

20. August 2024

MR a.D. Michael Findeisen

Fr. Referatsleiter „Geldwäsche und Zahlungsverkehr“ im Bundesministerium der Finanzen - ehrenamtl. Mitarbeiter der NGO *mafianeindanke e.V* und Fellow der Bürgerorganisation Finanzwende e.V.

Anhörung des Rechtsausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen zur Drucksache 18/6762 (Antrag der Fraktion der FDP):

„Vermögensabschöpfung ist das zentrale Instrument zur Bekämpfung von Clankriminalität – Justizminister Limbach muss endlich handeln“

Stellungnahme

I. Zur vorgeschlagenen Beschlussfassung der Fraktion der FDP (Drucksache 18/6762)

Es ist davon auszugehen, dass im Beschlussvorschlag unter dem Begriff der „Vermögensabschöpfungsmaßnahmen“ die unterschiedlichen Tatbestände der Einziehung gem. §§ 73 ff StGB, die vom Gericht angeordnet und rechtskräftig worden sind, - ohne vorläufige Maßnahmen der Vermögenssicherung - angesprochen werden sollen. Die Datensätze, die sich auf eine solche rechtskräftige Entscheidung beziehen, werden nach gegenwärtiger Rechtslage von den Ländern aufgrund von zwischen den Ländern abgestimmten Verwaltungsvorschriften erhoben und an die beim Statistischen Bundesamt geführte Strafverfolgungsstatistik weitergeleitet (vgl. im einzelnen IV.). Dort wurden sie bis zur Umstellung der Strafverfolgungsstatistik (auf die noch für Einziehungen im Aufbau befindliche Datenbank Genesis-Online) unter der Fachserie 10 Reihe 3 veröffentlicht.

Die Daten in der Strafverfolgungsstatistik zu den Einziehungen gem. §§ 73 ff. StGB lassen derzeit keine belastbaren Aussagen über den Erfolg bzw. Misserfolg dieser Maßnahmen (§ 11 Abs. 1 Nr. 8 StGB) zu. Diese Bewertung gilt nicht nur für Einziehungen im Land Nordrhein-Westfalen, sondern für alle Bundesländer. Verbesserungen sind bundesweit anzustreben. Grund hierfür ist, dass die Strafverfolgungsstatistik bisher täter- und deliktsbezogen aufgebaut ist; Maßnahmen der Vermögensabschöpfung spielen eine sekundäre Rolle.

Wenn die Vermögensabschöpfung inzwischen als dritte unverzichtbare Säule im Kampf gegen Organisierte Kriminalität und ihrer Subspezies Clankriminalität angesehen wird, müssen die in die Strafverfolgungsstatistik eingehenden Datensätze zur Einziehung entsprechend erweitert werden, um valide Daten für Öffentlichkeit und die Legislative in Bund und Ländern zu liefern. Der statistische status quo bei der Einziehung ist eine Black Box. Am 23. April 2024 hat das Bundesministerium der Finanzen (BMF) den (Referenten-) Entwurf eines „Gesetzes zum Schutz des Wirtschafts- und Finanzsystems vor der Verschleierung und Einbringung bedeutsamer inkriminierter Vermögenswerte

(Vermögensverschleierungsbekämpfungsgesetz- VVBG)¹ veröffentlicht. Dieser Entwurf soll den bereits seit dem 6. 12. 2023 im Deutschen Bundestag anhängigen Gesetzesentwurf „zur Verbesserung der Bekämpfung der Finanzkriminalität“ (FKBG)² vom 6. 12. 2023 ergänzen. Fragen des „Ob und Wie der Vermögensabschöpfung“ stehen dabei im Fokus. Aufgrund der unzureichenden Datenlage muss der Deutsche Bundestag quasi im Blindflug über beide Gesetzesentwürfe entscheiden.

Vorschlag:

Es wird vorgeschlagen, dass der Landtag Nordrhein-Westfalen den Justizminister auffordert, über die Justizministerkonferenz (JuMiKo) initiativ zu werden, die Verwaltungsvorschriften der Länder zur datenmässigen Erfassung der Einziehungen gem. §§ 73 ff. StGB für die Zulieferungen der Länder an das Statistische Bundesamt zur Strafverfolgungsstatistik zu reformieren.

Der erweiterte Datensatz sollte u. a. zukünftig enthalten:

- Erfassung auch des Volumens der Einziehung in Bezug auf den Straftatbestand der einzelnen Anlasstat
- Alle Anlasstaten sind bei der Einziehung zu erfassen und gesondert auszuweisen, soweit sie für die Organisierte Kriminalität und Clankriminalität von Bedeutung sind³ (Die für die OK relevanten Anlasstaten, u. a. die Rechtsnormen „Bildung einer Kriminellen Vereinigung (§ 129 StGB)“ und „Geldwäsche (§ 261 StGB)“ werden bisher, was die Einziehungen anbelangt, mit anderen Straftaten der Öffentlichen Ordnung bzw. der Begünstigung und Hehlerei zusammengefasst, obwohl der Gesetzeszweck beider Normen ein völlig anderer ist.
- Bei der selbständigen erweiterten Einziehung gem. § 73a Abs. 4 StGB sind diese Daten anhand der für die in Absatz 4 Abs. 4 Satz 3 genannten Katalogdelikte einschließlich des eingezogenen Volumens getrennt zu erfassen.

Es steht nichts entgegen, dass, wie von den der Antragstellerin gefordert, die an das Statistische Bundesamt weitergeleiteten Datensätze der Justizbehörden des Landes Nordrhein-Westfalen zusätzlich auch auf Landesebene zusammengestellt und veröffentlicht werden.

¹

https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzestexte/Gesetze_Gesetzesvorhaben/Abteilungen/Abteilung_III/20_Legislaturperiode/2024-04-23-VVBG/0-Gesetz.html.

² BT-Drucksache 20/9648.

³ Da beide Begriffe aus der praktischen Polizeiarbeit nicht legal definiert sind (vgl. III), ist eine eigenständige datenmäßige Erfassung nicht möglich.

I. Einleitung und Problemstellung

Die sog. Clankriminalität ist ein kriminalpolitisches Dauerthema, das bei Politik und Medien seit Jahren eine hohe Aufmerksamkeit genießt. Exekutive und Legislative leiten aus dem Phänomen einen besonderen Auftrag zum präventiven und repressiven Handeln ab. Die neben der Strafverfolgung und Kriminalprävention dritte Säule der Bekämpfung der Clankriminalität soll die Vermögensabschöpfung sein.

Kriminalpolitisches Ziel der Vermögensabschöpfung ist es, dass sich „Verbrechen nicht wirtschaftlich lohnen“ und finanzielle Ressourcen für die zukünftige Begehung von Straftaten oder der Investition in den legalen Markt mittels Geldwäsche (§ 261 StGB) nicht generiert werden. Eine erfolgreiche Vermögensabschöpfung minimiert zugleich Handlungsspielräume krimineller Vereinigungen, ermöglicht Opferentschädigung sowie die Befriedigung von Ansprüchen des Staats und führt zur Entlastung staatlicher Haushalte.⁴

Dabei geht es bei der Vermögensabschöpfung längst nicht mehr um die klassische strafrechtliche Einziehung von Taterträgen einzelner Straftäter und der damit verbundenen Anlasstaten. Im Rahmen eines multidisziplinären Ansatzes gewinnt im Vorfeld der Vermögensabschöpfung die Herstellung von Transparenz und Verfolgung von Finanzströmen durch (verfahrensunabhängige) Finanzaufklärungen an Bedeutung. Unabhängig vom Vorliegen eines strafprozessualen Tatverdachts, um damit neben der Strafverfolgung auch gesamtgesellschaftlich präventive Aufgaben nach dem Recht der Gefahrenabwehr zu erfüllen. Die oftmals mit der Organisierten Kriminalität zusammenfallende Finanzkriminalität (Geldwäsche, Verstöße gegen die Abgabenordnung, Vermögensdelikte)⁵ tangiert die Solidität und Stabilität von Finanzmärkten und die Integrität legal handelnder Wirtschaftsteilnehmer.⁶ Es muss von Finanzaufklärern der Strafverfolgungsbehörden und nach dem Finanzmarktaufsichtsrecht⁷ verhindert werden, dass illegal erlangte Vermögenswerte in den legalen Finanzkreislauf gelangen.

Bei der Bekämpfung der Clankriminalität ist der antragstellenden Fraktion der FDP trotz der nach wie vor fehlenden Trennschärfe des Begriffs „Clan“⁸ grundsätzlich zuzustimmen, dass das Instrument der Einziehung von Taterträgen (§§ 73ff. StGB), im politischen Diskurs auch Vermögensabschöpfung genannt, bei deren Bekämpfung eine zentrale Rolle spielen muss und Bestandteil einer wirksamen Bekämpfungsstrategie ist. Dies gilt in jedem Fall für die unter den Begriff der Clankriminalität subsumierten Straftaten, bei denen das Handeln der Täter im Einzelfall der Gewinnmaximierung dient bzw. die Tatausführung Merkmale der Bandenkriminalität bzw. der Kriminellen Vereinigung (§ 129 StGB) oder der sog. Netzwerkkriminalität aufweist. Die Strukturen der Clankriminalität weisen im Übrigen wie bei der klassischen Organisierten Kriminalität (OK) einen hohen Abschottungsgrad auf.

⁴ Durch eine rechtskräftige Einziehung geht „das Eigentum an der Sache oder das Recht“ auf den Staat über (§ 75 StGB).

⁵ Vgl. hierzu <https://www.europol.europa.eu/publications-events/publications/other-side-of-coin-analysis-of-financial-and-economic-crime>.

⁶ *Findeisen*, Geldwäsche&Recht 4/2023, 126 ff. (129).

⁷ Zuständig hierfür ist nach dem KWG, VAG, WpHG und GwG primär die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin).

⁸ Vgl. für Viele: *Dienstbühl, Kripoz* 4/2020, 215; *Nöding, KJ* 2021, 232, zur Literatur und Medienrezeption vgl. *Kriminalistik* 1/2020, S. 27; zur Kritik am Begriff (mit gewichtigen Argumenten) *Wegner* (2023), <https://verfassungsblog.de/uber-die-sogenannte-clankriminalitaet>; für die Diskussion untauglich jedoch *Chahrouh/Sauer/Schmid, Schulz/Winkler, Generalverdacht* (2023).

Mit dem als Clan-Kriminalität von der polizeilichen Praxis verstandenen Kriminalitätsbereich werden ebenso wie bei der klassischen OK in erster Linie von den Tätern Interessen der Profitmaximierung verfolgt.

Eine effektive Vermögensabschöpfung ist deshalb erst recht für die Bekämpfung des Phänomens der sog. „klassischen“ Organisierten Kriminalität nötig.⁹ Dem (jedoch bisher in erster Linie nur strafrechtlich verstandenen) Einziehungs- bzw. Vermögensabschöpfungsrecht muß bei der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität – politisch unumstritten – aufgrund derselben kriminalpolitischen Zielrichtung ebenfalls eine Schlüsselrolle zukommen.¹⁰ In diesem Bereich werden die großen Schäden und die bedeutenden Volumina im Bereich der Eigentums- und Vermögensdelikte sowie der Finanzkriminalität generiert und nicht umgekehrt bei der Clankriminalität. Trotz der von den Medien akzentuierten Bedrohungen durch Clans und der von diesen Tätergruppen begangenen spektakulären Straftaten.

Zuzustimmen ist deshalb auch der Forderung der FDP-Landtagsfraktion NRW (Presseerklärung vom 28.11. 2023), dass es gilt, „den Sumpf der Organisierten Kriminalität mit allen Mitteln auszutrocknen“ und hierfür das Mittel der Vermögensabschöpfung effizient zu nutzen. Diese Forderung entspricht ohnehin internationalem und europarechtlichem Standard, den es in Deutschland umzusetzen gilt.¹¹

Bei dem Instrument der Vermögensabschöpfung kann sich Exekutive und Legislative in Bund und Ländern inzwischen auf eine breite Zustimmung bei der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität (OK) stützen. So ist keine Position aus den Berliner Regierungsfractionen bzw. der Fraktion der CDU/CSU und der Gruppe „Die Linke“ bekannt, die der Forderung nach Optimierung der Vermögensabschöpfung bei der Bekämpfung der OK widersprechen würde.¹² Gleiches dürfte gelten, wenn es sich um Clankriminalität im dargestellten Sinne handelt, die im Folgenden aufgrund der in der Mehrzahl der Fälle unzweifelhaft vorhandenen Schnittmengen mit der „klassischen“ OK als „**Subspezies der OK**“ angesehen wird.¹³ Fälle von Alltags- und Bagatelldelinquenz können bei dieser Zuordnung, anders als etwa im Lagebild Clankriminalität NRW¹⁴, außer Betracht bleiben, wenn es um Vermögensabschöpfung geht.

Trotz dieses an der Oberfläche vorhandenen breiten Konsenses steckt jedoch der Teufel im Detail. Problematisch und höchst strittig ist nicht nur der Begriff der Clankriminalität, sondern auch die Art und Weise der Bekämpfung der OK im Allgemeinen bzw. ihrer Subspezies Clankriminalität und der dafür notwendigen gesetzlichen Werkzeuge bzw. wie eine schnelle Verbesserung des status quo bei der Vermögensabschöpfung in allen Sektoren der OK einschließlich der Clankriminalität erreicht werden kann.

⁹ Zur Definition des von der Gemeinsamen Arbeitsgruppe Justiz/Polizei im Mai 1990 entwickelten und inzwischen etablierten Begriffs vgl. BKA, https://www.bka.de/DE/UnsereAufgaben/Deliktsbereiche/OrganisierteKriminalitaet/organisiertekriminalitaet_no_de.html.

¹⁰ Vgl. für Viele: Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestags (2023): <https://www.bundestag.de/resource/blob/972240/a67aa4ef9bc99c7293bde5f8cf7ba8b9/WD-7-073-23-pdf.pdf>.

¹¹ Richtlinie (EU) 2024/1260 vom 24.4.2024 und Empfehlungen 4 und 38 der Financial Action Task Force (FATF). Siehe <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Bestpracticesonconfiscationrecommendations4and38andaframeworkforongoingworkonassetrecovery.html>.

¹² Vgl. aktuell Antrag 20/11966 der CDU/CSU-Fraktion (/https://dserver.bundestag.de/btd/20/119/2011966.pdf) und hierzu Plenarprotokoll 20/182 vom 5. Juli 2024; S. 23686 ff.

¹³ Vgl. Ziffer II.

¹⁴ https://polizei.nrw/sites/default/files/2023-08/lagebild_clankriminalitaet_2022.pdf; S. 37ff.

Erschwerend kommt hinzu, dass der aktuelle Stand und der Erfolg bzw. Mißerfolg bei der Vermögensabschöpfung in den Ländern (einschließlich des Landes Nordrhein-Westfalen) mangels belastbarer Daten im Dunkel bleibt. **Die politische Debatte um die Wirksamkeit der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität (einschließlich ihrer Subspezies Clankriminalität) mit dem Instrument der Vermögensabschöpfung und um Reformschritte bei der Implementierung und Verbesserung des dafür erforderlichen Rechtsrahmens krankt daran, dass sie auf der Basis eines fragilen empirischen Befundes stattfindet.**

Die einzelnen Problemfelder

Auf den politischen Prüfstand müssen deshalb nicht abstrakte, wohlfeile Bekenntnisse zur Vermögensabschöpfung („Nehmt den Clankriminellen das Geld weg“¹⁵), sondern:

- Die Dichte und Qualität der Implementierung einer effizienten Vermögenseinziehung in Deutschland im Bereich der OK und der dafür erforderlichen strukturellen sowie sächlichen und personellen Mittel bei den Ermittlungsbehörden und der Länderjustiz. Eine wirksame Vermögenseinziehung setzt neben klassischen strafprozessualen verfahrensintegrierten Ermittlungen verfahrensunabhängige Finanzermittlungen und eine Verzahnung der Zuständigkeit der Polizei mit der Finanzverwaltung (Finanzämter für Steuersachen und Steuerfahndung) und mit Gewerbebehörden voraus.¹⁶ Illegale Vermögenswerte und Finanzströme müssen durch Finanzermittlungen erkennbar und damit verfolgbar werden.
- Verbesserungen allein bei der Implementierung der klassischen, kriminalitätsbezogenen Vermögensabschöpfung gem. §§ 73ff StGB in allen Bundesländern dürften nicht ausreichen. Es stellt sich vielmehr die Frage, ob der bestehende Rechtsrahmen der §§ 73ff. StGB bzw. eine ausschließliche Verortung der Vermögensabschöpfung im Strafgesetzbuch und damit die Gültigkeit der Verfahrensvorschriften der Strafprozessordnung für eine effiziente Einziehung selbst im Lichte der im Jahr 2017 vorgenommenen Reformen im StGB und der Schaffung der erweiterten selbständigen Einziehung (§ 76a Abs. 4 StGB) nicht zu kurz greift. Andere EU-Staaten wie etwa Italien mit seinen (neben der strafrechtlichen Gewinnabschöpfung) etablierten vermögensbezogenen Präventivmaßnahmen zur Bekämpfung der Mafia (codice antimafia von 2011) sind da weiter. Insbesondere Italien könnte, wenn die gegenwärtige Bundesregierung unter der Federführung des Bundesjustizministers hier nicht blockieren würde (siehe V.) mit diesen erfolgreichen und europarechtlich unproblematischen Einziehungsvorschriften Vorbild für das deutsche Rechtssystem werden.¹⁷

Eine wirksame Vermögensabschöpfung erfordert gerade bei dem Deliktshintergrund von Organisierter Kriminalität, Geldwäsche und „financial

¹⁵ <https://www.bild.de/regional/duesseldorf/duesseldorf-regional-politik-und-wirtschaft/minister-bericht-so-viele-millionen-nahm-die-polizei-den-clans-weg-85380100.bild.html>.

¹⁶ Zutreffend Finanzermittlungsrichtlinien NRW- FERL vom 13.10.2021 (Stand 16.8.2024); abrufbar unter https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?anw_nr=1&gld_nr=2&ugl_nr=2056&bes_id=47155&val=47155&ver=7&sg=0&aufgehoben=N&menu=1.

¹⁷ Vgl. hierzu *Bettels*, Gewinnabschöpfung zur Bekämpfung Organisierter Kriminalität am Beispiel Italiens (2016), 176ff.

crime“¹⁸ auch in Deutschland einen zweiten Pfeiler nach dem Recht der Gefahrenabwehr, der die Defizite der in der Anwendung äußerst komplexen Einziehungsvorschriften der §§ 73ff. StGB¹⁹ und der nach wie vor bestehenden (verfassungs-) rechtlichen Probleme der erweiterten selbständigen Einziehung des § 76a Abs. 4 StGB²⁰ beseitigen könnte. Effektive (verfahrensunabhängige und verfahrensintegrierte) Finanzermittlungen („Vom Geld und den Finanzströmen zum Täter“)²¹ und weitgehende Auskunfts- Prüfungs- und Durchsuchungsrechte mittels Verwaltungsakts einer zu schaffenden Verwaltungsbehörde auf Bundesebene sollten dabei die Vermögensabschöpfung - ebenfalls durch Verwaltungsakt – bei Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte flankieren.

Vor diesem Hintergrund ließe sich in Deutschland für den Deliktsbereich der Organisierten Kriminalität, der Finanzkriminalität und der Bildung krimineller Vereinigungen (§ 129 StGB) ein **materielles, eigenständiges Regelwerk für administrative Finanzermittlungen mit umfangreichen Auskunftsrechten über Vermögenswerte sowie für die administrative Vermögensabschöpfung nach dem Recht der Gefahrenabwehr** auf der Basis des Verwaltungsverfahrensgesetzes und der Verwaltungsgerichtsordnung schaffen.²² Verfassungsrechtliche Probleme sind damit nicht verbunden. Vermögensabschöpfung verfolgt, wie das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich betont,²³ keinen repressiven, sondern einen präventiven Zweck. Juristisches Neuland würde damit in Deutschland ebenfalls nicht betreten: Eine administrative Vermögensabschöpfung mit einer Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte für Verwaltungsakte, die eine entsprechende Einziehungsanordnung enthalten, existiert bereits in § 51 Bundesnaturschutzgesetz.²⁴

- Eine seriöse Messung von Erfolg oder Misserfolg gesetzlicher Regelungen der Einziehung und ihre Implementierung in Bund und Ländern hängt von belastbaren Daten ab. Diese notwendigen Daten werden im gebotenen Umfang weder im Bund noch in den einzelnen Bundesländern erhoben. Das Land Nordrhein-Westfalen ist hierbei keine Ausnahme. **Vermögensabschöpfung in ganz Deutschland ist eine Black Box.**

Um Entwicklungen bei der Vermögensabschöpfung – gerade auch mit Blick auf die Volumina der eingezogenen Gelder und Vermögensgegenstände - nachvollziehen zu können, muss das Hellfeld gestärkt und die für eine effektive Kriminalpolitik unverzichtbaren Daten durch eine weitreichende Reform der bundeinheitlichen Verwaltungsanordnungen in den Ländern erhoben werden, damit diese Daten im nötigen Umfang zunächst in der **Strafverfolgungsstatistik des Statistischen Bundesamts** zusammengetragen werden können. Bisher sind sie dies nicht (siehe III.).

¹⁸ Vgl. hierzu Interpol, <https://www.interpol.int/Crimes/Financial-crime>.

¹⁹ Lohse (Leipziger Kommentar), StGB, 2020, vor §§ 73-76b, Rn. 2

²⁰ Vgl. hierzu Wissenschaftliche Dienste (Fußnote 7), 16ff. und [https://mafianeindanke.de/wp-content/uploads/Mafianeindanke_\(2022\)_Was-gegen-Organisierte-Kriminalitaet-und-Geldwaesche-zu-tun-ist-4.pdf](https://mafianeindanke.de/wp-content/uploads/Mafianeindanke_(2022)_Was-gegen-Organisierte-Kriminalitaet-und-Geldwaesche-zu-tun-ist-4.pdf); S. 37ff.

²¹ Finanzermittlungsrichtlinien NRW (Erlass – Stand 7.7.2024), abrufbar unter:

https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?anw_nr=1&gld_nr=2&ugl_nr=2056&bes_id=47155&val=47155&ver=7&sg=0&aufgehoben=N&menu=1.

²² Vgl. hierzu https://mafianeindanke.de/wp-content/uploads/Mafianeindanke_Was-gegen-Organisierte-Kriminalitaet-und-Geldwaesche-zu-tun-ist-4.pdf; S. 32 ff.

²³ BVerfGE 110, 1, 15ff.

²⁴ VG München, Urteil vom 20.3.2014 – M 10 KJ 12.1546.

Unter Heranziehung der Strafverfolgungsstatistik lässt sich lediglich anhand der vorliegenden Daten feststellen, dass die 2017 in das Strafgesetzbuch aufgenommene und als großen Schritt nach vorne bei der OK-Bekämpfung bezeichnete²⁵ „erweiterte selbständige Einziehung des § 76a Abs. 4 StGB“ bei der Einziehung nach wie vor eine vernachlässigbare Rolle spielt, obwohl u. a. der Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages, ohne sich mit dem rudimentären Datenmaterial auseinanderzusetzen, von einer „potentiell hohen Praxisrelevanz (sic!) der Norm“ spricht.²⁶ Der Zwischenbericht der Regierungskommission „Mehr Sicherheit für Nordrhein Westfalen“ zum Thema „Bekämpfung der Clan-Kriminalität“ durch Prävention und Strafverfolgung“ (2020) spricht insoweit – unter Ausklammerung der Datenlage - ebenfalls von einer „positiven Entwicklung“.²⁷

Die Heranziehung der Lagebilder und Berichte der Polizeien in Bund (Polizeiliche Kriminalstatistik des Bundeskriminalamts) und Ländern, etwa zur Organisierten Kriminalität oder, soweit überhaupt in den Ländern vorhanden, zur Clankriminalität (Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Berlin haben solche Lagebilder erstellt) sind hierfür wenig geeignet, weil sie allenfalls Ergebnisse polizeilicher Strafverfolgungsaktivitäten im Vorfeld einer gerichtlichen Einziehungsentscheidung abbilden („**Vermögenssicherungen**“). Sie sind selbst bei § 76a Abs. 4 StGB auf Tatverdächtige bestimmter Straftaten, nicht auf die Volumina der illegal von ihnen generierten Vermögensgegenstände konzentriert. Maßnahmen gem. § 11 Abs. 1 Nr. 8 StGB, wozu auch die Einziehung gehört, spielen keine Rolle. Es handelt sich im Übrigen um sog. **Eingangsstatistiken**, die auch Fälle erfasst, bei denen es bereits nach den polizeilichen Ermittlungen zur Verfahrenseinstellung und deshalb im Ergebnis zu keiner Vermögensabschöpfung kommt.

Sie können im Ergebnis, wenn überhaupt, lediglich das Hellfeld für strafprozessuale bzw. polizeiliche Sicherstellungen oder Beschlagnahmen als Vorstufe der Einziehung beleuchten. Aber auch Daten zu diesen vorläufigen Maßnahmen und der gesicherten Volumina werden nicht nach bundeinheitlichen Verwaltungsvorschriften in den Ländern erfasst, die Vergleiche zwischen den Bundesländern erlauben.

Die Polizeibehörden in NRW konnten im Jahr 2022 nach eigenen Angaben die Anzahl der Verfahren mit Vermögenssicherungen um 17,3 Prozent steigern (von 1.384 auf 1.623). Vermögen mit einem Volumen von 85.493.064 Euro wurden gesichert.²⁸ Endgültige Einziehungen durch die Gerichte werden auf Landesebene nicht erfasst.

II. Zum Begriff Clankriminalität

Clankriminalität wird durch spektakuläre Kriminalfälle mit Bereicherungsabsicht (Diebstahl von Kunstschatzen im Dresdener Grünen Gewölbe, Diebstahl einer 100 kg-Goldmünze im

²⁵ So auch Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestags (2023): <https://www.bundestag.de/resource/blob/972240/a67aa4ef9bc99c7293bde5f8cf7ba8b9/WD-7-073-23-pdf.pdf>, S. 24.

²⁶ Vgl. Fußnote 3, S. 24.

²⁷ <https://www.land.nrw/media/dokument/zwischenbericht-der-regierungskommission-mehr-sicherheit-fuer-nordrhein-westfalen-z-0>, S. 10.

²⁸ <https://polizei.nrw/artikel/lagebild-finanzermittlungen>.

Berliner) aber auch durch Gewaltkriminalität, Bedrohungen und sog. Rohheitsdelikte in der Öffentlichkeit wahrgenommen.

Seit dem Jahr 2018 geht der Bundeslagebericht "Organisierte Kriminalität" des Bundeskriminalamts explizit auf Clankriminalität ein. Der Begriff Clankriminalität ist nicht legal definiert. Die bundesweite Definition Clankriminalität wurde für die praktische Polizeiarbeit durch den Arbeitskreis (AK) II der Innenministerkonferenz beschlossen. Nach dieser erstmals im Bundeslagebild OK 2021 verwendeten Definition²⁹ ist ein Clan

„eine informelle soziale Organisation, die durch ein gemeinsames Abstammungsverständnis ihrer Angehörigen bestimmt ist. Sie soll sich insbesondere durch eine hierarchische Struktur, ein ausgeprägtes Zugehörigkeitsgefühl und ein gemeinsames Normen- und Werteverständnis auszeichnen. Clankriminalität umfasst das delinquente Verhalten von Clanangehörigen. Die Clanzugehörigkeit stellt dabei eine verbindende, die Tatbegehung fördernde oder die Aufklärung der Tat hindernde Komponente dar, wobei die eigenen Normen und Werte über die in Deutschland geltende Rechtsordnung gestellt werden können. Die Taten müssen im Einzelnen oder in ihrer Gesamtheit für das Phänomen von Bedeutung sein.“

Es kann für die Frage der Bedeutung des Instruments der Vermögensentziehung zur Bekämpfung der Clankriminalität dahingestellt bleiben, ob die polizeiliche Definition das zu beschreibende Phänomen in seiner Totalität vollständig und trennscharf zu anderem deliktischen Handeln abbildet. Von einer Analyse der in der polizeilichen Praxis und der Medienrezeption für den Begriff der Clankriminalität verwendeten, diffus bleibenden, ethnizierenden Vorstellungsbilder und Definitionsmerkmale der nicht auf klaren kriminologischen und sozialwissenschaftlichen Aussagen beruhenden Begriffe der „ethnischen Abschottung“ und des „gemeinsamen Abstammungsverständnisses ihrer Angehörigen“ soll hier abgesehen werden.

Die vom Begriff der Clankriminalität in den Lagebildern „Clankriminalität“ erfassten Deliktsbereiche schließen zwar nicht nur vom Gewinnstreben bestimmte Eigentums- und Vermögensdelikte bzw. der gewerbsmäßigen Bandenkriminalität oder der Organisationsform der Kriminellen Vereinigung (§ 129 StGB) ein, sondern auch allgemeine Kriminalität und Gewalt- oder Rohheitsdelikte, die keine unmittelbaren Bezüge zur OK bzw. Finanzkriminalität aufweisen. Eine Sicherstellung bzw. Beschlagnahme oder Einziehung von Vermögensgegenständen (Vermögensabschöpfung) kann in diesem Bereich nur eine sekundäre Rolle zukommen.

Die Bereicherungsabsicht ist jedoch die zugrundeliegende Motivation bei der Mehrzahl der begangenen Straftaten im Bereich der Clankriminalität. Die Delikte dieses Kriminalitätsfelds sind auch mehrheitlich zur Vermögensabschöpfung geeignet. Neben der Bestrafung sollte deshalb den Tätern, wie bei der klassischen OK, mit den Instrumenten der Vermögensabschöpfung diese rechtswidrig erlangten Vermögensvorteile wieder entzogen werden.

29

https://www.google.com/search?q=bundeslagebild+ok+2021&rlz=1C1GCEA_enDE927DE927&oq=&gs_lcrp=EgZjaHJvbWUqCQgAECEMYJxjqAjIJCAAQIxgnGOoCMgkIARAjGCcY6gIyCQgCECEMYJxjqAjIJCAMQIxgnGOoCMgkIBBAjGCcY6gIyCQgFECEMYJxjqAjIJCAYQIxgnGOoCMgkIBxAjGCcY6gLSAQkxMTc0ajBqMTWoAgiwAgE&sourceid=chrome&ie=UTF-8, S. 23

Die polizeiliche Praxis will das Phänomen der Clankriminalität von (anderen) Formen des Organisierten Verbrechens³⁰ unterscheiden, obwohl das Verhältnis beider Delikte und die Differenzierungskriterien nicht geklärt sind. Zutreffend weisen Stimmen in der Wissenschaft darauf hin, dass der Begriff der Clankriminalität in den meisten Fällen durch Begriffe der Banden- und Organisierten Kriminalität ersetzt oder darunter subsumiert werden kann.³¹ Die Taten weisen zumindest Schnittmengen und Gemeinsamkeiten in Erscheinungsformen bzw. Tatausführungshandlungen mit Feldern der Organisierten Kriminalität aus. Sie kann deshalb durchaus als Subspezies der OK angesehen werden, was bei dieser Kriminalitätsform die Vermögensabschöpfung als ein kriminalpolitisches Prioritätsziel sinnvoll macht.³²

III. Das Hellfeld der Vermögensabschöpfung bundesweit stärken

Für die polizeilichen Lagebilder des Bundes und der Länder haben Daten zur Vermögensabschöpfung grundsätzlich eine sekundäre Bedeutung. Belastbare Daten zur Einziehung, auch nicht zu Sicherstellungen und Beschlagnahmungen § 94 StPO, finden sich (mit Ausnahme von NRW)³³ in diesen Lagebildern in der Regel nicht.

Bei den als Vermögensabschöpfung bezeichneten unterschiedlichen Tatbestandsformen der Einziehung gem. §§ 73 ff. StGB handelt es sich um Maßnahmen nach allgemeinem Strafrecht aufgrund der Legaldefinition des § 11 Abs. 1 Nr. 8 StGB. **Einziehungen setzen eine gerichtliche Entscheidung voraus, die am Ende eines Strafverfahrens stehen.** Verortet sind Datensätze zu solchen Entscheidungen in der Strafverfolgungsstatistik des Statistischen Bundesamts. Diese gilt es zu optimieren und für die Adressaten der Strafverfolgungsstatistik transparent darzustellen. Die Schaffung zusätzlicher Statistiken auf Länderebene mit dem Schwerpunkt Sicherstellungen und Beschlagnahmungen macht wegen des damit verbundenen ökonomischen Aufwands nur Sinn, wenn dies bezüglich des Inhalts und Umfangs über die Justizminister für alle Länder konsentiert wird. Einzelne Länderstatistiken haben ohnehin eine geringe Aussagekraft, wenn sie keine Vergleiche zu anderen Bundesländern zulassen.

Die erweiterte selbständige Einziehung gemäß § 73a Abs. 4 StGB, d. h. die Abschöpfung illegalen Vermögens aus nicht konkret bestimmbar (Erwerbs-) Taten, ermöglicht seit der Reform der Vermögensabschöpfung im Jahr 2017 eine Anwendung bei bestimmten Katalogtaten.³⁴ Mit der selbständigen Einziehung der Taterträge gem. § 76a Abs. 4 StGB sollte gerade mit Blick auf die der Organisierten Kriminalität immanente Bedrohung von

³⁰ Vgl. Bundeslagebild Organisierte Kriminalität für das Jahr 2022 (veröffentlicht am 12. 10.2023-)

<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/kurzmeldungen/DE/2023/10/lagebild-ok.html>: , S. 23. Für Niedersachsen gelten Sonderverhältnisse. wird weiterhin die in der mit der zwischen dem Innen- und dem Justizressort abgestimmten und am 17.11.2020 in Kraft gesetzten „Richtlinie über die Zusammenarbeit von Staatsanwaltschaft und Polizei bei der Bekämpfung krimineller Clanstrukturen“ festgelegte Definition für Clankriminalität verwenden. Die bundesweite Definition und die für Niedersachsen geltende Definition bauen jedoch auf einem gemeinsamen Verständnis von Clankriminalität auf und stehen insoweit einer bundesweiten Lagebeschreibung Clankriminalität nicht entgegen.

³¹ Vgl. hierzu *Wegner*, a.a.O. FN 1 und *von Lampe*, „Clans, Clankriminalität und Organisierte Kriminalität“, 2022, S. 25ff. abrufbar unter https://www.foeps-berlin.org/fileadmin/institut-foeps/Dokumente/FOEPSDIGITAL/FOEPS-Digital_09_vonLampe.pdf.

³² <https://www.kriminalpolizei.de/ausgaben/2020/juni/detailansicht-juni/artikel/clankriminalitaet.html>; kriminalistik 5/2019.

³³ <https://polizei.nrw/artikel/lagebild-organisierte-kriminalitaet>.

³⁴ Gesetz zur Reform der strafrechtlichen Vermögensabschöpfung vom 13. April 2017 (BGBl. I, 872).

Staat und Gesellschaft³⁵ die Möglichkeit geschaffen werden, Vermögenswerte unklarer Herkunft häufiger als bisher einzuziehen, selbst wenn die betroffene Person einer Straftat nicht überführt werden kann. Voraussetzung dieser - verurteilungsunabhängigen – selbständigen Einziehung ist, dass der vermeintlich aus einer rechtswidrigen Tat herrührende Gegenstand in einem Verfahren wegen des Verdachts einer der in § 76a Abs. 4 S. 3 StGB aufgelisteten (Katalog-) Taten sichergestellt worden ist. Diesen Spezifika werden in der Aufbereitung der Daten nicht angemessen Rechnung getragen.

Für die Strafverfolgungsstatistik gibt es keine Rechtsgrundlage auf EU- und Bundesebene. Die Ein- und Durchführung der Strafverfolgungsstatistik basiert auf bundeseinheitlichen Verwaltungsanordnungen der Länder. Das Statistische Bundesamt stellt auf der Grundlage von § 3 Abs. 3 BStatG³⁶ die Länderergebnisse aus der Strafverfolgungsstatistik zu einem Bundesergebnis zusammen. Länderergebnisse für die sog. Nebensanktion der Einziehung werden, gegliedert nach seinen unterschiedlichen Tatbestandsvoraussetzungen gem. §§ 73ff. StGB, nicht nur im Land-Nordrhein Westfalen, sondern in allen Bundesländern aufgrund dieser überarbeitungsbedürftigen Verwaltungsanordnungen nicht lückenlos erhoben und werden dementsprechend nicht vollständig vom Statistischen Bundesamt zusammengestellt.

Die Daten in der **Fachserie 10 Reihe 3 Rechtspflege/Strafverfolgung** sind bisher **ausschließlich verurteilten-, jedoch nicht volumenbezogen**. Volumina der Einziehung wurden, obwohl sie für den Erfolg oder Mißerfolg dieser Maßnahmen und des Ziels der Vermögensabschöpfung höchst aussagekräftig wären, gar nicht erhoben. Wenn die Vermögensabschöpfung neben präventiven und repressiven Maßnahmen das dritte Standbein einer wirksamen Bekämpfung der Organisierten Kriminalität, der Geldwäsche bzw. Finanzkriminalität sein soll und sich „Verbrechen für die OK nicht mehr lohnen dürfen“ sind volumenbezogene Erhebungen bei der Einziehung für eine Erfolgskontrolle unverzichtbar.

Anders als bei Eigentums- und Vermögensdelikten sind verurteiltenbezogene Vermögenseinziehungen bei Delikten, die besonders für die Clankriminalität relevant sind (Delikte wie der Tatbestand der Geldwäsche (§ 261 StGB) oder der Bildung einer Kriminellen Vereinigung (§ 129 StGB) nicht eigenständig ausgewiesen. Die §§ 261 StGB und 129 StGB werden mit Einziehungen bei Delikten der Begünstigung und Hehlerei bzw. Straftaten gegen den Staat und die Öffentliche Ordnung zusammengefasst und damit trotz eines unterschiedlichen Gesetzeszwecks miteinander vermengt.³⁷

In der o. a. Fachserie wurden Einziehungen für das Jahr 2021 letztmals erfasst.³⁸ Im Rahmen der Digitalisierungsinitiative der Bundesregierung hat das Statistische Bundesamt eine digitale Agenda entwickelt, mit der eine Verbesserung der Effizienz und die Steigerung des Nutzens der Ergebnisse u. a. durch Maschinenlesbarkeit erreicht werden soll. Mittels der Datenbank GENESIS-Online werden die Fachserien und Tabellenbände sukzessive abgelöst. Bei Daten, die die Einziehung betreffen, ist eine Abfrage der Daten über GENESIS-Online derzeit noch nicht möglich. Die Operabilität ist noch offen. Aktuelle Daten sind mithin derzeit nicht verfügbar.

³⁵ Lackner/Kühl/Heger, StGB, 30. Aufl. 2023, vor § 73 Rn.1.

³⁶ BStatG vom 22.01.1987 (BGBl. I S. 462)

³⁷ https://www.destatis.de/DE/Service/Bibliothek/Abloesung-Fachserien/_inhalt.html#588302.

³⁸ <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Justiz-Rechtspflege/Publikationen/Downloads-Strafverfolgung-Strafvollzug/strafverfolgung-2100300217004.html>, Fachserie 10, Reihe 3 S. 362/363.

Das Bundesministerium der Justiz (BMJ) hat nunmehr in der 8. Auflage (2023) einen von Prof. Jehle erarbeiteten Bericht „Strafrechtspflege in Deutschland“ herausgegeben.³⁹ Dort wird zutreffend festgestellt, dass die bedeutsamsten strafrechtlichen Nebensanktionen neben dem Fahrverbot die Einziehung ist.⁴⁰ Anders als beim Fahrverbot kann jedoch auch dieser im Auftrag des BMF erstellte Bericht trotz der für die Strafrechtspflege dort betonten **"hervorgehobenen Bedeutung der Einziehung"** kein belastbares Datenmaterial vorlegen und dieses analysieren, aus dem sich ergibt, dass dies in der Rechtspraxis bei den einzelnen Tatbeständen der Einziehung gelungen ist und der Vermögensabschöpfung bei den Justizministern des Bundes und der Länder und der Praxis von Gerichten und Staatsanwaltschaften der Praxis angemessene Bedeutung zukommt.

Ohne substantielle Reform der Datenerfassung durch die Justizminister des Bundes und der Länder bei der Einziehung und deren Veröffentlichung durch das Statistische Bundesamt ist der vielfach von der Exekutive in Bund und Ländern unterstellte Erfolg der Einziehung in Deutschland nicht abschließend zu bewerten. Die Position der Bundesregierung und namentlich des faktisch federführenden Bundesministeriums der Justiz, es handele sich um ein effektives Instrument gegen die Organisierte Kriminalität, Geldwäsche und „financial crime“, das keiner Neukonzeption oder wenigstens der Nachjustierung bedürfe, lässt sich aufgrund der vorhandenen Datenmaterials nicht belegen.

Die Bundesregierung hat sich mehrfach dahingehend eingelassen, dass die FATF auch die Vermögensabschöpfung (*Confiscation/Asset Forfeiture*) in ihrem Mutual Evaluation Report (MER) vom 25.8.2022 nicht nur in Umsetzung der FATF-Standards in geltendes Recht (Technical Compliance) untersucht, sondern auch die Wirksamkeit dieser Regelungen in der Praxis geprüft und positiv bewertet hätte (*Effectiveness*).⁴¹ Die FATF hätte auch insoweit Deutschland ein gutes Zeugnis ausgestellt. Für die Vermögensabschöpfung trifft dies nicht zu. Die FATF hatte die Effizienz der Vermögensabschöpfung in Deutschland - aus Gründen des verkürzten Prüfungsrahmens und mangels ausreichender Daten - überhaupt nicht geprüft, sondern nur, wie BMF an anderer Stelle selbst einräumen muß, "die formale Umsetzung des FATF-Standards,⁴² d.h. ob Deutschland die entsprechenden Rechtsnormen besitzt, die diesem Standard entsprechen.

Die Bundesregierung sieht insbesondere die 2017 geschaffene erweiterte selbständige Einziehung (§ 76a Abs. 4 StGB) als Erfolgsmodell an. In der Diskussion im Zuge des vom Bundesministerium der Finanzen (BMF) im April 2024 vorgelegten (Referenten-) Entwurfs eines **„Gesetzes zum Schutz des Wirtschafts- und Finanzsystems vor der Verschleierung und Einbringung bedeutsamer inkriminierter Vermögenswerte (Vermögensverschleierungsbekämpfungsgesetz- VVBG)“**⁴³ lehnt sie deshalb eine Reform des Rechtsrahmens der Vermögensabschöpfung und eine **Ergänzung der Vermögensabschöpfung durch ein zweites verwaltungsrechtliches Standbein im Recht der Gefahrenabwehr** als nicht erforderlich ab. Das vorliegende empirische Material trägt diese Einschätzung nicht. Die für das Jahr 2021 noch verfügbaren Daten in der Fachserie 10

³⁹

https://www.bmj.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Fachpublikationen/Strafrechtspflege_in_Deutschland_8_Auf1.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

⁴⁰ Vgl. Fußnote 34, S. 42.

⁴¹ Vgl. BT-Drucksache 20/11496 S. 2.

⁴² <https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2022/10/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-1-deutschlandpruefung-fatf-teil-5.html>.

⁴³

https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzestexte/Gesetze_Gesetzesvorhaben/Abteilungen/Abteilung_III/20_Legislaturperiode/2024-04-23-VVBG/0-Gesetz.html.

Reihe 3 Rechtspflege/Strafverfolgung geben ein anderes Bild. Bei der Durchführung eines Verfahrens der erweiterten selbständigen Einziehung handelt es sich um eine Ermessensentscheidung der antragstellenden Staatsanwaltschaft.⁴⁴ Mit Ausnahme des Bereichs der Betäubungsmittelkriminalität und bei Straftaten nach dem Straßenverkehrsgesetz bewegt sich die Zahl der Einziehungen nach § 76a Abs. 4 StGB bis 2021, also 4 Jahre nach Inkrafttreten dieser Norm bei allen erfassten Straftatbeständen im unteren zweistelligen Bereich (sic!), was nicht allein einer unzureichenden Implementierung in den Ländern geschuldet sein kann, sondern primär einer **nicht praxistauglichen Rechtsnorm**. Dies dürfte bis zum heutigen Zeitpunkt nicht anders sein.

IV. Implementierungsdefizite bei der Einziehung minimieren

Die Exekutive des Landes Nordrhein-Westfalen besitzt, was das strategische Konzept zur Bekämpfung der Kriminalitätsfelder der OK im Allgemeinen und der Clankriminalität im Besonderen unter Priorisierung der Vermögensabschöpfung anbelangt, ein im Vergleich zu den meisten Bundesländern hohes Problembewusstsein. Die Notwendigkeit der Verbesserung des strukturellen Rahmens für eine Bekämpfung der OK-Kriminalität und der Verbesserung der Finanzermittlungen im Vorfeld einer Vermögensabschöpfung im Bereich der OK wurde schon vor der aktuellen Legislaturperiode und damit früher als in anderen Bundesländern erkannt und in Angriff genommen.⁴⁵ Bereits im Jahr 2020 wurde eine Zentral- und Ansprechstelle für die Verfolgung Organisierter Straftaten in NRW und von Schwerpunktstaatsanwaltschaften⁴⁶ für die Verfolgung Organisierter Kriminalität (mit Bezug zu Wirtschaftsstrafsachen) und für Vermögensabschöpfung installiert.⁴⁷ Die „Richtlinien über Finanzermittlungen der Strafverfolgungsbehörden zur Abschöpfung kriminell erlangten Vermögens und zur Bekämpfung der Geldwäsche, der Terrorismusfinanzierung sowie zur Aufklärung anderer Straftaten von erheblicher Bedeutung (Finanzermittlungsrichtlinien – FERL“ vom 13. Oktober 2021 /Stand 16.8.2024)⁴⁸ geben den Ermittlern im Wege des Runderlasses einen Fahrplan über Aufgaben und Ziele von Finanzermittlungen, Zuständigkeiten und die Zusammenarbeit bei Finanzermittlungen an die Hand.

Am 1. Januar 2024 hat ein neues Landesamt zur Bekämpfung der Finanzkriminalität (LBF NRW) im Geschäftsbereich des Finanzministers in NRW seine Arbeit aufgenommen.⁴⁹ Es soll die bisherigen Sondereinheiten der Steuerfahndung mit überregionalem Bezug wie die „Task Force zur Bekämpfung von Finanzierungsquellen Organisierter Kriminalität und Terrorismus“ oder die Zentralstelle Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung bündeln. Ab Januar 2025 sollen die zehn Finanzämter für Steuerstrafsachen und Steuerfahndung in das Landesamt integriert und damit Aufgaben und Entscheidungen zentralisiert werden.

Bei Tätern aus dem Deliktsbereich der Organisierten Kriminalität und der Clankriminalität geht es unstreitig darum, diese nicht nur vor Gericht zu bringen, sondern illegal generierte

⁴⁴ Leipziger Kommentar (*Lohse*), StGB (2020) 76a Rn. 49.

⁴⁵ Vgl. Zwischenbericht (Fußnote 40); Finanzermittlungsrichtlinien NRW- FERL vom 13,10,2021 (Stand 16.8.2024); abrufbar unter https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?anw_nr=1&gld_nr=2&ugl_nr=2056&bes_id=47155&val=47155&ver=7&sg=0&aufgehoben=N&menu=1;

⁴⁶ Vgl. § 143 Abs. 4 GVG.

⁴⁷ https://www.justiz.nrw.de/JM/justizpol_themen/zentralstellen_schwerpunkt-sta/zeos/index.php.

⁴⁸

https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?anw_nr=1&gld_nr=2&ugl_nr=2056&bes_id=47155&val=47155&ver=7&sg=0&aufgehoben=N&menu=1.

⁴⁹ <https://www.finanzverwaltung.nrw.de/ueber-uns/landesamt-zur-bekaempfung-der-finanzkriminalitaet>.

Gelder und sonstige Vermögensgegenstände durch personell und sächlich gut aufgestellte Ermittlungsbehörden sowie durch die Zusammenarbeit mit Steuer- und Zollfahndern zurückzuholen bzw. diese bereits frühzeitig zu ermitteln.⁵⁰ Es liegt auf der Hand, diese Zusammenarbeit im Einzelfall auf weitere Behörden wie Gewerbebehörden oder Straßenverkehrsbehörden auszudehnen. Der Bekämpfung von Steuerhinterziehung und Geldwäsche fällt bei der OK-Bekämpfung eine wichtige Rolle zu. Eine vernetzte Zusammenarbeit dieser Behörden, transparente und schnelle Abstimmungsprozesse und funktionierende Schnittstellen auch jenseits der Ressorts und Landesgrenzen sowie digitale Ermittlungsmethoden gehören dazu.

Die Verfolgung der Clankriminalität erfordert ähnliche Ermittlungsmethoden und eine ähnliche Expertise wie die Aufklärung von Straftaten der „klassischen“ Organisierten Kriminalität⁵¹ wobei die rechtlich anspruchsvolle Einziehung von Taterträgen Spezialkenntnisse voraussetzt, die nicht durch Geschäftsaushilfen oder von einem Rotationsregime unterworfenen Ermittlern erworben werden können.

Auf einem anderen Blatt steht, ob und wie bei Umsetzung dieses ambitionierten strategischen Konzepts der Personalmangel bei Ermittlungsbehörden in NRW reduziert und die Qualifizierung von Ermittlern im Rahmen der Anforderungen an das Personal sowie die Aus- und Fortbildung bei angespannten Staatskassen tatsächlich sichergestellt und optimiert werden konnte. Zur Frage, wie der genaue Umsetzungsstand bei der Einrichtung neuer Planstellen im Bereich der Vermögensabschöpfung bei Ermittlungsbehörden und Gerichten tatsächlich ist und ob diese Planstellen auf Dauer diesem Bereich zugeführt worden sind bzw. wie viele Stellen in diesem Sektor im Rahmen der Ressourcenplanung für das Jahr 2025 und die Folgejahre vorgesehen sind, liegt kein öffentlich zugängliches Datenmaterial vor. Dieses lässt sich jedoch von der Antragstellerin durch parlamentarische Anfragen von der Landesregierung beschaffen.

V. Ein zusätzlicher Rechtsrahmen für administrative Finanzermittlungen, Sicherstellungen und Vermögensabschöpfungen bei Delikten der Organisierten Kriminalität, Geldwäsche und der Finanzkriminalität nach dem Recht der Gefahrenabwehr ist in Deutschland erforderlich

Am 23. April 2024 hat das Bundesministerium der Finanzen (BMF) den (Referenten-) Entwurf eines „Gesetzes zum Schutz des Wirtschafts- und Finanzsystems vor der Verschleierung und Einbringung bedeutsamer inkrimierter Vermögenswerte (Vermögensverschleierungsbekämpfungsgesetz- VVBG)“⁵² veröffentlicht. Dieser Entwurf soll den bereits im Deutschen Bundestag anhängigen Gesetzesentwurf „zur Verbesserung der Bekämpfung der Finanzkriminalität“ (FKBG)⁵³ vom 6. 12. 2023 ergänzen. Zu einer

⁵⁰ Diese haben die gleichen Rechte und Pflichten wie die Beamten des Polizeidienstes (§ 404 AO).

⁵¹ <https://www.land.nrw/media/dokument/zwischenbericht-der-regierungskommission-mehr-sicherheit-fuer-nordrhein-westfalen-z-0>, S. 42.

⁵²

https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzestexte/Gesetze_Gesetzesvorhaben/Abteilungen/Abteilung_III/20_Legislaturperiode/2024-04-23-VVBG/0-Gesetz.html.

⁵³ BT-Drucksache 20/9648.

Verabschiedung des Entwurfs zum FKBG kam es bisher nicht, weil die Bundestagsfraktionen der SPD und von Bündnis 90/Die Grünen zusätzliche Schritte bei der Vermögensabschöpfung verlangen. Verbesserungen werden von beiden Fraktionen u. a. bei der Ermittlung, Sicherstellung und Einziehung von Vermögensgegenständen illegalen Ursprungs gefordert. Bundesfinanzminister Lindner hatte im Jahr 2023 im Zusammenhang mit der Ausarbeitung eines Finanzkriminalitätsbekämpfungsgesetzes durch sein insoweit federführendes Ressort angekündigt, die Täterinnen und Täter da treffen zu wollen, wo es ihnen weh tut: Beim illegal erlangten Vermögen.⁵⁴ Diese angekündigten Verbesserungen des Fachministers im FKBG werden seither vom Bundesministerium der Justiz verhindert. Der Justizminister beruft sich auf verfassungsrechtliche Bedenken. Er sieht die Reform des Vermögensabschöpfungsrechts, wie sie 2017 durch die Neufassung der §§ 73 ff. StGB und die Schaffung des § 76a Abs. 4 STGB Gesetzeskraft erlangte, im Übrigen als ausreichend und als Erfolg an. Den empirischen Beleg für diese Einschätzung kann BMJ jedoch nicht erbringen.

Der erste Referentenentwurf zum FKBG vom 21.7.2023, einem Artikelgesetz, enthielt zunächst auch einen Entwurf für ein Vermögensermittlungsgesetz, der rudimentär Lücken bei der strafrechtlichen Vermögensabschöpfung mit dem Nukleus einer administrativen Vermögensermittlung im Vorfeld von Maßnahmen der Vermögenssicherung und Einziehung schließen sollte. Dieser in Ansätzen positive Vorschlag wurde aufgrund der Intervention des BMJ nicht in den zweiten Referentenentwurf vom 8.9.2023 und den Kabinetentwurf zum FKBG übernommen. BMF kündigte jedoch an, einen separaten Vorschlag zur Vermögensermittlung und Gewinnabschöpfung nach Einbringung des FKBG in den Deutschen Bundestag nachzuschieben, was inzwischen durch das VVBG geschehen ist. Die zur Stellungnahme zum Referentenentwurf von BMF aufgeforderten Organisationen und Verbände, darunter der Bund Deutscher Kriminalbeamter und die Bürgerorganisation Finanzwende e.V., haben diesen Entwurf ausnahmslos als völlig unzureichend und weltfremd abgelehnt.⁵⁵

Handlungsbedarf sehen BMF und BMJ lediglich bei einer Optimierung der Aufklärung der wirtschaftlich Berechtigten von verdächtigen Vermögensgegenständen oder der Herkunft der für den Erwerb solcher Gegenstände aufgewendeten Mittel „außerhalb“ bzw. zu einem Zeitpunkt im Vorfeld eines Strafverfahrens, bei dem noch kein strafprozessualer Tatverdacht vorliegt. Dadurch sollen Schlupflöcher bei der Ermittlung und Transparenz der wirtschaftlich Berechtigten geschlossen werden.⁵⁶ Substantielle und eigenständig wahrgenommene Befragungs- und Anordnungsbefugnisse, die die zuständige Behörde mittels Verwaltungsakts und über den Verwaltungszwang durchsetzen kann, sind im Entwurf jedoch nicht vorgesehen.

Es geht jedoch nicht allein um eine bloße Verbesserung der Vermögensermittlung durch Ermittler in ihrer Funktion als Hilfsbeamte der Staatsanwaltschaft im Vorfeld einer Vermögenssicherung, sondern um die Einziehung illegal generierten Vermögens selbst. Im Juli 2017 wurde in Deutschland die Möglichkeit der erweiterten selbstständigen Vermögensabschöpfung eingeführt (§ 76a Abs. 4 StGB).⁵⁷ Dabei handelt es sich um ein Novum unter den Abschöpfungsinstrumenten, denn der von der Einziehung Betroffene muss wegen einer Straftat nicht verfolgt oder verurteilt werden. Es genügt der Verdacht, dass der sichergestellte Gegenstand aus einer in dieser Norm genannten Katalogtat herrührt. Hierfür hat der Gesetzgeber Leitlinien für die Beweiswürdigung des Gerichts in der

⁵⁴ <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/lindner-zoll-organisiertekriminalitaet-100.html>.

⁵⁵ Die Stellungnahmen finden sich auf der Website des BMF unter https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzestexte/Gesetze_Gesetzesvorhaben/Abteilungen/Abteilung_III/20_Legislaturperiode/2024-04-23-VVBG/0-Gesetz.html

⁵⁶ Entwurf A I. S. 28

⁵⁷ Gesetz zur Reform der strafrechtlichen Vermögensabschöpfung, BGBl. I, 2017, 872.

Strafprozessordnung geschaffen (§ 437). Diese verlangen jedoch, wie im Strafprozessrecht üblich, auch bei dieser Variante der Vermögensabschöpfung vom erkennenden Gericht die Überzeugung, dass der Gegenstand aus einer rechtswidrigen Tat herrührt.

Bei diesem Abschöpfungsinstrument ist dessen Vereinbarkeit mit strafprozessualen und verfassungsrechtlichen Prinzipien und Garantien nicht geklärt. Im Fokus stehen dabei die Spannungen mit der Unschuldsvermutung, dem Eigentumsgrundrecht, der freien richterlichen Beweiswürdigung und dem Rückwirkungsverbot. Im rechtswissenschaftlichen Schrifttum ist die Liste der Kommentatoren und Autoren, worunter sich natürlich auch Interessenvertreter der auf Wirtschaftsstrafrecht spezialisierten Rechtsanwaltskanzleien befinden, nach wie vor lang, die die Verfassungsmäßigkeit der bestehenden Regelungen zur Vermögensabschöpfung, insbesondere die erweiterte selbständige Einziehung als nicht verfassungskonform ansehen.⁵⁸

Auch die FDP-Fraktion im Deutschen Bundestag hat die erweiterte selbständige Einziehung gem. § 76a Abs. 4 StGB bei den Beratungen dieser Norm im Jahr 2017 u. a. wegen Verstoßes gegen Art. 14 GG für verfassungswidrig gehalten.⁵⁹ Ob diese Auffassung der inzwischen Teil der Regierungskoalition gewordenen Partei zu der vor 7 Jahren in Kraft getretenen Norm heute noch vertreten oder deren Vorverständnis prägt, bleibt dahingestellt.

Diese verfassungsrechtliche Umstrittenheit des § 76a Abs. 4 StGB fließt natürlich auch in das Ermessen der Staatsanwaltschaft ein, ob überhaupt ein Antrag auf Einziehung nach dieser Norm gestellt werden soll. Bis zum heutigen Tag ist in der Praxis die erweiterte selbständige Einziehung nicht nur mit einem Akzeptanzproblem bei den Staatsanwaltschaften, sondern auch mit einem Anwendungsproblem verbunden. Die verfahrensmäßig vorhandene Verzahnung mit dem Strafrecht, die Ankoppelung an das Strafprozessrecht (Unklarheiten bei der Anwendung des § 437 StPO) und damit der Verzicht bei der Vermögensabschöpfung auf ein eigenständiges Gesetz im Verwaltungsrecht nach dem Recht der Gefahrenabwehr sind die Hauptgründe für diese Ineffektivität.⁶⁰ Ein beredtes Beispiel:

77 Häuser und Wohnungen im Wert von neun Millionen Euro wurden im Sommer 2018 bei Mitgliedern eines Familienclangs in Berlin gesichert. Die Einziehungsverfahren gegen lokale Clan-Kriminelle haben nach 6 Jahren bisher nur in 7 Verfahren zu einer rechtskräftigen Einziehung von Grundstücken geführt.⁶¹ Mehrere beschlagnahmte Immobilien mussten nach einer Entscheidung des Landgericht Berlin freigegeben werden, weil nicht nachweisbar sei, dass diese „mit Geldern aus Straftaten finanziert“ wurden.⁶² Es könne nicht ausgeschlossen werden, dass die Finanzierung aus legalen Quellen erfolgt sei.

Bei der ausschließlichen Verortung des Gewinnabschöpfungsrechts im Strafrecht und der dafür gültigen Maximen des Strafprozessrechts ist angesichts der praktischen Anwendungsprobleme bei § 76a Abs. 4 StGB derzeit die Zahl der Stimmen groß, die eine

⁵⁸ Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestags (2023):

<https://www.bundestag.de/resource/blob/972240/a67aa4ef9bc99c7293bde5f8cf7ba8b9/WD-7-073-23-pdf.pdf>, Kapitel 4.1., S. 17ff., Fußnote 94; https://mafianeindanke.de/wp-content/uploads/Mafianeindanke_Was-gegen-Organisierte-Kriminalitaet-und-Geldwaesche-zu-tun-ist-5.pdf, S. 32ff.

⁵⁹ Vgl. BT-Drs. 19/8308, 1. Von der FDP-Fraktion wurde die Meinung vertreten, dass § 76a Abs. 4 StGB zu einer verbotenen Umkehr der Beweislast führe.

⁶⁰ Vgl. eingehend https://mafianeindanke.de/wp-content/uploads/Mafianeindanke_Was-gegen-Organisierte-Kriminalitaet-und-Geldwaesche-zu-tun-ist-5.pdf, S. 32ff.

⁶¹ <https://www.tagesspiegel.de/berlin/geldwasche-ermittler-sehen-fatales-signal-berliner-gericht-spricht-remmann-eingezogene-clan-immobilien-zu-10886509.html#:~:text=Im%20Rechtsstreit%20um%20Immobilien%2C%20die,der%20deutsch%20Darabischen%20Gro%C3%9Ffamilie%20ab.>

⁶² Landgericht Berlin, Az.: 541 KLS 9/21.

Reform der materiellen Einziehungsvoraussetzungen, allerdings auf der Basis des materiellen Strafrechts (!), verlangen. Irritierend ist die Forderung der amtierenden Berliner Justizsenatorin, eine Beweislastumkehr in § 437 StPO zu etablieren.⁶³ Verfassungsrechtlich wäre dies ein Himmelfahrtskommando. Das Strafprozessrecht kennt ausnahmslos keine Beweislastregel wie im Zivilprozess.

Im Verwaltungsprozessrecht wäre dies anders. Dort gibt es diese Hürden nicht. Ist ein Vermögenswert durch Verwaltungsakt eingezogen, kann die/der Betroffene Widerspruch und Klage vor dem Verwaltungsgericht einlegen. Im Verwaltungsverfahren haben die Kläger darzulegen, dass sie den Vermögenswert legal erworben haben. Nach den Prozessmaximen der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) liegt die Darlegungslast dann beim Kläger.

Eine nicht verurteilungsbasierte⁶⁴ Einziehung von Vermögensgegenständen bei schweren Straftaten im Bereich der Finanzkriminalität und der Organisierten Kriminalität bzw. beim Vorliegen einschlägiger Katalogtaten kann somit in einem Verwaltungsverfahren nach den Verwaltungsvorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes und der Verwaltungsgerichtsordnung in vollständiger Abkoppelung von den Maximen des Strafrechts bzw. Strafprozessrechts beim Vorliegen einer einschlägigen Gefahr erfolgen. Der insoweit gültige Gefahrenbegriff ergibt sich aus der EU-Geldwäscherichtlinie (EU 2018/843)⁶⁵, der in der Begründung des Referentenentwurfs zum Vermögensverschleierungsbekämpfungsgesetz mit überzeugenden Argumenten, aber folgenlos wegen der unterbliebenen Schaffung neuer administrativer Kompetenzen im Entwurf fortgeschrieben wurde.⁶⁶ Ein solches Verfahren zur Vermögensabschöpfung wäre durch die Inhalts- und Schrankenbestimmung des Grundrechts auf Eigentum gem. Art. 14 GG gedeckt.

⁶³ Interview mit Justizsenatorin Badenberg, Tagesspiegel vom 5.8.2023, S. B4.

⁶⁴ Sog. In rem-Verfahren (Verfahren gegen die Sache und nicht gegen die Person).

⁶⁵ Vgl. Erwägungsgrund 50.

⁶⁶

https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzestexte/Gesetze_Gesetzesvorhaben/Abteilungen/Abteilung_III/20_Legislaturperiode/2024-04-23-VVBG/1-Referentenentwurf.pdf?__blob=publicationFile&v=3; S. 29ff.