismen oder Strafverfolgungsaktionen einhergehen. Wenn also klar ist, dass von Organisierter Kriminalität ein besonders hohes Bedrohungspotenzial oder Verletzungsrisiko oder besonders hohe Schäden ausgehen, so können dementsprechend dann auch besondere Präventions- und Ermittlungsmaßnahmen durchgeführt werden. Außerdem hat die Einordnung eines Kriminalitätsphänomens als Organisierte Kriminalität Auswirkungen auf die Organisation bei den

Strafverfolgungsbehörden. So wurden in einigen Bundesländern Schwerpunktstaatsanwaltschaften für Organisierte Kriminalität eingerichtet.

Seit 1990 existiert eine Definition zur Organisierten Kriminalität, die man als Arbeitsdefinition für die Strafverfolgungspraxis bei Polizei und Staatsanwaltschaft benutzt. Allerdings findet sich diese nicht im Strafgesetzbuch. „Organisierte Kriminalität“ ist also kein rechtlich definierter Begriff. In der gerichtlichen Praxis spielt diese Definition deshalb auch keine Rolle. Über Anknüpfungspunkte für Organisierte Kriminalität im Strafgesetzbuch hat man immer wieder nachgedacht und man hat sich im Jahr 1992 mit dem OrgKG² bewusst dagegen entschieden, in das deutsche Strafgesetzbuch einen OK-Straftatbestand aufzunehmen.³ Gesetzliche Anknüpfungspunkte für Organisierte Kriminalität wollte man in der Bandenkriminalität sowie im gewerbsmäßigen Verhalten verankert sehen. Deshalb wurde im OrgKG auch die Bestrafung der Bandenkriminalität ausgeweitet. In strafprozessualer Hinsicht hat man besondere Ermittlungsmaßnahmen zur Verfolgung der Organisierten Kriminalität aufgenommen. Um allein die Mitwirkung in einer kriminellen Organisation bestrafen zu können, ohne dass es auf die Beteiligung an einem Bandendiebstahl o. Ä. ankommen sollte, wurde § 129 StGB, die Mitgliedschaft in einer kriminellen Vereinigung, diskutiert.⁴ Dieser Straftatbestand wurde allerdings nicht für die Organisierte Kriminalität „erfunden“. Vielmehr findet er sich schon im Reichsstrafgesetzbuch⁵ und die Deutung des Begriffs der kriminellen Vereinigung hatte in der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs bereits starke, aber enge Konturen erfahren.⁶ Danach war es erforderlich, dass u. a. die kriminelle Vereinigung einen sog. Gesamtwillen bildet, was bedeutet, dass der Wille des einzelnen Mitglieds in der kriminellen Vereinigung sich diesem unterordnen müsse. Im Kern ging es also um die Feststellung, dass eine Unterordnung des Willens des Einzelnen unter den Willen der Gesamtheit zur Verfolgung gemeinsamer Zwecke festgestellt werden musste.⁷ Allein die Formulierung zeigt schon, dass dies in der Strafverfolgungspraxis nicht einfach nachzuweisen war. Hinzu kommt, dass mit einer solch engen Sichtweise sich die z. T. in organisierten kriminellen Gruppierungen anzutreffenden hierarchischen Strukturen nicht erfassen ließen. Deshalb verwundert es nicht, dass es im Vergleich zu den Fallzahlen, die im Bundeslagebild zur Organisierten Kriminalität veröffentlicht wurden und die auf der Definition der Arbeitsgruppe Justiz und Polizei aus dem Jahre 1990 beruhen (s. o.), kaum Strafverfahren bzw. Verurteilungen auf der Grundlage von § 129 StGB gegeben hat.⁸

² Gesetz zur Bekämpfung des illegalen Rauschgifthandels und anderer Erscheinungsformen der Organisierten Kriminalität (OrgKG) v. 15.7.1992, BGBl. I 1992 Nr. 34, S. 1302 ff.

³ Vgl. BT-Drs. 12/989, S. 24.

⁴ Vgl. BT-Drs. 12/989, S. 24.

⁵ Vgl. § 129 RStGB, wo allerdings noch von „Verbindung“ die Rede ist.

⁶ Vgl. bspw. BGHSt 31, 239 f.; 45, 26 ff. (35); 54, 216 ff. (221)

m. w. Nw.

⁷ Vgl. BGHSt 54, 216 ff. (221) m. w. Nw.

⁸ Vgl. dazu u.a. Sinn, Arndt/Iden, Marcel Patric/Pörtner, Patrick, Alter Wein in neuen Schläuchen oder Paradigmenwechsel beim Begriff der kriminellen Vereinigung (§ 129 Abs. 2 StGB)?, in: ZIS 2021, 435 ff. (450).

Es bedurfte erst eines gegen die Bundesrepublik Deutschland durch die EU-Kommission angedrohten Vertragsverletzungsverfahrens⁹, bis im Sommer 2017 der Gesetzgeber tätig geworden ist und § 129 StGB reformiert hat. In diese Vorschrift wurde ein Absatz 2 mit folgendem Inhalt eingefügt:

„Eine Vereinigung ist ein auf längere Dauer angelegter, von einer Festlegung von Rollen der Mitglieder, der Kontinuität der Mitgliedschaft und der Ausprägung der Struktur unabhängiger organisierter Zusammenschluss von mehr als zwei Personen zur Verfolgung eines übergeordneten gemeinsamen Interesses.“

Diese Definition der kriminellen Vereinigung orientiert sich eindeutig an den Vorgaben der UNTOC¹⁰ sowie aus dem EU-Rahmenbeschluss zur Organisierten Kriminalität.¹¹ Sie geht sogar über diese hinaus.¹² Im Jahr 2021 hat sich auch der 3. Strafsenat des BGH¹³ zu dieser Definition bekannt und die enge Auslegung aufgegeben. Heute darf § 129 StGB als ein Straftatbestand gelten, mit dem Organisierte Kriminalität wenigstens partiell strafrechtlich zu erfassen ist.¹⁴

Bei der Interpretation der Merkmale einer kriminellen Vereinigung darf aber nicht aus dem Blick geraten, dass sich Organisierte Kriminalität stetig wandelt. Deshalb bedarf es auch einer ständigen Anpassung des rechtlichen Instrumentariums, um diese Form krimineller Zusammenschlüsse zu erfassen. Es kommt also darauf an, das Potential des § 129 Abs. 2 StGB bei der Strafverfolgung für Strukturermittlungen zu nutzen, die veraltete OK-Definition aus dem Jahr 1990 zu modernisieren und § 129 StGB als OK-Straftatbestand zu reformieren (vgl. dazu unten Handlungsempfehlung Nr. 3). Deshalb ist es ein Irrweg, wenn im BKA-Lagebild zur OK zum Berichtsjahr 2022 eine neue Form von Kriminalität erfunden wird, die mehr als eine Bande, aber weniger als Organisierte Kriminalität sein soll: die „schwere strukturelle Kriminalität“. Denn damit führt man das veraltete Konzept fort und kreierte neue Abgrenzungsprobleme, ohne dass man dem OK-Phänomen rechtlich und tatsächlich einen Schritt nähergekommen wäre.

⁹ Vgl. BT-Drs. 18/11275 v. 22.2.2017, Entwurf eines [...] Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches — Umsetzung des Rahmenbeschlusses 2008/841/JI des Rates v. 24.10.2008 zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität, S. 8. Das Verfahren konnte durch ein Pilotverfahren abgewendet werden.

¹⁰ Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität v. 15.11.2000, UN-Dok. A/RES/55/25.

¹¹ Rahmenbeschluss des Rates v. 24.10.2008 zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität (2008/841/JI), ABl. EU Nr. L 300 v. 11.11.2008, S. 42 ff.

¹² Vgl. dazu Sinn, Arndt, in: Sinn et al., Populismus und alternative Fakten, Tübingen 2020, S. 259 ff. (274).

¹³ NJW 2021, 2813.

¹⁴ Vgl. dazu Sinn, Arndt/Iden, Marcel Patric/Pörtner, Patrick, Alter Wein in neuen Schläuchen oder Paradigmenwechsel beim Begriff der kriminellen Vereinigung (§ 129 Abs. 2 StGB)?, in: ZIS 2021, 435 ff. (450).

Herausforderungen bewältigen

Ermittlung der OK-Strukturen in Hierarchien und Netzwerken

Die rechtlichen Herausforderungen im Zusammenhang mit Organisierter Kriminalität liegen einerseits in der Erfassung des Kriminalitätsphänomens in all seinen Erscheinungsformen als Straftat und andererseits in den Ermittlungsmöglichkeiten und -befugnissen in OK-Komplexen. Seit der Reform des § 129 StGB im Jahr 2017 und der Aufnahme einer Legaldefinition zur kriminellen Vereinigung, die internationalen Vorgaben genügt, ist die Erfassung von Organisierter Kriminalität als kriminelle Vereinigung nun möglich. Polizei- und Justizpraxis sollten dies auch nutzen, um Strukturermittlungen zu führen. Denn werden diese nicht geführt, wird man das Netzwerk oder die Hierarchie nicht ermitteln, sondern nur einzelne, mglw. unbedeutende Personen, zur Verantwortung ziehen. Das ist auch im Zusammenhang mit dem Angebot krimineller Dienstleistungen (Crime-as-a-Service, CaaS) von Bedeutung. Eine der Herausforderungen ist in diesem Kontext die Planung der Ermittlungsressourcen. Zwar müssen alle verfügbaren Mittel eingesetzt werden, um die kriminellen Serviceanbieter zu ermitteln, doch muss dies parallel zu international koordinierten Maßnahmen gegen die Hauptakteure erfolgen, welche die Plattformen und Dienste betreiben, die diese Straftaten überhaupt erst ermöglichen.¹⁵ Die Ermittlung allein der Dienstleister wird das Netzwerk nicht erschüttern.

OK-Gruppierungen infiltrieren

Eine weitere Herausforderung besteht in der Durchbrechung der Abschottung, die für OK prägend ist. Infiltration ist das Mittel der Wahl, wenn es um die Informationsgewinnung insbesondere im Kontext von Organisierter Kriminalität geht. Rechtlich befinden wir uns in Deutschland derzeit auf der Stufe „Infiltration 2.0“: Neben verdeckten Ermittlern, V-Personen und nicht offen ermittelnden Beamten (NOEPS), die in persona Informationen sammeln („Infiltration 1.0“), kann die Infiltration auch technisch durch die Quellen-Telekommunikationsüberwachung (Q-TKÜ) und Online-Durchsuchung sichergestellt werden. In anderen Ländern ist man inzwischen schon auf dem Level 3.0 angekommen: Neben den beiden erstgenannten Infiltrationstechniken werden ganze Darknet-Plattformen übernommen und zum Schein weiterbetrieben (3.0).¹⁶ Auf dem nächsten Level 4.0 wird in den USA das gesamte Infiltrationsequipment selbst entwickelt und verdeckt an die Personen vertrieben, von denen man annimmt, dass sie der Organisierten Kriminalität angehören. Mit einer scheinbar abhörsicheren Krypto-App „ANoM“, einem

¹⁵ Vgl. *Europol*, IOCTA 2021, S. 17.

¹⁶ Vgl. dazu die Ermittlungen zum Online-Marktplatz „Hansa-Market“ in den Niederlanden oder zu „Childs-play“ in Australien; Greenberg, Operation Bayonet: Inside the Sting That Hijacked an Entire Dark Web Drug Market, *WIRED* 03.08.2018, abrufbar unter <https://www.wired.com/story/hansa-dutch-police-sting-operation/> (zuletzt 4.12.2023); *Knaus*, Australian police sting brings down paedophile forum on dark web, *The Guardian* (07.10.2017), abrufbar unter <https://www.theguardian.com/society/2017/oct/07/australian-police-sting-brings-down-paedophile-forum-on-dark-web> (zuletzt 4.12.2023).

verdeckt durch die Polizeibehörden betriebenen Online-Firmenauftritt und einem Informanten gelang es dem FBI in Zusammenarbeit mit weiteren Behörden, mehr als 9000 Nutzer dieser App zu infiltrieren. Im Jahr 2021 folgte dann die Operation „Trojan Shield“, eine gemeinsame Polizeiaktion, an der mindestens sechzehn Länder beteiligt waren und weltweit 800 Tatverdächtige festgenommen wurden.¹⁷

Klare Verwertbarkeitsregelungen schaffen

Die rechtlichen Probleme, die sich bei grenzüberschreitenden Ermittlungen aus den unterschiedlichen Levels der Infiltration ergeben, sind enorm, wenn es um die Frage der Verwertbarkeit der erlangten Informationen in einem deutschen Strafverfahren geht. Aber auch wenn man sich auf dem gleichen Level bewegt, so sind die Probleme damit nicht ausgeräumt, weil die Eingriffsvoraussetzungen für die Infiltration in den verschiedenen Ländern sehr unterschiedlich sind. Paradigmatisch dafür steht der EncroChat-Komplex¹⁸ auf Level 2: Deutsche Gerichte müssen sich derzeit bundesweit mit der Verwertbarkeitsfrage beschäftigen und es gibt dazu unterschiedliche Rechtsauffassungen. Der Gesetzgeber hat es aber in der Hand, klare Regeln für die grenzüberschreitende Verwertbarkeit zu schaffen.

Angesichts der Möglichkeiten zur Infiltration sind die Betreiber krimineller Online-Märkte nicht untätig geblieben. Die Zunahme der Strafverfolgungsaktivitäten in den letzten Jahren hat sie dazu veranlasst, Gegenmaßnahmen zu ergreifen, um ihre Aktivitäten und Gewinne zu schützen. Es wurden neue Mechanismen zum Schutz vor DDoS-Angriffen von Konkurrenten eingeführt und die Dienste werden bevorzugt in Ländern gehostet, in denen die internationale justizielle Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung nicht gut funktioniert. Hinzukommt, dass sich illegale Märkte aufgrund eines erhöhten Verfolgungsdrucks auf verschiedene verschlüsselte Kommunikationskanäle wie Telegram und Wickr ausgedehnt haben.¹⁹ Das zeigt, dass die Ermittler im Dark-Web ihren Fokus auch auf andere Plattformen ausweiten müssen.²⁰ Dafür muss das rechtlich zulässige Verfolgungsinstrumentarium zur Verfügung gestellt werden.

Stärkung der Zusammenarbeit bei der Abschöpfung kriminell erwirtschafteter Vermögenswerte

Die Organisierte Kriminalität auszutrocknen bedeutet, bei ihr die kriminellen Erlöse abzuschöpfen. Die Einziehung von kriminellen Vermögenswerten erfolgt in einem fünfstufi-

¹⁷Vgl. <https://www.tagesschau.de/investigativ/organisierte-kriminalitaet-anom-101.html> (zuletzt 4.12.2023).

¹⁸ Vgl. zum EncroChat-Komplex *Derin/Singelnstein*, NStZ 2021, 449 (449 ff.); *Wahl*, ZIS 2021, 452 (452 ff.); *Zimmermann*, ZfStW 2022, 173 ff.

¹⁹ Vgl. *Europol*, IOCTA 2021, S. 9.

²⁰ Vgl. *Europol*, IOCTA 2021, S. 36.

gen Prozess: Identifizierung, Einfrieren, Verwaltung, Einziehung und Veräußerung. Der Erfolg dieses Prozesses hängt von der Zusammenarbeit verschiedener Akteure (Verwaltungsbehörde, Polizei, Zoll, Steuerfahndung, Staatsanwaltschaft, Gerichte usw.) ab, was in der Praxis weiterhin eine Herausforderung darstellt. Europol, und dem ist zuzustimmen, sieht die Notwendigkeit, den gesamten Prozess der Vermögensabschöpfung zwischen den Strafverfolgungsbehörden, der Justiz und den Vermögensverwaltungsstellen besser zu integrieren und abzustimmen.²¹

OK-Forschung stärken

Die OK-Forschung ist in Deutschland auf niedrigem Niveau. Die Datenlage für Bedrohungsszenarien und einen proaktiven zukunftsorientierten Ansatz zur Antizipation neuer Gefahren ist dementsprechend dünn. Die gegenwärtige OK-Kriminalpolitik verlässt sich auf Daten in den OK-Lagebildern, die bei ihrem Erscheinen schon veraltet sind und nur die Vergangenheit widerspiegeln. Um dieses Defizit zu beseitigen, ist die Einrichtung eines Forschungsinstituts dringend erforderlich, an dem unter einem gemeinsamen Dach u.a. Rechtswissenschaft, Volkswirtschaft, Betriebswirtschaft, Politologie, Kriminologie, Soziologie sowie technische Fächer zusammen Organisierte Kriminalität in ihrer Struktur, in ihren Tätigkeitsfeldern und Modi Operandi erforschen und Gegenstrategien entwickeln. Dieses Forschungsinstitut soll gleichzeitig ein Zentrum für die Fortbildung von Polizei- und Justizkräften in Deutschland sein, damit schnell und anlassbezogen neue Entwicklungen zur OK oder Änderungen des rechtlichen Rahmens sowie Best Practices in die Praxis getragen werden können.

Von 2021-2023 hat ein interdisziplinär aufgestelltes Forscherteam, das von zahlreichen Praktikern aus der Polizei- und Justizpraxis sowie dem Zoll inhaltlich begleitet wurde, das OK-Phänomen in der wohl umfangreichsten Studie zur Lage in Deutschland untersucht.²² Aus diesen Forschungen sind Handlungsempfehlungen für Entscheidungsträger aus der Politik, Praxis und der Gesetzgebung wie folgt hervorgegangen:

Handlungsempfehlungen²³

Definitiv:

1. Modernisierung der OK-Definition

Die seit den 1990er Jahren in der deutschen Praxis maßgebliche Definition Organisierter Kriminalität sollte überarbeitet werden.

²¹ Vgl. *Europol*, SOCTA 2021, S. 30.

²² Vgl. https://www.internationales-strafrecht.uni-osnabrueck.de/forschung/kooperationen_und_abgeschlossene_projekte/ok_30.html (zuletzt 4.12.2023).

²³ Die folgenden Handlungsempfehlungen sind solche des Gesamtverbundes zum Forschungsprojekt „OK 3.0“, soweit sie nicht ausdrücklich anders gekennzeichnet sind.

Eine OK-Definition muss klar, verständlich und in ihren Merkmalen hinreichend bestimmt sein. Sie sollte deshalb möglichst ohne fakultative Merkmale formuliert werden. Bestandteil von ihr sollen nur Merkmale sein, welche für die Bestimmung der OK notwendig, aber auch hinreichend sind. Das dürften, wie eine Analyse des bisherigen Definitionsbestandes gezeigt hat, vor allem vier Begriffselemente sein, die personaler-, zeitlicher-, voluntativer sowie organisatorischer Natur sind. Insbesondere im organisatorischen Begriffselement sollte die OK-Definition elaboriert sein. Nur dann wird hinreichend deutlich, worin das Spezifikum von organisierter im Kontrast zu nicht organisierter Kriminalität oder z.B. einfacher Bandenkriminalität liegt.

Gleichzeitig sollte die OK-Definition auch neuartige OK-Erscheinungsformen abbilden. Insbesondere ist zu prüfen, wie mögliche Verbindungen zwischen der OK und dem Terrorismus, die Verfolgung immaterieller Interessen (z.B. im Rahmen hoch organisierter Kinderpornographie-Netzwerke) oder fließende und flexible Gruppenstrukturen im Bereich des Crime-as-a-Service (CaaS) mit Hilfe einer reformierten Definition erfasst werden können. Aus der Definition sollte zudem deutlich hervorgehen, dass der Personenzusammenschluss, welcher die weiteren drei genannten Begriffselemente aufweist, Straftaten durch seine Mitglieder begehen muss, um unter OK subsumiert werden zu können.

2. Betonung organisierter Wirtschaftskriminalität als Phänomen von eigenständiger Bedeutung

Die Bedeutung der organisierten Wirtschaftskriminalität hat aufgrund wachsender Verflechtungen zwischen kriminellen Gruppen und legal auftretenden Akteuren in der Wirtschaft zugenommen. Dabei weist organisierte Wirtschaftskriminalität phänomenologische Spezifika auf, die bisher nur unzureichend in Strafverfolgungskonzepten berücksichtigt werden. Um Ressourcen und Kompetenzen sinnvoll einzusetzen und eine bessere Erfassung dieses Phänomens zu ermöglichen, sollte die organisierte Wirtschaftskriminalität definiert werden.

Dabei sollten insbesondere folgende Parameter berücksichtigt werden: Organisierte Wirtschaftskriminalität stellt einen Teilbereich der OK dar, weshalb zunächst das Vorliegen von OK festzustellen ist. Zudem weist organisierte Wirtschaftskriminalität einen Bezug zum Marktgeschehen auf; sie tritt in Konkurrenz zur legal agierenden Wirtschaft und

wirkt sich dadurch auf diese aus. Gehandelt wird dabei mit immateriellen oder materiellen Gütern, die üblicherweise am legalen Markt verfügbar sind. Darin unterscheidet sie sich von anderen Formen der OK. Organisierte Wirtschaftskriminalität zeichnet sich zudem durch die Nutzung einer gewissen Logistik und von Unternehmensstrukturen aus.

Rechtlich:

3. Anwendung des § 129 StGB in OK-Kontexten

Die Bundesrepublik Deutschland ist durch die Palermo-Konvention zur Organisierten Kriminalität sowie durch den Rahmenbeschluss der EU zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität völkerrechtlich und unionsrechtlich verpflichtet, Organisierte Kriminalität als Straftat abzubilden. Bis zum Jahr 2017 sind der Gesetzgeber und die Justizpraxis dieser Verpflichtung nur partiell und nur mittels einer Erfassung durch banden- und gewerbsmäßige Begehungsweisen in Form von Regelbeispielen und Qualifikationen bei einzelnen OK-typischen Delikten gerecht geworden.

Die Untersuchung konnte offenlegen, dass die Vorschrift des § 129 StGB seit ihrer Reform im Jahr 2017 besser geeignet ist, Gruppierungen der OK zu erfassen und das spezifische Gefahrenpotenzial der OK in großen Teilen abzubilden. Aktuell gelangen die meisten Verfahren, die aufgrund eines Verdachts wegen einer Straftat nach § 129 StGB eingeleitet werden, jedoch nicht zur Anklage. Dies liegt unter anderem an dem gegenüber anderen OK-typischen Delikten geringen Strafraumen. Außerdem erlangen die Strafverfolgungsbehörden im Rahmen der Ermittlungen möglicherweise auch Erkenntnisse über die Begehung von banden- und gewerbsmäßigen Straftaten. Die Anforderungen an den Nachweis einer Organisationsstruktur sind bei diesen Delikten im Vergleich zu § 129 StGB geringer, gleichzeitig sehen jedoch die genannten Straftaten im Regelfall einen höheren Strafraumen vor. Aus diesem Grund beschränken sich die Ermittlungen von diesem Zeitpunkt an auf die entsprechenden Regelbeispiele und Qualifikationen. Etwaige Straftaten nach § 129 StGB werden dann regelmäßig nach §§ 154 f. StPO eingestellt oder die Strafverfolgung beschränkt. Dies führt dazu, dass die Ermittlungen nicht auf mögliche Strukturen der OK ausgeweitet werden, phänomenologische Unterschiede zwischen Banden und OK-Gruppierungen im Dunkeln bleiben und damit letztendlich die justizielle Aufarbeitung von OK nicht mit dem polizeilichen Lagebild zur OK kongruent ist. Um dies zu ändern, soll durch eine Änderung der RiStBV sichergestellt werden, dass

Mitglieder von Gruppierungen der OK auch als Mitglieder einer kriminellen Vereinigung verfolgt werden, sofern sie die Voraussetzungen des § 129 StGB erfüllen.

Zu prüfen wäre folgende Ergänzung der RiStBV:

Nr. 101 RiStBV

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

Möglich sind außerdem Änderungen in der Struktur und in der Reichweite des § 129 StGB. So sollte die Norm zur Verfolgung krimineller Vereinigungen im Ausland, § 129b Abs. 1 S. 3 StGB überdacht und ggf. überarbeitet werden, damit ausländische OK-Gruppierungen in Deutschland einfacher verfolgt werden können. Denn das Erfordernis einer Verfolgungsermächtigung durch das Bundesministerium der Justiz beruht auf dem Gedanken, dass außenpolitische Nachteile infolge einer Strafverfolgung ausländischer politischer Gruppierungen vermieden werden sollten. In OK-Fällen führt die Beantragung einer derartigen Ermächtigung aber unter Umständen zu erheblichen Verzögerungen und kann für Praktiker einen Grund darstellen, auf eine Anwendung des § 129 StGB zu verzichten, obwohl diese angebracht wäre.

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.²⁴ Reformbedürftig ist jedenfalls die komplexe und unübersichtliche Struktur des Qualifikationstatbestandes in § 129 Abs. 5 S. 3 StGB.

Die in § 74a Abs. 1 Nr. 4 GVG enthaltene obligatorische Zuweisung von Fällen des § 129 StGB zu Staatsschutzkammern sollte, mit Ausnahme von Vereinigungen mit explizit politischem Bezug, entfallen.²⁵

4. Anpassung des materiellen und prozessualen Steuerstrafrechts an die Besonderheiten der OK

²⁴ Handlungsempfehlung des ZEIS.

²⁵ Handlungsempfehlung des IfK.

Zum einen sollte bereits im Ermittlungsverfahren die steuerstrafrechtliche Expertise gebündelt werden, indem die Konzentrationszuständigkeit des § 391 Abs. 1 AO auf alle richterlichen Entscheidungen im steuerstrafrechtlichen Ermittlungsverfahren ausgeweitet wird. Zum anderen sollte bei der Hinterziehung von Verbrauchsteuern bei Verbringung von Waren aus einem EU-Mitgliedsland in das deutsche Steuergebiet der Wertungswiderspruch der Ungleichbehandlung von Verbringer (nur § 370 AO) und Abnehmer (auch § 373 AO) aufgelöst werden. Dazu sollte ein Regelbeispiel eines besonders schweren Falles in § 370 Abs. 3 S. 2 Nr. 7 AO-E in Form der gewerbsmäßigen Verbrauchsteuerverkürzung bei Verbringung aus einem anderen Mitgliedsland eingefügt werden. Dieser besonders schwere Fall sollte in § 100a Abs. 2 Nr. 2a) StPO-E aufgenommen werden:

§ 370 Abs. 3 S. 2 Nr. 7 AO-E:

„[...], oder

7. gewerbsmäßig solche Verbrauchsteuern verkürzt, die bei Verbringung aus einem anderen EU-Mitgliedstaat entstehen.“

§ 100a Abs. 2 Nr. 2a) StPO-E:

„a) Steuerhinterziehung unter den in § 370 Absatz 3 Satz 2 Nummer 1 genannten Voraussetzungen, sofern der Täter als Mitglied einer Bande, die sich zur fortgesetzten Begehung von Taten nach § 370 Absatz 1 verbunden hat, handelt, oder unter den in § 370 Absatz 3 Satz 2 Nummer 5 oder 7 genannten Voraussetzungen,“

5. Eindämmung der Ausuferungs- und Überlastungstendenzen im Bereich der Geldwäschebekämpfung im materiellen Recht sowie im Kontext der Geldwäscheverdachtsanzeigen

Die Leichtfertigkeitstraftbarkeit der Geldwäsche in § 261 Abs. 6 StGB sollte auf schwere Straftaten begrenzt werden, um die mit der Einführung des All-Crimes-Ansatzes verbundene Ausweitung der Strafbarkeit abzufangen:

§ 261 Abs. 6 StGB-E:

„Wer in den Fällen des Absatzes 1 oder 2 leichtfertig nicht erkennt, dass es sich um einen Gegenstand nach Absatz 1 handelt, der aus einer schweren Straftat im Sinne des § 100a Abs. 2 Nr. 1 bis 11 StPO herrührt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft. Satz 1 gilt in den Fällen des Absatzes 1 Satz 1 Nummer 3 und 4 nicht für einen Strafverteidiger, der ein Honorar für seine Tätigkeit annimmt.“

Da das Geldwäschegesetz (GwG) keine rechtssicheren Voraussetzungen für eine Geldwäscheverdachtsanzeige statuiert, kommt es derzeit zu einer kaum zu bewältigenden Flut an Geldwäscheverdachtsanzeigen, auch im Bagatellbereich. Daher sollte der für eine Geldwäscheverdachtsanzeige erforderliche Verdachtsgrad legal definiert werden und eine Differenzierung zwischen einfacher, gewerbs- und bandenmäßiger Geldwäsche vorgenommen werden, sodass der Fokus der Strafverfolgung auf die Bekämpfung organisierter und schwerer Kriminalität sowie der damit bisweilen im Zusammenhang stehenden Terrorismusfinanzierung gelegt werden kann:

§ 43 Abs. 1 GwG-E:

„Der Verpflichtete hat es unabhängig vom Wert des betroffenen Vermögensgegenstandes oder der Transaktionshöhe unverzüglich der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen zu melden, wenn

1. der Verdacht besteht, dass

a) ein Vermögensgegenstand, der mit einer Geschäftsbeziehung, einem Maklergeschäft oder einer Transaktion im Zusammenhang steht, Objekt einer banden- oder gewerbsmäßigen Geldwäsche darstellen könnte,

b) ein Geschäftsvorfall, eine Transaktion oder ein Vermögensgegenstand im Zusammenhang mit Terrorismusfinanzierung steht oder

c) der Vertragspartner seine Pflicht nach § 11 Absatz 6 Satz 3, gegenüber dem Verpflichteten offenzulegen, ob er die Geschäftsbeziehung oder die Transaktion für einen wirtschaftlich Berechtigten begründen, fortsetzen oder durchführen will, nicht erfüllt hat, oder

2. wenn der Verpflichtete Kenntnis von einer zureichend gesicherten Tatsachengrundlage dafür hat, dass ein Vermögensgegenstand, der mit einer Geschäftsbeziehung, einem Maklergeschäft oder einer Transaktion im Zusammenhang steht, aus einer strafbaren Handlung stammt, die eine Vortat der Geldwäsche darstellen könnte.

Verdacht im Sinne der Nummer 1 meint dabei die Annahme der Wahrscheinlichkeit des Vorliegens eines bestimmten Sachverhalts, die sich aufgrund der Kenntnis darauf hinweisender Anzeichen ergibt.“

6. Berücksichtigung der Besonderheiten der Organisierten Wirtschaftskriminalität in der Strafprozessordnung

Die StPO sieht bislang keine gemeinsame Verfolgung von Vortat und Geldwäsche vor, obwohl die Geldwäsche regelmäßig durch OK und organisierte Wirtschaftskriminalität dazu genutzt wird, die illegal erlangten Vermögenswerte zu verschleiern und deshalb ein Zusammenhang zwischen Vortat und Geldwäsche besteht. Der Begriff des Zusammenhangs in § 3 StPO sollte daher neben den dort bereits genannten Anschlussdelikten auch Geldwäsche und Steuerhhehlerei erfassen, um eine gemeinsame Verfolgung mit der jeweiligen Vortat zu ermöglichen.

Effektive Strukturermittlungen setzen auch im Bereich organisierter Wirtschaftskriminalität mitunter sog. Online-Durchsuchungen voraus, die jedoch aktuell nur unzureichend vom Straftat katalog des § 100b Abs. 2 StPO erfasst sind. Der Katalog der „besonders schweren Straftaten“ in § 100b Abs. 2 StPO sollte daher um Delikte der organisierten Wirtschaftskriminalität ergänzt werden:

§ 100b Abs. 2 Nr. 1 StPO-E:

„[...] n) besonders schwerer Fall des Betrugs nach § 263 Absatz 1 unter den in § 263 Absatz 3 Satz 2 Nummer 1 Variante 2 genannten Voraussetzungen sowie Betrug in den Fällen des § 263 Absatz 5,

o) Computerbetrug in den Fällen des § 263a Absatz 2 in Verbindung mit § 263 Absatz 5,

p) Subventionsbetrug in den Fällen des § 264 Absatz 3 in Verbindung mit § 263 Absatz 5,

q) besonders schwerer Fall des Vorenthaltens und Veruntreuens von Arbeitsentgelt nach § 266a Absatz 1 unter den in § 266a Absatz 4 Satz 2 Nummer 4 genannten Voraussetzungen,

r) besonders schwerer Fall der Urkundenfälschung nach § 267 Absatz 1 unter den in § 267 Absatz 3 Satz 2 Nummer 1 Variante 2 genannten Voraussetzungen,

s) besonders schwerer Fall der Bestechlichkeit und Bestechung nach § 335 Absatz 1 unter den in § 335 Absatz 3 Satz 2 Nummer 1 bis 3 genannten Voraussetzungen,“

§ 100b Abs. 2 Nr. 11 StPO-E:

„11. aus der Abgabenordnung:

a) besonders schwerer Fall der Steuerhinterziehung nach § 370 Absatz 1 unter den in § 370 Absatz 3 Satz 2 Nummer 5 genannten Voraussetzungen,

b) bandenmäßiger Schmuggel nach § 373 Abs. 2 Nr. 3,

c) Steuerhehlerei im Falle des § 374 Absatz 2 S. 1 Var. 2.“

7. Ganzheitliche Bekämpfung der Geldwäsche: Klare Gesetzesvorgaben und konzentrierte Ermittlungsstrategien gegen Geldwäsche; Stärkung der Vermögensabschöpfung

Eine effektive Bekämpfung von OK muss mittels eines ganzheitlichen Ansatzes erfolgen. Ein solcher bedingt, dass sowohl Finanzermittlungen als auch der Vermögensabschöpfung in Ermittlungsverfahren ein höherer Stellenwert eingeräumt wird. Die Stärkung der Bekämpfung der Geldwäsche setzt die Weiterentwicklung rechtlicher Rahmenbedingungen voraus, wie z.B. die Einführung einer Bargeldobergrenze bzw. die Ausweitung von Bargeldverboten beim Kauf bestimmter Güter wie Immobilien, welche das Sanktionsdurchsetzungsgesetz vorsieht. Zudem bedarf es der Stärkung operativer Fähigkeiten der mit Geldwäsche betrauten Mitarbeitenden und einer Anpassung der Prozesse der Geldwäschebekämpfung, um Verdachtsfälle effizienter zu bearbeiten.

8. Stetige Anpassung der Ermittlungsmaßnahmen an die technischen und phänomenologischen Entwicklungen: Berücksichtigung neuer Technologien, kriminologische und rechtswissenschaftliche Evaluation des Einsatzes Verdeckter Ermittler (VE), Bestandsaufnahme eines ermittlungsbezogenen, rechtskonformen Einsatzes von KI

Mit Blick auf die fortschreitende Digitalisierung aller Lebensbereiche müssen Ermittlungsmaßnahmen unter Berücksichtigung rechtsstaatlicher Grundsätze an den Stand des technischen Fortschritts angepasst werden. Hierzu zählen auch ausreichende Rahmenbedingungen für einen ermittlungsbezogenen Einsatz neuartiger Technologien. Der Gesetzgeber ist angehalten, dafür klare und rechtssichere Normen zu schaffen (Beispiele: Auswertung von Automotive IT sowie Smartwatches; Mindestspeicherfristen; Nachweis über Vermögenswerte; ...). Weiterhin ist die Evaluation der rechtlichen Rahmenbedingungen des Einsatzes VE notwendig, um aktuellen Entwicklungen Rechnung zu tragen. Es bedarf darüber hinaus einer ausführlichen Bestandsaufnahme, die die Möglichkeiten des ermittlungsbezogenen und rechtskonformen Einsatzes von KI eruiert.

9. Ausrichtung des administrativen Ansatzes an dem EU-Konzept durch Stärkung der Zuverlässigkeitsprüfungen im Verwaltungsverfahren einschließlich des grenzüberschreitenden Informationsaustausches

Die Untersuchung des administrativen Ansatzes zur Bewältigung von OK hat gezeigt, dass die aktuell in Deutschland als administrativer Ansatz beschriebene Praxis der EU-Konzeption und den dort beschriebenen Grenzen nur teilweise entspricht. Dies bedeutet jedoch nicht, dass deutsche Verwaltungsbehörden nicht grundsätzlich innerhalb ihrer Zuständigkeiten in die OK-Bewältigung eingebunden werden dürfen. Möglich ist dies vor allem dann, wenn kriminalitätsrelevante Informationen im Verwaltungsverfahren (beispielsweise bei der Erteilung, dem Widerruf oder der Rücknahme von Genehmigungen) durch die zuständigen Behörden berücksichtigt werden können. Dies ist aktuell bei der Überprüfung der Zuverlässigkeit von Antragstellern im Verwaltungsverfahren der Fall. Dabei spielt der Informationsaustausch zwischen den an der OK-Bewältigung beteiligten Behörden eine herausragende Rolle. So müssen die Verwaltungsbehörden, sofern eine Berücksichtigung der Informationen möglich ist, Zugang zu diesen Informationen haben. Defizite sind hierbei aktuell das Bewusstsein der Verwaltungsbehörden von diesen Möglichkeiten und zudem der Informationsaustausch mit den beteiligten Partnern (wie beispielsweise den Kommunen und den Strafverfolgungs- und Finanzbehörden). Beson-

ders schwierig gestaltet sich dieser im Rahmen grenzüberschreitender Sachverhalte, da es an einem einheitlichen Rechtsrahmen zum grenzüberschreitenden Informationsaustausch der Verwaltungsbehörden mangelt. Deshalb sollte sich der administrative Ansatz zur OK-Bewältigung in Deutschland vermehrt an dem EU-Konzept durch eine Stärkung der Zuverlässigkeitsprüfungen im Verwaltungsverfahren einschließlich des grenzüberschreitenden Informationsaustausches ausrichten. Um dies umzusetzen, müssen auch Rechtsgrundlagen für den Informationsaustausch geschaffen werden.

Strategisch-organisatorisch

10. Einrichtung einer ständigen gemeinsamen Bund-Länder-Koordinationsstelle zur Analyse der OK

Die Analyse von Trends und Bedrohungen durch die OK zeigt die Notwendigkeit einer proaktiven Perspektive, insbesondere um etwaige Entwicklungstendenzen zu antizipieren und hierauf zu reagieren. Bei der Bewältigung neuartiger Erscheinungsformen der OK müssen die Strafverfolgungsbehörden bestrebt sein, mit der Kriminalitätsentwicklung „Schritt zu halten“. Notwendig ist es daher, gesellschaftliche, technologische und strukturelle Entwicklungen laufend zu beobachten und kriminelle Potentiale frühzeitig zu identifizieren.

Die alljährlichen Lagebilder sind hierzu nicht ausreichend. Dazu bedarf es der Zusammenführung, Analyse und Bewertung aller relevanten Informationen von Sicherheitsbehörden auf Bund- und Länderebene im Rahmen einer gemeinsamen Plattform. Diese Plattform soll mittels eines Crime-Monitoring und einer strategischen Vorausschau Entwicklungen antizipieren und diese einem dynamischen Verfolgungskonzept zuführen. Die dazu zur Verfügung gestellten Ressourcen sollten in einem 4-Jahres-Rhythmus evaluiert und priorisiert werden.

In diesem Rahmen ist auch eine Fortentwicklung und Verstetigung behördenübergreifender Kooperationsformen zur gemeinsamen OK-Bekämpfung, wie die Schaffung gemeinsamer Ermittlungseinheiten und die Zentralisierung von Ermittlungszuständigkeiten innerhalb der Polizei und Justiz, anzustreben. Dies setzt die Zentralisierung von Auswertung und Analyse, insbesondere die flächendeckende Einführung von Schwerpunktstaatsanwaltschaften und die Etablierung einer standardisierten Zuständigkeits- und Verfahrensbearbeitungspraxis, voraus.

11. Verbesserung der (digitalen) Infrastruktur bei den Strafverfolgungsbehörden und der Justiz: Unter Zentralstellenverantwortung nationale Datenbanken, Plattformen und neue Technologien für effektive Ermittlungen, Auswertungen und Analysen realisieren

Für eine erfolgreiche OK-Bekämpfung benötigen die Strafverfolgungsbehörden und die Justiz bessere Möglichkeiten zu einer behörden- und länderübergreifenden Zusammenarbeit. Die Einrichtung eines bundesweit einheitlichen, zumindest untereinander kompatiblen E-Aktenkonzepts sowie die Bereitstellung einer leistungsfähigen Infrastruktur zu einer schnellen und unbürokratischen Koordination über Behörden- und Ländergrenzen hinweg wären wichtige Schritte auf dem Weg einer Modernisierung veralteter Verwaltungsstrukturen. Bundesweit sind zielgruppenorientierte und datenschutzkonforme Datenbanken zum Wissenstransfer und Datenaustausch bereitzustellen. Dieses „Data-warehouse“ polizeilicher Daten ist Grundlage einheitlicher Prozesse im Bereich Auswertung, Analyse, Ermittlungen, Aus- und Fortbildung aller mit OK-Bekämpfung befassten Stellen in den Sicherheitsbehörden.

12. Einrichtung von Cybercrime-Spezialabteilungen – Einrichtung neuer Spezialabteilungen für den Bereich „Cybercrime“ mit moderner technischer Ausstattung und konkurrenzfähigen Arbeitsmöglichkeiten

Die personellen und technischen Rahmenbedingungen bei der Bekämpfung von „Cybercrime“ erscheinen derzeit nicht ausreichend, um mit aktuellen, geschweige denn zukünftigen (technischen und gesellschaftlichen) Entwicklungen beim Agieren der kriminellen Akteure Schritt zu halten. Um den Anschluss zum „Know-How“ der OK nicht zu verlieren, sind mit moderner technischer Hard- und Software ausgestattete Cybercrime-Spezialabteilungen nötig. Des Weiteren müssen attraktive und konkurrenzfähige Aus- und Fortbildungsmöglichkeiten, aber auch generell gute Arbeitsbedingungen geboten werden, um hochspezialisierte Fachkräfte ausbilden und halten zu können.

13. Schaffung einheitlicher Kompetenzen – Bundesweite Vereinheitlichung der OK-Strafverfolgungspraxis in Hinblick auf die Organisation der Ermittlungen und die Qualifikation des Personals

Eine bundesweit einheitliche OK-Strafverfolgungspraxis würde die Ermittlungsarbeit deutlich verbessern, zumal die Aktivitäten von OK-Gruppierungen kaum je auf den Zuständigkeitsbereich einer Behörde beschränkt sind. Hierzu sollten entsprechende OK-Schwerpunktstaatsanwaltschaften in allen Bundesländern eingerichtet werden, die in komplexen Fällen die Verfahrensleitung übernehmen und auch im Übrigen eine koordinierende und Kompetenzen bündelnde Funktion erfüllen können. Darüber hinaus sollten alle mit der OK-Bearbeitung befassten Akteure über einheitliche Zusatzqualifikationen in für die OK relevanten Bereichen (u.a. auf dem Feld der Betriebswirtschaft zur Verfolgung von Finanzströmen) verfügen.

14. Einbindung von Wirtschaftsreferenten bei der Staatsanwaltschaft und den Gerichten in allen Ermittlungsphasen; Einrichtung bzw. Anstreben von Tandem-Lösungen zwischen OK- und Wirtschaftskriminalitäts-Abteilungen in Ermittlungsverfahren

Um das erforderliche Wirtschaftsfachwissen einzubinden und einen Know-how-Austausch zu ermöglichen, sollte das bereits bestehende Konzept der Tätigkeit von Wirtschaftsreferenten ausgebaut werden. Da Gerichte zwar jederzeit Sachverständige einbeziehen können, dennoch gerade bei komplexen Umfangsverfahren Unterstützung von Wirtschaftsreferenten zur Vorbereitung des Zwischen- und Hauptverfahrens sinnvoll erscheint, sollte das bei einigen Staatsanwaltschaften bereits eingesetzte Konzept der Unterstützung durch Wirtschaftsreferenten auch auf die Gerichte übertragen werden. Um Friktionen in der Beweisaufnahme im Hauptverfahren zu vermeiden, sollte die Einbindung jeweils unterhalb der Schwelle zur gutachterlichen Tätigkeit erfolgen, insbesondere im Bereich ordnender Tätigkeiten.

15. Einführung eines bundesweit einheitlich gültigen Verfahrensmanagements: Standardisierte Koordinierung aller Akteure und Ressourcen zur OK-Bekämpfung innerhalb von Umfangsverfahren

Angesichts der Komplexität und zeitlichen sowie personellen Intensität von OK-Umfangsverfahren ist die Einführung eines Verfahrensmanagements mit bundesweit

einheitlichen Standards notwendig. Wesentlich sind hierbei die Elemente Ermittlungskonzeption, Ermittlungscontrolling sowie Ermittlungsevaluation. Dies ermöglicht die Identifikation von Best-Practice-Ansätzen.

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

Eine gut funktionierende internationale Kooperation ist der Schlüssel zum Erfolg der Strafverfolgung bei der Bearbeitung grenzüberschreitender Sachverhalte. Organisierte Gruppierungen sind in Deutschland und unionsweit zu ca. 70% international aktiv. Eine Gegenstrategie ist nur dann erfolgreich, wenn auf der Grundlage einer staatenübergreifenden Zusammenarbeit die Strukturen der OK ermittelt und die kriminellen Akteure verfolgt werden. Dafür ist die Einrichtung von Joint Investigation Teams (JITs) wesentlich. Mit Europol existiert bereits eine funktionierende Koordinationsstelle für den Fall, dass ein JIT gebildet wird. Allerdings existiert auf nationaler Ebene bisher keine Zentralstelle, welche für die Polizeibehörden die Administration für die Einrichtung eines JITs übernimmt und die Ressourcen dafür bereitstellt. Deshalb kann die Einrichtung eines JITs bereits daran scheitern, dass innerbehördlich keine Ressourcen und kein „Know-How“ für die Administration bereitstehen. Mit der Einrichtung einer Zentralstelle zur Administration von JITs kann die internationale Zusammenarbeit bei der Verfolgung von OK gestärkt werden.

Forschung:

17. Einrichtung eines bundesweiten interdisziplinären OK-Forschungs- und Ausbildungsinstituts zur praxisorientierten und zukunftsgerichteten Forschung, Aus- und Fortbildung

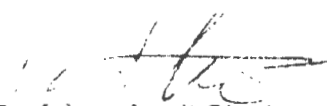
Die OK-Forschung ist in Deutschland stark ausbaufähig. Insbesondere fehlt es an Forschung zu zukunftsorientierten OK-Bewältigungskonzepten sowie der Antizipation neuer Gefahren. Ein Forschungsinstitut, das u. a. Rechtswissenschaften, Volkswirtschaft, Politikologie, Kriminologie, Kriminalistik, Soziologie und technische Fächer gleichermaßen berücksichtigt, ist vor dem Hintergrund der interdisziplinären Herausforderungen bei der Bewältigung neuer Formen von OK zwingend erforderlich. In diesem Institut können auf der Grundlage eines ganzheitlichen Ansatzes Strukturen, Phänomenbereiche und Modi Operandi moderner OK untersucht und neue Erkenntnisse und Best-Practices zeitnah und bedarfsbezogen entwickelt werden. Dabei ist auch auf eine enge Anknüpfung an

Sicherheitsbehörden im Rahmen der Fortbildung von Polizei- und Justizkräften sowie an eine zu errichtende gemeinsame Bund-Länder-OK-Analyse- und Koordinationsstelle zu achten. Zentral ist der Informationsaustausch aller an der OK-Bewältigung beteiligten Akteure. Eine regelmäßige Rückkoppelung mit dem aktuellen Forschungsstand in Form eines interdisziplinären Qualitätszirkels mit Beratungsfunktion der mit OK befassten Gremien soll zudem eine schnelle Anpassung an dynamische Entwicklungen sicherstellen. Regelmäßige Evaluationen durch den Qualitätszirkel gewährleisten die Identifikation organisatorischer und gesetzgeberischer Anpassungsbedarfe und ermöglichen die Entwicklung von Lösungsansätzen.

Von großer Bedeutung ist zudem die Aus- und Fortbildung im Bereich der OK. Erforderlich ist daher die Entwicklung bundeseinheitlicher Standards im Rahmen eines Aus- und Fortbildungsprogramms. Neben der tradierten Personalakquise sind attraktive Angebote zur Integration von Fachexpertise zu unterbreiten. Juristische Fortbildungsangebote sollten auch die Vermittlung kriminalistischer und technologischer Kenntnisse enthalten. Darüber hinaus müssen allen mit der OK-Bekämpfung befassten Akteuren Fortbildungen, insbesondere in den Themenbereichen IT, OSINT, Umfangsverfahren, Verfahrensmanagement, Cyberkriminalität, Finanzermittlungen, Vermögensabschöpfung sowie Betriebswirtschaft, zur Verfügung stehen. Interdisziplinäre Fortbildungsformate sollen eine Verknüpfung von Erkenntnissen aus der Praxis mit den Curricula der Aus- und Fortbildung ermöglichen

18. Stärkung der Forschung zur Prävention: Entwicklung von Maßnahmen zur OK-Prävention durch Erforschung der Rekrutierungsprozesse krimineller Gruppierungen

Im Kontext von OK werden präventive Maßnahmen bisher kaum diskutiert oder gar implementiert. Gerade aufgrund des großen gesamtgesellschaftlichen Schadens durch die OK erscheint dieser Umstand defizitär. Eine verstärkte Beschäftigung mit den Rekrutierungsprozessen und Beweggründen für die Beteiligung an OK-Aktivitäten – insbesondere durch empirische Forschung hierzu – könnte neue Ansätze für eine potenziell wirksame Prävention oder (frühzeitige) Intervention bei OK generieren.


(Prof. Dr. Prof. h.c. Arndt Sinn)