

Marius Müller-Hennig

Organisierte Kriminalität eindämmen

Was ist präventiv möglich,
was ist repressiv nötig?

FES diskurs

Dezember 2024

Die Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) wurde 1925 gegründet und ist die traditionsreichste politische Stiftung Deutschlands. Dem Vermächtnis ihres Namensgebers ist sie bis heute verpflichtet und setzt sich für die Grundwerte der Sozialen Demokratie ein: Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität. Ideell ist sie der Sozialdemokratie und den freien Gewerkschaften verbunden.

Die FES fördert die Soziale Demokratie vor allem durch:

- politische Bildungsarbeit zur Stärkung der Zivilgesellschaft;
- Politikberatung;
- internationale Zusammenarbeit mit Auslandsbüros in über 100 Ländern;
- Begabtenförderung;
- das kollektive Gedächtnis der Sozialen Demokratie mit u. a. Archiv und Bibliothek.

Die Abteilung Analyse, Planung und Beratung der Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Abteilung Analyse, Planung und Beratung der Friedrich-Ebert-Stiftung versteht sich als Zukunftsradar und Ideenschmiede der Sozialen Demokratie. Sie verknüpft Analyse und Diskussion. Die Abteilung bringt Expertise aus Wissenschaft, Zivilgesellschaft, Wirtschaft, Verwaltung und Politik zusammen. Ihr Ziel ist es, politische und gewerkschaftliche Entscheidungsträger_innen zu aktuellen und zukünftigen Herausforderungen zu beraten und progressive Impulse in die gesellschaftspolitische Debatte einzubringen.

FES diskurs

FES diskurse sind umfangreiche Analysen zu gesellschaftspolitischen Fragestellungen. Auf Grundlage von empirischen Erkenntnissen sprechen sie wissenschaftlich fundierte Handlungsempfehlungen für die Politik aus.

Über den Autor

Marius Müller-Hennig ist in der Abteilung Analyse, Planung und Beratung der Friedrich-Ebert-Stiftung für den Arbeitsbereich „Recht, Freiheit und Sicherheit“ zuständig. Zuvor war er in der Internationalen Politikanalyse zuständig für Außen- und Sicherheitspolitik und leitete das FES-Büro in Bosnien-Herzegowina.

Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich

Marius Müller-Hennig

Organisierte Kriminalität eindämmen

Was ist präventiv möglich, was ist repressiv nötig?

4 AUF EINEN BLICK

5 1 EINFÜHRUNG

6 2 LAGEBILD

6 2.1 Übergreifende Strukturen und Trends

7 2.2 Organisierte Kriminalität und Gewalt

7 2.3 Finanzielle Seite der organisierten Kriminalität

8 2.4 Organisierte Kriminalität im Drogenhandel

9 2.5 Umweltkriminalität

9 2.6 Extremismus und organisierte Kriminalität

10 2.7 Weitere Deliktsfelder der organisierten Kriminalität

10 2.8 Kollusion staatlicher Akteur_innen mit der organisierten Kriminalität

11 3 LAGEBILD: KRIMINALSTATISTIK, FORSCHUNG UND INVESTIGATIVER JOURNALISMUS

11 3.1 Behördliches Lagebild: Defizite, Innovationen und Handlungsbedarfe

11 3.2 Wissenschaft

12 3.3 Medien

12 3.4 Richtige Konsequenzen aus Lagebildern und Analysen ziehen

13 4 STRAFVERFOLGUNG UND GEFAHRENABWEHR

14 5 PRÄVENTION

16 6 FAZIT UND HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

16 6.1 Ermittlung und Strafverfolgung

16 6.2 Prävention und Resilienz

17 6.3 Lagebild, Forschung und Vernetzung

18 6.4 Weiterer Diskussionsbedarf

19 Abkürzungsverzeichnis

19 Literatur

AUF EINEN BLICK

Dieser FES diskurs fasst die Einsichten aus einer Fachkonferenz mit anschließender öffentlicher Podiumsdiskussion zusammen, die die Friedrich-Ebert-Stiftung am 13. und 14. Mai 2024 in Berlin ausgerichtet hat. Auf Basis der Diskussionen lassen sich zusammengefasst drei übergreifende politische Handlungsbedarfe ableiten:

Blinde Flecken des Lagebilds schließen: Die Entwicklungen im Feld der organisierten Kriminalität sind beunruhigend. Zum einen zeigen die bereits verfügbaren Lagebilder besorgniserregende Entwicklungen in Europa und Deutschland, aber auch in anderen Weltregionen. Zum anderen weisen diese Lagebilder noch viele blinde Flecken auf: Sie bilden bisher vor allem vergangene Entwicklungen im Hellfeld¹ ab, weisen aber große Lücken im Dunkelfeld und bei prognostisch relevanten Indikatoren auf. Es braucht gemeinsame Anstrengungen praxisorientierter Forschung und akademischer Grundlagenforschung, um die Datenbasis für die vorausschauende Prävention und Repression organisierter Kriminalität zu verbessern und evidenzbasierte Kriminalpolitik voranzubringen.

Strafverfolgungsprioritäten anpassen und Ressourcen ausweiten: Die Strafverfolgung der organisierten Kriminalität leidet unter einem gravierenden Engpass an qualifizierten Ermittler_innen. Insbesondere die Staatsanwaltschaften werden vielfach als Flaschenhals gesehen. Kurzfristig gilt es, die Strafverfolgung organisierter Kriminalität durch personelle Umschichtungen (weg von der Verfolgung von Bagatelldelinquenz), aber auch durch die Entkriminalisierung bestimmter Straftatbestände (wie etwa des Fahrens ohne Fahrschein) zu stärken. Langfristig müssen deutlich mehr finanzielle und personelle Ressourcen bereitgestellt und entsprechend qualifiziert werden. Insbesondere die Nachwuchsgewinnung sollte systematisch verstärkt und langfristig angelegt werden.

Prävention stärken und mit systematischer Evaluation verbinden: Die Prävention organisierter Kriminalität sollte unbedingt gestärkt und ausgeweitet werden. Da es in diesem Feld bisher an systematischen und methodisch anspruchsvollen Evaluierungen fehlt, sollte die Ausweitung der Prävention mit verpflichtenden Evaluierungen und Forschungsprojekten verknüpft werden, um dieses wichtige Feld evidenzbasiert weiterzuentwickeln.

¹ Unter dem Hellfeld versteht man den Anteil der Kriminalität, der durch Anzeigen oder Ermittlungsaktivitäten der Polizei registriert wurde (siehe auch BKA 2023: 7) und in entsprechenden Statistiken dargestellt wird. Darüber hinaus gibt es ein Dunkelfeld an Kriminalität, das nicht angezeigt oder ermittelt wurde und entsprechend auch nicht durch die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) abgebildet werden kann.

1 EINFÜHRUNG

Die im Juni 2023 vorgelegte Nationale Sicherheitsstrategie Deutschlands verschreibt sich dem Leitbild einer integrierten Sicherheitspolitik. Mit einem solchen breiteren Sicherheitsverständnis wird deutlich, dass gerade auch „schwere und organisierte Kriminalität“ eine gravierende Bedrohung der Sicherheit und Rechtsstaatlichkeit darstellt, da sie „zunehmend unsere staatlichen und wirtschaftlichen Strukturen zu unterwandern“ versucht (Bundesregierung 2023: 26). Bereits 2022 hat das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) zudem eine Strategie zur Bekämpfung der schweren und organisierten Kriminalität vorgelegt (BMI 2022) und engagiert sich in einer Koalition europäischer Staaten für ihre Bekämpfung. Gleichzeitig schien es lange Zeit, als wären die Aufmerksamkeit und Wahrnehmung der Herausforderung des demokratischen Rechtsstaats durch organisierte Kriminalität hierzulande weniger ausgeprägt als in Nachbarstaaten wie zum Beispiel den Niederlanden.²

Die Friedrich-Ebert-Stiftung hat sich vor allem mit Blick auf die internationale Dimension organisierter Kriminalität schon länger mit dem Thema befasst und 2013 eine internationale Fachkonferenz ausgerichtet (FES 2013). Vor dem Hintergrund der aktuellen Dynamik richtete die Friedrich-Ebert-Stiftung am 13. und 14. Mai 2024 eine Fachkonferenz für die deutsche Fachöffentlichkeit unter Mitwirkung internationaler Expert_innen aus. Direkt im Anschluss an diese Fachkonferenz wurde das Thema mithilfe einer öffentlichen Podiumsdiskussion auf die politische und öffentliche Agenda gesetzt.

Der vorliegende FES diskurs fasst wesentliche Einsichten und Eindrücke aus der Fachkonferenz und der öffentlichen Podiumsdiskussion zusammen. Er basiert auf den Eindrücken des Autors sowie von Teilnehmenden, die als Referent_innen und Rapporteur_innen mitgewirkt haben und denen ein großer Dank für die detaillierten Mitschriften sowie für die Kommentare zu verschiedenen Stadien dieses Textes gebührt. Da die Fachkonferenz unter Chatham House Rule³ stattfand, werden Aussagen oder Einschätzungen nicht einzelnen Teilnehmenden und/oder Institutionen zugeordnet. Lediglich aus der abschließenden öffentlichen Podiumsdiskussion werden ausgewählte individuelle Aussagen wiedergegeben. Die Literaturverweise im folgenden Text dienen vor diesem Hintergrund lediglich zur Orientierung und als Empfehlungen für die weitere Lektüre und haben – sofern nicht anders angegeben – keinen direkten Bezug zu einzelnen Aussagen im Rahmen der Fachkonferenz. Darüber hinaus wird eingeordnet, ob Analysen, Argumente und Empfehlungen kontrovers diskutiert wurden oder nicht, basierend auf den persönlichen

Eindrücken des Autors und Rückmeldungen aus dem Kreis der Teilnehmenden. Die in den Abschnitten „Auf einen Blick“ sowie „Fazit und Handlungsempfehlungen“ zum Ausdruck kommende Priorisierung und Zuspitzung gibt ausschließlich die persönliche Meinung des Autors wieder.

² Die dortige Dynamik, die vor allem rund um den Marengo-Prozess – und insbesondere nach dem Mord an dem Investigativjournalisten Peter R. de Vries im Juli 2021 – großes öffentliches Aufsehen erregt hat, wird unter anderem nachgezeichnet in Loudis (2022).

³ Die Chatham House Rule sieht vor, dass Informationen aus einer Veranstaltung verwendet werden dürfen, solange dabei keine einzelnen Teilnehmenden und/oder Sprecher_innen benannt werden. Sie soll eine vertrauensvolle Diskussionsatmosphäre schaffen, in der offen diskutiert werden kann (siehe auch: <https://www.chathamhouse.org/about-us/chatham-house-rule>).

2 LAGEBILD

Auch wenn die öffentliche Aufmerksamkeit für die Bedrohung durch organisierte Kriminalität (OK) stark zu schwanken scheint, veröffentlicht das Bundeskriminalamt (BKA) seit 2003 jährlich ein entsprechendes Lagebild. Das letzte Lagebild OK erschien im Oktober 2023 und benennt einen der Kritikpunkte, die während der Fachkonferenz besondere Aufmerksamkeit erfuhren: Es „bildet die Ergebnisse polizeilicher Strafverfolgungsaktivitäten im Bereich der Organisierten Kriminalität ab. Es stellt eine Beschreibung des Hellfeldes, also der polizeilich bekannt gewordenen Kriminalität dar, ohne aus den statistischen Grunddaten valide Einschätzungen zu Art und Umfang eines möglichen Dunkelfeldes ableiten zu können“ (BKA 2023: 7).

2.1 ÜBERGREIFENDE STRUKTUREN UND TRENDS

Nichtsdestotrotz vermitteln sowohl dieses Lagebild des BKA als auch Analysen von Europol und Interpol sowie von nicht staatlichen Akteur_innen aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft einen Überblick über Muster, Entwicklungen und besondere Herausforderungen durch die organisierte Kriminalität. Insbesondere die von dem Vizepräsidenten von Europol, Jürgen Ebner, im Rahmen der öffentlichen Podiumsdiskussion vorgestellten Einsichten in die Strukturen der bedrohlichsten Netzwerke der organisierten Kriminalität in der EU (Europol 2024) wurden verschiedentlich in der Debatte aufgegriffen.

Auf der Konferenz schälten sich im Verlauf der Diskussionen unter anderem folgende übergreifenden Aspekte des aktuellen Lagebilds der organisierten Kriminalität besonders deutlich heraus:

Kerneinsichten zum Lagebild organisierter Kriminalität

- Im internationalen Vergleich ist bemerkenswert, dass Europa den größten Zuwachs der Kriminalität im Global Organized Crime Index 2023 der Global Initiative against Transnational Organized Crime (GI-TOC) zu verzeichnen hatte (siehe GI-TOC 2023: 33). Ihr Direktor, Mark Shaw, brachte diesen Punkt im Rahmen der abschließenden öffentlichen Podiumsdiskussion auf den folgenden Nenner: „Vor zehn Jahren wurde organisierte Kriminalität zwar als globales Problem gesehen, nicht aber als europäisches. Zuletzt verzeichnete Europa aber den schnellsten Anstieg der organisierten Kriminalität

weltweit. Europa ist verletzlicher geworden und ist nicht gegen OK-Gewalt immun.“

- In seiner Analyse der bedrohlichsten Netzwerke der organisierten Kriminalität⁴ in der EU stellt Europol fest, dass sich 86 Prozent von ihnen legaler Unternehmensstrukturen bedienen. Sie nutzen sie als legale Fassade für ihre Verbrechen und als Instrumente, um ihre kriminellen Profite zu waschen (siehe Europol 2024: 10).
- Weiterhin stellt der Europol-Bericht fest, dass 71 Prozent der gefährlichsten Netzwerke sich der Korruption für ihre kriminellen Geschäfte bedienen oder Korruption nutzen, um Strafverfolgung und Gerichtsprozesse zu unterminieren. Und während 68 Prozent der Netzwerke Drohungen und Gewalt als Teile ihres Modus Operandi nutzen, würden 32 Prozent von ihnen keine Gewalt anwenden, um eine Entdeckung durch Strafverfolgungsbehörden zu vermeiden.
- Die Hälfte der bedrohlichsten OK-Netzwerke in Europa ist im Drogenhandel aktiv und über ein Drittel konzentriert sich ausschließlich auf den Drogenhandel.
- Während in der breiten Öffentlichkeit organisierte Kriminalität weiterhin mit Stereotypen strikt hierarchisch organisierter Gruppierungen im Sinne der italienischen Mafia oder lateinamerikanischer Kartelle assoziiert wird, zeigt sich in der Praxis bereits seit einigen Jahren, dass organisierte Kriminalität oft mit flachen Netzwerken agiert, deren Elemente häufig organisatorisch nicht miteinander verknüpft sind.⁵ Hierdurch sind die Netzwerke resilienter gegenüber Strafverfolgung.
- Einige Phänomenbereiche – wie beispielsweise Finanz- und Umweltkriminalität – werden öffentlich kaum als Teil der organisierten Kriminalität wahrgenommen, obwohl sie enorme Profite erwirtschaften und massive Schäden und Gefahren verursachen. Umgekehrt bekommt die sogenannte „Clankriminalität“ zwar sehr viel öffentliche und politische Aufmerksamkeit, doch führt die öffentliche Diskussion gerade hier schnell zu problematischen Dynamiken, wenn sie sich von den empirischen Erkenntnissen löst und zu Stigmatisierung führt.⁶

⁴ Die Einordnung von Netzwerken und die Kriterien für die Auswahl der bedrohlichsten Netzwerke wurden den nationalen Sicherheitsbehörden der Europol-Mitgliedstaaten überlassen, siehe Europol (2024: 9).

⁵ Diese Entwicklung wird für den Bereich des internationalen Drogenhandels zum Beispiel in Doyle et al. (2020) beschrieben und analysiert.

⁶ Eine sehr ausgewogene Auseinandersetzung mit dem Phänomen und der kritischen Diskussion dazu findet sich in Lampe (2022).

2.2 ORGANISIERTE KRIMINALITÄT UND GEWALT

Während der Konferenz wurde das besondere Verhältnis zwischen organisierter Kriminalität und Gewalt deutlich: In der Öffentlichkeit werde organisierte Kriminalität oftmals erst aufgrund von Gewalteskalation – wie zum Beispiel nach den Duisburger Mafia-Morden 2007 – als Sicherheitsbedrohung wahrgenommen. Dabei habe die organisierte Kriminalität eigentlich ein strukturelles Interesse daran, Gewalteskalationen zu vermeiden. Sie versuche ganz bewusst im Dunkeln ohne öffentliche Aufmerksamkeit zu operieren, so eine Teilnehmerin der Konferenz. Und gerade der Einsatz von Gewalt würde ja sowohl die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit als auch vor allem der Sicherheitsbehörden auf die Kriminellen lenken. Das bedeutet aber im Umkehrschluss nicht, dass ohne Gewalteskalation keine Gefahr für den demokratischen Rechtsstaat von der organisierten Kriminalität ausgehen würde. Die Schäden, die sie verursacht (Gesundheitsschäden, Umweltschäden, wirtschaftliche Schäden), und die Einflussnahme auf rechtsstaatliche Strukturen, beispielsweise durch Korruption, sind zwar weniger schlagzeilenträchtig als öffentliche Schießereien, systemisch aber nicht weniger gefährlich.

Gleichwohl wurde auf der Konferenz das Gewaltpotential der organisierten Kriminalität besonders intensiv diskutiert. Gerade weil illegale Märkte per Definition über keine vergleichbar verlässlichen Mechanismen der Konfliktschlichtung (zum Beispiel durch Gerichte) wie legale Märkte verfügten, so eine Erklärung, spiele die Gewalt beziehungsweise zumindest ihre glaubhafte Androhung eine wichtige Rolle für die Durchsetzung von Abmachungen. Wenn verschiedene OK-Akteur_innen intensiv um Marktanteile konkurrieren, steige zudem das Risiko einer Gewalteskalation. Beispiele hierfür seien ein Überangebot an illegalen Gütern, besonders hohe Gewinnspannen, die neue Akteur_innen anziehen, oder aber auch der Zerfall oder die Zerschlagung dominanter OK-Strukturen und die Konkurrenz um deren Marktanteile. Schließlich wies ein Teilnehmer darauf hin, dass die Einschätzung der staatlichen Handlungs- und Durchsetzungsfähigkeit durch Akteur_innen der organisierten Kriminalität ein entscheidender Faktor dafür sei, ob die organisierte Kriminalität Gewalt anwende oder nicht.

Mit Blick auf strukturelle Gesichtspunkte wurde betont, dass angesichts des derzeitigen Kriegsgeschehens – global, aber gerade auch angesichts des Angriffskriegs der Russischen Föderation gegen die Ukraine in Europa – in Zukunft mit einer zunehmenden Verfügbarkeit von Waffen und kampferfahrenen Personen auf den illegalen Märkten Europas zu rechnen sei. Ebenso dürften die im Zuge des Krieges massiv ausgeweiteten Sanktionsregime aber auch zu einer Ausweitung illegaler Märkte für die sanktionierten Güter geführt und entsprechende Profite in die Kassen der organisierten Kriminalität gespült haben. Den Zusammenhang zwischen Konflikten/Kriegen und organisierter Kri-

minalität betont auch der Global Organized Crime Index 2023 (GI-TOC 2023: 14, 23).

2.3 FINANZIELLE SEITE DER ORGANISIERTEN KRIMINALITÄT

Ein inhaltlicher Schwerpunkt der Konferenz lag ganz bewusst auf der finanziellen Seite der organisierten Kriminalität. Gerade für diese Dimension wurde bereits zu Beginn auf ein definitorisches Problem hingewiesen: Viele Bereiche der Finanzkriminalität würden nicht als Teil der organisierten Kriminalität wahrgenommen, obwohl die durch sie verursachten Schäden sehr hoch seien und sie sich durch besonders komplexe Strukturen auszeichneten. Diese Komplexität sei wiederum auch für die finanzielle Dimension der stereotypischen organisierten Kriminalität charakteristisch und so intendiert, so eine der Teilnehmenden. Die Komplexität diene der Verschleierung des illegalen Geschäftsmodells. Deswegen betonten verschiedene Teilnehmende, wie wichtig es sei, die komplexen Geschäftsmodelle zu durchdringen. Hierfür haben neben Strukturermittlungen der Strafverfolgungsbehörden auch journalistische Investigativrecherchen wichtige Beiträge geleistet (wie zum Beispiel in den Fällen der Panama Papers und der Paradise Papers). Für solche Recherchen wiederum sei die Transparenz von Geschäftsstrukturen von entscheidender Bedeutung. Die jüngsten Einschränkungen des Zugangs zu Transparenzregistern in EU-Mitgliedstaaten nach einem Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH)⁷ seien in dieser Hinsicht sehr problematisch, so eine Teilnehmerin.

Im Kontext der finanziellen Seite der organisierten Kriminalität wurde die Schnittstelle zwischen legaler und illegaler Wirtschaft intensiv diskutiert. Insbesondere die Rolle von Banken rückte dabei in den Fokus der Diskussion mit Blick auf die Prävention von Geldwäsche. So wurde zunächst daran erinnert, dass die Geldwäsche eben nicht nur einen Kostenfaktor für Täter_innen der organisierten Kriminalität darstelle, die ihre illegalen Profite „waschen“ müssten. Sie sei umgekehrt für Akteur_innen an der Schnittstelle zur legalen Wirtschaft auch eine lukrative Möglichkeit, Profite zu erzielen. Zudem würden gewichtige Akteur_innen der organisierten Kriminalität auch nicht davor zurückschrecken, Druck auf Bankangestellte auszuüben, um Geldwäsche zu ermöglichen. Vor diesem Hintergrund wurde die Frage aufgeworfen, ob die aktuellen Due-Diligence-Regeln (Sorgfaltspflichten) und Vorkehrungen von Banken ausreichen, um angesichts der Mischung aus Druck und Anreizen seitens der organisierten Kriminalität effektiv der Geldwäsche vorzubeugen.

Angesichts der transnationalen Integration von Finanzmärkten richtete sich der Blick auch auf die unterschiedlichen nationalen Regeln für Finanzmärkte, -akteur_innen und -konstrukte. Diese nationalen Unterschiede würden Akteur_innen der organisierten Kriminalität gezielt ausnutzen. So unterlägen in manchen Ländern Kryptowäh-

⁷ Zu Hintergründen zu diesem Urteil siehe beispielsweise Tagesschau (2023).

rungen unzureichender staatlicher Kontrolle, während in anderen Ländern hohe Bargeldobergrenzen ein Einfallstor für Geldwäsche darstellten. Diesbezüglich wurde insbesondere die vergleichsweise hohe Bargeldobergrenze in Deutschland wiederholt kritisiert und die Interessen hinter den aktuellen Kampagnen pro Bargeld kritisch hinterfragt. Zwar gilt mittlerweile EU-weit eine Obergrenze von 10.000 Euro für Bargeldzahlungen, doch sprachen sich viele Teilnehmende sogar für eine deutlich niedrigere Obergrenze aus. Generell wurde beklagt, dass man bei der grenzüberschreitenden Geldwäschebekämpfung angesichts der unterschiedlichen nationalen rechtlichen Regelungen schnell „in Teufels Küche“ gerate.

Im Zusammenhang mit der Strafverfolgung der finanziellen Dimension der organisierten Kriminalität wurde auf der Fachkonferenz zudem die zu starke Fokussierung auf die sogenannten Vortaten thematisiert. So führe die Orientierung der staatsanwaltschaftlichen Ermittlungen an der Strafnorm mit der höchsten Strafbewehrung zur Konzentration auf die Vortaten anstatt auf die Geldwäsche. Allerdings wandte an dieser Stelle ein Teilnehmer ein, dass man letztlich auch über diesen Ansatz durchaus zu den Geldflüssen vordringen und Geldwäsche strafrechtlich verfolgen könne.

Konkret wurde wiederholt die geplante Einrichtung des Bundesamts zur Bekämpfung von Finanzkriminalität (BBF) diskutiert. Während einerseits gewürdigt wurde, dass hiermit eine neue Struktur geschaffen werde, die sich dezidiert dem Thema Geldwäsche widmen könne, wurde andererseits auch substantielle Kritik laut: Die Behörde laufe Gefahr, Doppelstrukturen (zu Landeskriminalämtern und zum Zoll) zu schaffen, die wiederum mehr Koordinationsbedarfe und -probleme generierten. Auch sei komplett ungeklärt, woher die qualifizierten Finanzermittler_innen für die neue Behörde kommen sollten. Schon jetzt sähen sich die anderen in diesem Feld tätigen Strafverfolgungsbehörden einem großen Fachkräftemangel gegenüber. Die Gefahr bestehe, dass mit der neuen Behörde der eigentliche Mangel kurzfristig nicht behoben, sondern verschärft werden könnte. So wurde zwar positiv gewürdigt, dass im Rahmen des BBF eine dezidierte Struktur zur Aus- und Fortbildung in diesem Feld etabliert werde, doch dürfe neues Fachpersonal erst mit mehreren Jahren Vorlauf generiert werden. Bis dahin, so die Sorge mancher Teilnehmender, wäre die neue Behörde auf die Rekrutierung erfahrener Ermittler_innen anderer Strafverfolgungsbehörden angewiesen, die dort wiederum bitter fehlen würden.

Die Einrichtung gemeinsamer Ermittlungsgruppen wurde hingegen als besonders sinnvolles Vehikel zur Stärkung der Strafverfolgung der organisierten Kriminalität und ihrer Finanzflüsse im Sinne des „Follow-the-money“-Ansatzes gewertet. Gerade wenn man diese einsetze, um Strukturermittlungen in Leuchtturmverfahren mit Nachdruck zu betreiben, könnte auch die neue Behörde einen wichtigen Beitrag leisten. Angesichts des hohen Ressourcenaufwands und des Risikos, dass diese langwierigen Ermittlungen nicht in jedem Fall zum Erfolg führen, bedürfe

es aber auch in diesem Fall klarer politischer Unterstützung für die beteiligten Behörden.

Mit Blick auf den Rechtsrahmen betonte ein Teilnehmer, dass es in Ergänzung zur Einrichtung des BBF auch eines effektiven Vermögensverschleierungsbekämpfungsgesetzes (VVBG) bedürfe, damit die neue Behörde BBF auch schlagkräftig gegen Finanzkriminalität wie Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung vorgehen könne. Das geplante VVBG müsse zusätzlich mit einem rechtlichen Rahmen außerhalb des Strafrechts ausgestattet werden, um sicherzustellen, dass das BBF kriminell erlangtes Vermögen auch tatsächlich einziehen und nicht nur einfrieren kann.

Ebenfalls hinsichtlich des Rechtsrahmens sahen mehrere Teilnehmende insbesondere bei § 261 des Strafgesetzbuchs (StGB) Reformbedarf. So fallen beispielsweise ersparte Aufwendungen nicht unter diese Strafnorm. Doch gerade im Bereich der Umweltkriminalität würden durch die Nichteinhaltung von Normen (zum Beispiel zur fachgerechten Entsorgung) große Summen eingespart und damit Profite generiert, die bisher nicht unter § 261 StGB fallen würden. Ähnlich verhalte es sich mit bestimmten Formen des Umsatzsteuerbetrugs, die ebenfalls nicht über den Geldwäscheparagrafen abgedeckt seien.

Schließlich wurde mit Blick auf die finanzielle Seite der organisierten Kriminalität auch die Digitalisierung thematisiert. Nicht nur die erwähnten Kryptowährungen stellen die Strafverfolgungsbehörden vor neue Herausforderungen in diesem Feld. Auch algorithmische Überweisungen per API-Schnittstellen kämen mittlerweile bei Geldwäsche als Dienstleistung zum Einsatz.

2.4 ORGANISIERTE KRIMINALITÄT IM DROGENHANDEL

Die Drogenkriminalität nahm in den Diskussionen der Fachkonferenz sehr viel Raum ein. Es wurde an verschiedenen Stellen betont, dass insbesondere hier besorgniserregende Dynamiken zu verzeichnen seien. So sei zum Beispiel der Kokainmarkt durch ein Überangebot charakterisiert. Dies werde nicht zuletzt daran deutlich, dass trotz der in den letzten Jahren dramatisch gestiegenen Mengen sichergestellten Kokains der Straßenpreis oder die Qualität beziehungsweise Reinheit dieser Droge hiervon nicht substantiell beeinflusst wurden. Was den Heroinmarkt betrifft, wird angesichts des Opiumbanns der Taliban hingegen davon ausgegangen, dass es aufgrund des sich absehbar verknappten Angebots eine Verschiebung zu synthetischen Opioiden geben werde. Dies gehe mit erheblichen Risiken für die öffentliche Gesundheit einher, wie die Erfahrungen in Nordamerika und im Baltikum zeigten.⁸ Vor dem Hintergrund der Legalisierung des Konsums, des Besitzes und des Anbaus von Cannabis sei zudem eine Vermischung legaler und illegaler Märkte derzeit kaum zu verhindern. Eine Reduktion des Schwarzmarktes sei aber selbst in diesem Segment erst mittelfristig realistisch und erfordere ein

⁸ Siehe beispielsweise EUDA (2023: 20 f.).

reguliertes Angebot und eine entsprechende europäische Rechtsgrundlage.

Da eine Regulierung großer Bereiche des Drogenmarktes auf absehbare Zeit nicht realistisch erscheine, sei es wichtig, ein vorwärtsgerichtetes Lagebild zu entwickeln. Das bisherige, vor allem sicherstellungs-basierte Lagebild sei in doppelter Hinsicht unzureichend. Zum einen erfasse es mit den sichergestellten Drogen nur einen geringen Anteil aller im Umlauf befindlichen illegalen Substanzen. Zum anderen bedeute der Anknüpfungspunkt der Sicherstellung in zeitlicher Hinsicht ein „Hinterherlaufen der Sicherheitsbehörden“. Ebenso wurde gefordert, die Resilienz von Gesellschaft und Strafverfolgungsbehörden zu stärken. Angesichts der Attraktivität Deutschlands für die organisierte Kriminalität, als Rückzugs- wie auch als Operationsraum, müsse man sich zudem auf eine Zunahme von OK-induzierten Korruptionsversuchen sowie Gewaltandrohung und -anwendung einstellen. Mit Blick auf die Drogenkriminalität diskutierten die Teilnehmenden auch sehr intensiv über das Spannungsfeld zwischen Legalitätsprinzip⁹ einerseits und der vielfach geforderten strategischen Prioritätensetzung andererseits. Es überwogen die Stimmen, die sich sehr nachdrücklich dafür aussprachen, am Legalitätsprinzip in der Strafverfolgung festzuhalten.

2.5 UMWELTKRIMINALITÄT

Dem Feld der Umweltkriminalität wurde zunächst attestiert, dass es äußerst vielfältige Straftatbestände umfasse: von illegaler Müllentsorgung (inklusive der Entsorgung von Chemieabfällen aus der Produktion synthetischer Drogen) über die Einleitung von Schadstoffen in Gewässer, den illegalen Holzeinschlag, Geschäfte mit gefährdeten Pflanzen und Wildtieren, illegale Fischerei und illegalen Bergbau bis hin zum Handel mit Stickstoffzertifikaten. Die gesamtgesellschaftlichen Folgekosten von Umweltkriminalität seien gravierend und gleichzeitig sei dieses Deliktfeld besonders attraktiv angesichts eines drastischen Missverhältnisses zwischen potenziellem Gewinn und geringer Wahrscheinlichkeit der Entdeckung. Erschwerend komme hinzu, dass Umweltkriminalität im öffentlichen Bewusstsein oft wenig präsent sei, da die negativen Auswirkungen dieser Form der organisierten Kriminalität oft weit entfernt von der relevanten Öffentlichkeit (und den politischen Entscheider_innen) einträten. Daher sei es schwierig, die erforderliche politische Aufmerksamkeit und Ressourcen für die Strafverfolgung dieser Form der organisierten Kriminalität zu mobilisieren. Gerade diese brauche es aber, da es sich wie in vielen OK-Bereichen auch hier um Kontrollkriminalität¹⁰ handele. Doch könnten neben mehr Ressour-

cen für Strukturermittlungen in diesem Feld auch die verstärkte öffentliche Bewusstseins-schaffung und ein damit einhergehendes verstärktes Anzeigeverhalten dieser Form der Kriminalität entgegenwirken. Auch könnten gegebenenfalls Investoren über das Lieferkettensorgfaltspflichten-gesetz Druck aufbauen, Geschäfte zu vermeiden, die von Umweltkriminalität profitieren oder sie fördern.

2.6 EXTREMISMUS UND ORGANISIERTE KRIMINALITÄT

Am Beispiel des Rechtsextremismus wurde auf der Fachkonferenz auch über die Verbindung von Extremismus und organisierter Kriminalität diskutiert. Hier wurden verschiedene Dimensionen der Interaktion zwischen extremistischen Organisationen und organisierter Kriminalität skizziert. Diese reichten von der Versorgung rechtsextremistischer Gruppen mit illegalen Drogen und Waffen durch die organisierte Kriminalität über die wechselseitige Anwerbung von Mitgliedern, die wechselseitige Unterstützung bis hin zur Transformation von rechtsextremen Gruppierungen in hybride Organisationen an der Schnittstelle zwischen organisierter Kriminalität und Rechtsextremismus.

Bezogen auf das Lagebild seien in diesem Bereich auch die statistischen Kategorien verbesserungsbedürftig. So müsse beispielsweise klarer unterschieden werden, ob es sich bei einem Netzwerk und seinen Aktivitäten „nur“ um profitorientierte organisierte Kriminalität handele oder ob auch eine extremistische Dimension vorliege, gerade angesichts des Potenzials der Transformation in hybride Gruppierungen. Hinsichtlich der Überlappungen zwischen organisierter Kriminalität und Extremismus sei zudem die Silo-Problematik aufseiten der Strafverfolgungsbehörden zu bedenken: Aufgrund der unterschiedlichen Zuständigkeiten und Aufmerksamkeitsschwerpunkte von OK-Ermittler_innen und Staatsschutz wäre vonnöten, OK- und Extremismusexpertise zusammenzuführen. Denn neben den Spezifika der jeweiligen Deliktsbereiche finden sich auch verbindende Elemente, allen voran die Staatsferne und das Gewaltpotenzial. Beides sei sowohl für extremistische Strukturen als auch für Strukturen der OK kennzeichnend. Sowohl für die organisierte Kriminalität als auch für den Extremismus sahen die Teilnehmenden den „Follow-the-money“-Ansatz – inklusive der systematischen Verfolgung von Steuerstraftaten – als besonders relevant für die Ermittlung und Strafverfolgung an.

⁹ Das Legalitätsprinzip im deutschen Strafrecht erfordert, dass die Polizei bei Vorliegen eines Verdachts oder einer Anzeige verpflichtet ist, Ermittlungen aufzunehmen. Im Gegensatz dazu können Strafverfolgungsbehörden, die in einem System mit Opportunitätsprinzip agieren, freier entscheiden, ob sie eine Straftat verfolgen oder nicht, so zum Beispiel in den Niederlanden, siehe Schweighöfer (2019).

¹⁰ Der Begriff „Kontrollkriminalität“ beschreibt Kriminalitätsphänomene, die nur durch gezielte Ermittlungen erfasst werden, da sie im Gegensatz zu anderen Kriminalitätsphänomenen nur selten bei den Strafverfolgungsbehörden angezeigt werden (siehe Zachert 1995: 14) und daher statistisch eher untererfasst sind (siehe Bannenber 2020: 206).

2.7 WEITERE DELIKTSFELDER DER ORGANISIERTEN KRIMINALITÄT

Neben den zuvor genannten Deliktsfeldern der organisierten Kriminalität, die von vornherein auf der Agenda der Konferenz standen, zeichneten sich während der Diskussionen weitere Deliktsbereiche ab, die derzeit besondere Aufmerksamkeit verlangen, allen voran die drei folgenden:

- Schleusungskriminalität und Menschenhandel
- Produktfälschung
- Cyberdimension organisierter Kriminalität

Während im Bereich der Schleusungskriminalität und der Produktfälschung (zum Beispiel wenn es sich um Medikamente handelt) oftmals eine unmittelbare Gefahr für die physische Sicherheit betroffener Personengruppen ausgehe, sei es im Fall der Cyberdimension der organisierten Kriminalität die Digitalisierung aller Lebensbereiche, die dieses Deliktfeld für die organisierte Kriminalität so relevant und attraktiv mache und eine hohe Dynamik verursache.

2.8 KOLLUSION STAATLICHER AKTEUR_INNEN MIT DER ORGANISIERTEN KRIMINALITÄT

Ein wichtiger Aspekt wurde insbesondere mit Blick auf die internationale Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität problematisiert: In manchen Ländern sind staatliche Akteur_innen mit der organisierten Kriminalität verflochten beziehungsweise durch sie kompromittiert. Um diese lokal und regional teilweise sehr spezifischen Risiken besser einzuschätzen und einzuordnen, wäre eine bessere Vernetzung zwischen den deutschen Akteur_innen im Bereich der Strafverfolgung und der international orientierten Community von Expert_innen für internationale Sicherheitspolitik, Entwicklungszusammenarbeit und akademische Regionalwissenschaft vielversprechend. In diesem Zusammenspiel könnten auch gezielt Ansätze entwickelt werden, um die Resilienz und Integrität staatlicher Akteur_innen und des Rechtsstaats insgesamt zu stärken.

3

LAGEBILD: KRIMINALSTATISTIK, FORSCHUNG UND INVESTIGATIVER JOURNALISMUS

Neben der Diskussion über die einzelnen Deliktsfelder und Phänomenbereiche wurde im Rahmen der Konferenz auch intensiv über das Lagebild und das Verständnis von Strukturen und Prozessen der organisierten Kriminalität diskutiert und entsprechende Handlungsbedarfe wurden benannt. Hierbei wurden neben dem behördlichen Lagebild bewusst auch die Beiträge von Wissenschaft, Medien und der in diesem Feld aktiven Zivilgesellschaft zum Verständnis und zur Bewusstmachung der Bedrohung durch organisierte Kriminalität thematisiert.

3.1 BEHÖRDLICHES LAGEBILD: DEFIZITE, INNOVATIONEN UND HANDLUNGSBEDARFE

Das zentrale Defizit der derzeitigen öffentlichen Diskussion über den Umfang der organisierten Kriminalität wurde mehrfach und von verschiedener Seite klar benannt: die starke Fokussierung des Lagebilds auf die Hellfelddaten. Diese würden nur einen Teil des Kriminalitätsgeschehens, nämlich die ermittelten Straftaten, abbilden. Zudem seien sie auch aufgrund ihres rückblickenden Charakters nur begrenzt für eine vorausschauende Kriminalpolitik und polizeiliches Handeln hilfreich, dies nicht zuletzt deshalb, weil sie bisher immer erst in der zweiten Jahreshälfte des jeweiligen Folgejahrs veröffentlicht wurden. Daher wäre es erforderlich, andere Daten zu erschließen, die helfen, Entwicklungen auf illegalen Märkten rechtzeitig zu antizipieren. Gute Beispiele hierfür fänden sich beispielsweise im Bereich der Drogenkriminalitätsbekämpfung. Dort kann über Luftbilder von Anbauregionen die Entwicklung der Angebotsseite vergleichsweise gut analysiert werden, die sich mit entsprechender Verzögerung dann in den weiteren Stufen der illegalen Lieferketten niederschlägt. Ebenso diskutierten die Teilnehmenden über die Möglichkeit, über Drug Checking¹¹ Entwicklungen auf dem Markt für illegale Drogen frühzeitig zu erkennen. Aufgrund des transnationalen Charakters vieler Produktions- und Lieferketten der organisierten Kriminalität sind zudem bereits an dieser Stelle eine enge internationale Vernetzung und Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden bei der Erstellung der Lagebilder erforderlich. Ebenso sollten die Erfahrungen und Kapazitäten von Wissenschaft und Zivilgesell-

schaft gezielt eingebunden werden, um Trends zeitnah zu erfassen.

Neben nationalen und internationalen Lagebildern bedürfte es aber auch eines regionalen und nicht zuletzt auch eines lokal spezifischen Lagebilds. Ein Beispiel ist das Tool zur evidenzbasierten lokalen Sicherheitsanalyse (ELSA) des BKA, das im Rahmen der Diskussion vorgestellt und diskutiert wurde.¹²

Schließlich wurde auch der Aspekt der nachrichtendienstlichen Erkenntnisgewinnung zu Entwicklungen im Bereich der organisierten Kriminalität thematisiert. Da entsprechende Zuständigkeiten aber nur in wenigen Bundesländern gegeben sind, wurde dieser Aspekt im Rahmen der Fachkonferenz nicht ausführlich diskutiert.

3.2 WISSENSCHAFT

Forschung zu Fragen der organisierten Kriminalität betreiben sowohl die Forschungsstellen der Strafverfolgungsbehörden als auch akademische Forschungseinrichtungen und Denkfabriken. Beide Bereiche sind auch bereits vernetzt und im Austausch, gleichwohl wurden auf der Konferenz zusätzliche Austauschbedarfe benannt. Für die akademische Forschung stellt beispielsweise der Zugang zu sicherheitsbehördlich oder im Justizwesen erfassten Daten eine große Herausforderung dar. Hier wäre ein spezifischer Dialog hilfreich, der sich auch konkret mit datenschutzrechtlichen Möglichkeiten und Grenzen des Austauschs zwischen Forschung und Strafverfolgung auseinandersetzt. Ein solcher Dialog wäre aber auch notwendig, um zu vermitteln, wie akademische Forschung neue Entwicklungen und Trends so erfassen und aufarbeiten kann, dass sie für die Praxis der Sicherheitsbehörden besser nutzbar sind. So wurde zum Beispiel aus der Perspektive der Sicherheitsbehörden betont, dass gerade auch eine eigenständige Erhebung von Primärdaten zur organisierten Kriminalität durch die Forschenden (etwa zum Dunkelfeld, dem Konsumverhalten hinsichtlich illegaler Produkte und den Volumina illegaler Märkte) einen Mehrwert für die Sicherheitsbehörden und die dort angesiedelten praxisorientierten Forschungseinrichtungen darstellen würde.

Jenseits solcher eher prozeduralen Fragen benannten Teilnehmende aber auch ganz konkrete blinde Flecken im Verständnis der Funktionsweise organisierter Kriminalität.

¹¹ Beim Drug Checking werden Drogen auf besonders gesundheitsschädliche Stoffe und deren Wirkstoffgehalt hin untersucht. Nach einem Berliner Pilotprojekt wurde hierzu 2023 eine bundesweite Rechtsgrundlage etabliert (siehe: Der Beauftragte der Bundesregierung für Sucht- und Drogenfragen 2023).

¹² Für weitere Informationen über das Tool zur evidenzbasierten lokalen Sicherheitsanalyse (ELSA) siehe BKA (o. J.).

So lägen beispielsweise für das Feld der Drogenkriminalität viele Daten vor und es gebe ein vergleichsweise gutes Verständnis der Dynamiken des Drogenanbaus und der Drogenproduktion einerseits und der Strukturen des Straßenverkaufs von Drogen andererseits (s. o.). Was indes fehle, sei ein besseres Verständnis der einzelnen Zwischenglieder der Lieferkette und der finanziellen Abwicklung und Absicherung der extrem hochpreisigen Lieferungen.

Solche Forschung erfordere substanziell mehr Ressourcen und eine entsprechende Offenheit der Behörden. Diese Ressourcen müssten zudem verlässlich und über einen längeren Zeitraum bereitgestellt werden, um auch Anreize für Forschende zu schaffen, sich langfristig einem spezifischen Themenfeld zu widmen und Expertise und internationale Netzwerke in der Forschungsgemeinschaft zu etablieren.

3.3 MEDIEN

Von verschiedener Seite wurde im Verlauf der Konferenz die Rolle der Medien als wichtiges Element im Umgang mit der Herausforderung durch die organisierte Kriminalität benannt. Besonders deutlich wird das Potenzial anhand der prominenten Investigativrecherchen unter anderem zu den Panama Papers und den Paradise Papers.¹³ Gerade bei der Ermittlung grenzüberschreitender Strukturen könne investigativer Journalismus davon profitieren, dass es bei Investigativrecherchen weniger administrative Hindernisse für eine internationale Zusammenarbeit gebe als bei den Ermittlungen der Strafverfolgungsbehörden. Gleichwohl stünden für investigativen Journalismus nur sehr beschränkte Ressourcen zur Verfügung, sodass es umso dringlicher sei, hier Schwerpunkte zu setzen.

Die Rahmenbedingungen für Investigativrecherchen im Umfeld der organisierten Kriminalität seien zudem besonders herausfordernd. So bedürfe es angesichts der Bedrohungen und Angriffe auf Journalist_innen, die zu organisierter Kriminalität und Korruption recherchieren, eines ausgefeilten Risikomanagements. Zu der latenten oder akuten physischen Bedrohung komme eine weitere Herausforderung hinzu: der Versuch, kritische Berichterstattung durch sogenannte SLAPPs (SLAPP = Strategic Lawsuit against Public Participation) juristisch auszubremsen. Auch hier stellt sich wieder die Frage nach den erforderlichen Ressourcen, um einem hohen juristischen Druck standhalten zu können. In diesem Kontext wurde die neue EU-Richtlinie gegen SLAPPs als wichtiger politischer Fortschritt benannt, der dringend in nationales Recht umgesetzt werden müsse.

3.4 RICHTIGE KONSEQUENZEN AUS LAGEBILDERN UND ANALYSEN ZIEHEN

Auch wenn die Diskussion in verschiedener Hinsicht den Bedarf an einem besseren Lagebild unterstrich, wurde noch einmal deutlich, dass ein akkurates Lagebild und Verständnis von Dynamiken im Bereich der organisierten Kriminalität nicht notwendigerweise in einem kohärenten und erfolgreichen Vorgehen münden. Das drastischste Beispiel kam in der Diskussion mehrfach zur Sprache: der „Krieg gegen die Drogen“ (War on Drugs), eine Politik, die unter anderem die USA seit den 1970er Jahren mit enormem Aufwand und Ressourceneinsatz geführt wurde, ohne die selbst gesteckten Ziele zu erreichen. Bei dem Versuch, die Drogen schon in den Anbauländern beziehungsweise auf den Transitrouten Lateinamerikas abzufangen, hätten sich die USA die Zähne ausgebissen und dabei zu einer Militarisierung in der Bekämpfung der organisierten Kriminalität mit dramatischen Auswirkungen für Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit in den betroffenen Ländern beigetragen.¹⁴

Aber auch bezogen auf den deutschen Kontext wurde die Frage aufgeworfen, ob die regelmäßig veröffentlichten Lagebilder zu verschiedenen Kriminalitätsphänomenen und die vielen Strategien zu effektivem politischem und polizeilichem Handeln führten.

¹³ Auch in einem Bericht des Europäischen Parlaments (EP) wird explizit die wichtige Rolle von Journalist_innen und Whistleblower_innen anerkannt, wenn es darum gehe, Steuerverbrechen, Korruption, organisierte Kriminalität und Geldwäsche zu untersuchen und aufzudecken, siehe EP (2023: 6).

¹⁴ In Perret (2023) wird diese Dynamik im Lichte von Menschenrechten und humanitärem Völkerrecht am Beispiel der Entwicklungen in Mexiko und Kolumbien analysiert.

4

STRAFVERFOLGUNG UND GEFAHRENABWEHR

Was die Umsetzung der Erkenntnisse und Lagebilder in polizeiliches Handeln betrifft, würdigten die Teilnehmenden der Diskussion durchaus Fortschritte. Insbesondere die internationale Zusammenarbeit sei deutlich intensiviert und verbessert worden und die Bundesministerin des Innern und für Heimat betonte in ihrer Grundsatzrede auch noch einmal, dass ihre „Strategie auf intensive internationale Vernetzung und vor allem auch auf eine Ausweitung der operativen Zusammenarbeit“ (Faeser 2024) setze.

Gleichwohl wurde in der Diskussion deutlich, dass es zur Umsetzung der Erkenntnisse aus Lagebildern und Forschung deutlich mehr Ressourcen und politischer Rückenbedürfte. Gerade für aufwendige Strukturermittlungen fehle es bei Polizei und Staatsanwaltschaften vielfach an dem erforderlichen Personal – nicht zuletzt vor dem Hintergrund, dass im Vorfeld nicht absehbar sei, ob sich die eingesetzten Ressourcen tatsächlich auch in Ermittlungserfolgen und Verurteilungen „auszahlen“ würden. Um den Defiziten abzuhelpfen, sollten zusätzliche Planstellen für Ermittler_innen und Staatsanwält_innen eingerichtet werden. Speziell mit Blick auf die Stellenausstattung der Staatsanwaltschaften wurde angemerkt, dass schon der Berechnungsschlüssel für die kalkulierten Planstellen nicht ausreichend sei.

Angesichts des aktuellen Fachkräftemangels müsse neben der verstärkten Ausbildung kurzfristig aber auch geprüft werden, an welchen Stellen der Verfolgungsdruck gesenkt werden könne, ohne die Sicherheit der Bürger_innen zu gefährden. Da angesichts des Legalitätsprinzips (s. u.) eine Umpriorisierung aber nur begrenzt möglich sei, erscheint die ebenso diskutierte vollständige Entkriminalisierung bestimmter Tatbestände als besonders relevante Option. Als Beispiel hierfür wurde konkret die Entkriminalisierung des Fahrens ohne Fahrschein genannt.¹⁵

Gerade im Licht der Tatsache, dass die Strafverfolgung in anderen Staaten teilweise bereits auf Ebene der polizeilichen Ermittlungen dem Opportunitätsprinzip folgt, wurde im Rahmen der Konferenz auch noch einmal das hierzulande die Ermittlungsarbeit prägende Legalitätsprinzip kritisch diskutiert. Eine Teilnehmerin betonte in diesem Zusammenhang eindringlich, dass in Deutschland zwar für die Polizei ein Legalitätsprinzip gelte, bei Bagatelldelikten die Staatsanwaltschaft gemäß §§ 153 ff. der Strafprozessordnung (StPO) aber durchaus die Möglichkeit zur strategischen und ökonomischen Priorisierung habe. Eine Ausweitung dieser Möglichkeiten auf die Polizei wie in den

Niederlanden würde hingegen bedeuten, es ohne Kontrollinstanz in das Ermessen der Polizei zu stellen, welche Straftaten verfolgt werden und welche nicht. Dies wurde nachdrücklich als inkompatibel mit dem deutschen Rechtsstaatsverständnis und der Gewaltenteilung gewertet.

Neben dem Bedarf an zusätzlichen personellen Ressourcen wurden aber auch Bedarfe und Potenziale der Digitalisierung zur Strafverfolgung der organisierten Kriminalität diskutiert. Hier reichte die Spannweite von der Forderung nach der schnelleren Einführung der E-Akte und der Beschleunigung der Justizdigitalisierung insgesamt bis hin zum Einsatz künstlicher Intelligenz. Auch wenn die Teilnehmenden in diesem Feld viel Potenzial sahen, war der Tenor in der Diskussion, dass lediglich mehr Investitionen in diesem Feld den Bedarfen der Strafverfolgungsbehörden nicht gerecht werden könnten.

Ebenfalls im Fokus der Diskussion stand die deutsche und europäische Sicherheitsarchitektur. Neben der Aufteilung von Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern wurde vor allem die Einrichtung einer neuen Bundesoberbehörde im Bundesministerium der Finanzen diskutiert: des BBF. Insbesondere in Kombination mit der Einrichtung der Europäischen Behörde für Geldwäsche- und Terrorfinanzierungsbekämpfung AMLA (Anti-Money Laundering Authority, AMLA, formelle Bezeichnung: Authority for Anti-Money Laundering and Countering the Financing of Terrorism) mit Sitz in Frankfurt am Main könnte hiervon ein wichtiger Impuls für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität ausgehen. Gleichwohl wurde in der Diskussion deutlich, dass hier noch weithin Skepsis vorherrscht, ob mit dem derzeitigen Ansatz für das BBF wirklich Fortschritte erreicht werden können.

Neben strukturellen Reformen und Neuerungen wurden auch die Kompetenzen der Strafverfolgungsbehörden kritisch diskutiert. Insbesondere die Frage der rechtlichen Fixierung des Einsatzes von verdeckten Ermittler_innen und Vertrauenspersonen¹⁶ wurde mehrfach auf der Konferenz problematisiert. Gerade für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität seien diese Ermittlungsinstrumente von entscheidender Bedeutung, und die anstehende Reform müsse dem Rechnung tragen.

¹⁵ Diese und weitere Optionen zur Entkriminalisierung wurden zum Beispiel auch in einem FES impuls diskutiert, siehe Arbeitsgruppe Sanktionenrecht (2023).

¹⁶ Einen entsprechenden Gesetzentwurf hat das Kabinett im März 2024 beschlossen. Er stieß im Bundesrat auf Kritik, wie der Legal Tribune Online (LTO) berichtete, siehe LTO (2024).

5 PRÄVENTION

Schon im Untertitel der Konferenz klingt das Thema Prävention an. Angesichts der Dynamik der organisierten Kriminalität in den Nachbarstaaten und weltweit war die Leitfrage, wie man einer solchen Dynamik vorbeugen könne. In den Diskussionen wurde deutlich, dass es durchaus bereits eine Reihe von Ansätzen zur Prävention organisierter Kriminalität gibt, dieses Feld jedoch noch recht heterogen ist. Zudem dürfe auch die Prävention nicht rein national gedacht werden. So betonte die Bundesministerin des Innern und für Heimat Nancy Faeser in ihrer Grundsatzrede zu Beginn der öffentlichen Podiumsdiskussion, dass wir „auch bei der Prävention [...] global denken und handeln“ (Faeser 2024) müssten.

Bei der Thematisierung einzelner Aspekte der Prävention wurde im Rahmen der Fachkonferenz der Bekämpfung der Geldwäsche eine entscheidende Bedeutung beigemessen. Für Deutschland stelle sich hier insbesondere die Frage nach der Obergrenze von Bargeldzahlungen. Auch wurde gefordert, das Bewusstsein bestimmter Personengruppen zu schärfen, die potenziell für die organisierte Kriminalität von besonderem Interesse beziehungsweise besonderer Relevanz sind, wie beispielsweise Hafentarbeiter_innen oder auch Rechtsanwält_innen. Vor allem die lokale/kommunale Ebene müsse in den Fokus gerückt werden, da hier die Gefahr einer Unterwanderung durch die organisierte Kriminalität besonders groß sei.

Darüber hinaus hob der Direktor der GI-TOC, Mark Shaw, im Rahmen der abschließenden Podiumsdiskussion noch einmal hervor, dass im Sinne der Prävention gerade auch der Rekrutierung von Jugendlichen durch OK-Strukturen vorgebeugt werden müsse. Hier dürften sich keine Rollenmodelle verfestigen, die einen fruchtbaren Boden für die weitere Rekrutierung böten.

In struktureller Hinsicht, so wurde von anderer Seite argumentiert, gelte es zudem, auch die Frage der Drogenmärkte und der Potenziale für Regulierung und Entkriminalisierung sehr gründlich zu durchdenken. So könnten Kampagnen zur Sensibilisierung für die gesundheitlichen Gefahren des Drogenkonsums und die gesellschaftlichen Kosten der Drogenkriminalität helfen, die Nachfrage und damit auch die illegalen Profite zu reduzieren. In der Diskussion wurde aber auch darauf hingewiesen, dass die bisherigen Bildungsprogramme zu Drogen nur geringe Wirkungen gezeigt hätten. Ebenso könnten eine teilweise Entkriminalisierung und die Etablierung legaler Lieferketten strukturell präventiv wirken. Der Fall der Niederlande zeige sowohl das Potenzial als auch die potenziellen Fallstricke. Hier habe die offizielle Drogenpolitik Cannabis im Sinne einer Trennung von sogenannten harten und weichen Drogen seit den 1970er Jahren toleriert. Damit konn-

te der Staat zwar seine Ressourcen auf den Schutz vor harten Drogen konzentrieren, trotzdem sei insgesamt nicht die beabsichtigte Wirkung erzielt worden. Da die Frage nach der Herkunft des Cannabis ignoriert worden sei, habe die organisierte Kriminalität mit geringem Risiko im Bereich Cannabis große Profite generieren können.

Auch für den Bereich der harten Drogen wurde konstatiert, dass man, beispielsweise im Fall des Kokainhandels, mit der Prävention gescheitert sei. Schließlich gebe es derzeit so viel Kokain wie noch nie auf dem Markt und die Analyse von Abwasserproben in ganz Europa zeige, dass sich dies auch in steigendem Kokainkonsum widerspiegeln.¹⁷

Als hilfreich für die Analyse wurde zudem die Unterscheidung zwischen primärer, sekundärer und tertiärer Prävention in die Diskussion eingebracht, wie sie auch eine Studie von RAND Europe für die niederländische Regierung vorgenommen hat.¹⁸ Bei der primären Prävention sei die allgemeine Öffentlichkeit der Adressat, bei der sekundären Prävention stünden Risikogruppen oder bestimmte Berufsgruppen (wie zum Beispiel Hafentarbeiter_innen) im Fokus, wohingegen die tertiäre Prävention direkt bei den Akteur_innen der organisierten Kriminalität ansetze.

Leider wurde im Verlauf der Diskussion deutlich, dass die Wirksamkeit der verschiedenen Präventionsansätze bisher in vielen Fällen nicht belastbar eingeschätzt werden könne. Während es etwa in den Niederlanden vor dem Hintergrund der OK-Dynamik der vergangenen Jahre durchaus eine politische Konjunktur für Präventionsansätze gegeben habe, würden diese jedoch in vielen Fällen keiner systematischen und methodisch anspruchsvollen Evaluierung unterzogen, die belastbare Vergleiche und Schlussfolgerungen zuließen, so eine Einschätzung. Ähnlich sehe die Studienlage aber auch in anderen Ländern aus. Und in den Fällen, in denen Präventionsansätze ausgewertet wurden, erfüllten diese Auswertungen oftmals wesentliche Ansprüche an belastbare Evaluierung nicht. Insbesondere aus dem Kreis der teilnehmenden Forscher_innen wurde kritisiert, dass politische Entscheidungsträger_innen zwar durchaus ein großes Interesse an belastbaren Aussagen zu Wirkungen und Lessons Learned von Programmen zur Prävention zeigten, für die erforderlichen methodisch anspruchsvollen Evaluierungen hingegen oftmals in den Programmen selbst nicht genügend Ressourcen eingeplant würden.

Schließlich wurde in der Diskussion auch noch einmal der Begriff beziehungsweise das Konzept der Prävention als Gegenstück zur Repression kritisch reflektiert. So verfolge ja auch die Repression im Sinne moderner Strafrechtslehren sowohl den Zweck der positiven wie auch der negativen Prävention. Und auch die Ermittlungen im Rahmen der

¹⁷ Eine interaktive Übersicht über die Entwicklungen und eine Visualisierung der vom European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA) erhobenen Daten zu Rückständen von Kokain und anderen illegalen Drogen bietet Tagesspiegel (2023).

¹⁸ Eine englische Zusammenfassung der Studie findet sich bei Blondes et al. (2023).

Strafverfolgung würden Einsichten in die Mechanismen und Wirkungsweisen der organisierten Kriminalität generieren, die ihrem Verständnis und damit potenziell auch ihrer Prävention dienen könnten. Auch die hohe Diskussionsdynamik im Rahmen der Konferenz unterstrich den Mehrwert einer interdisziplinären Auseinandersetzung, die sowohl Repression als auch Prävention in den Blick nimmt und die verschiedenen Elemente einer epistemischen Gemeinschaft unter Einbeziehung von Praxis, Forschung und Politik in den Dialog bringt.

6 FAZIT UND HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Im Folgenden werden wesentliche Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen aus den Diskussionen im Rahmen der Konferenz abgeleitet. Ihre Struktur und Formulierung geben ausschließlich die persönliche Einschätzung des Autors wieder.

6.1 ERMITTLUNG UND STRAFVERFOLGUNG

1. Mehr Geld und Personal

Es wurde auf der Konferenz sehr deutlich, dass es mehr finanzielle und personelle Ressourcen für die Vorbeugung, Ermittlung und Strafverfolgung der organisierten Kriminalität braucht. Die Einrichtung neuer Behörden wie des Bundesamts zur Bekämpfung von Finanzkriminalität kann nur dann positive Wirkung entfalten, wenn sie finanziell und personell nicht zulasten anderer Behörden und Strukturen geht. Insbesondere die Staatsanwaltschaften benötigen eine bessere finanzielle und personelle Ausstattung – verbunden mit einer Attraktivitätsoffensive –, damit sie nicht zum Flaschenhals bei der Verfolgung organisierter Kriminalität werden.

2. Mehr Strukturermittlungen und Leuchtturmverfahren

Damit die Strafverfolgung organisierter Kriminalität nicht nur die Symptome bekämpft, braucht es vermehrt Strukturermittlungen und Leuchtturmverfahren. Dies könnte beispielsweise durch gemeinsame Ermittlungsgruppen – unter Einbeziehung des neuen BBF – vorangetrieben werden. Hierfür braucht es angesichts des Ressourcenaufwands und des Risikos, dass aufwendige Ermittlungen lange dauern und nicht immer zum Erfolg führen, ein klares politisches Commitment.

3. Entlastung durch Entkriminalisierung

Angesichts der besonderen Gefährdung, die von der organisierten Kriminalität für Gesellschaft, Wirtschaft und Staat ausgeht, braucht es zudem eine neue Diskussion über Potenziale der Entkriminalisierung an anderer Stelle. Gerade weil es nach den Debatten der Konferenz sehr sinnvoll erscheint, am Legalitätsprinzip der Strafverfolgung insgesamt festzuhalten, gilt es zu prüfen, an welchen Stellen das Strafrecht entlastet werden kann, ohne dass dadurch die Sicherheit der Bevölkerung und das Vertrauen in den Rechtsstaat gefährdet werden. Ein Beispiel hierfür könnte die Entkriminalisierung des Fahrens ohne Fahrschein sein.

4. Potenziale der Digitalisierung besser nutzen

So wie die organisierte Kriminalität die Digitalisierung ganz gezielt nutzt, um illegale Geschäftsmodelle zu op-

timieren und einer Strafverfolgung zu entgehen, müssen auch die Strafverfolgungsbehörden die Potenziale der Digitalisierung besser und proaktiv nutzen. Die Digitalisierung ist aber kein Allheilmittel und kann den Bedarf an zusätzlichen personellen Ressourcen nicht kompensieren.

6.2 PRÄVENTION UND RESILIENZ

1. In Prävention und in ihre Evaluation investieren

Angesichts der teilweise dramatischen Entwicklungen in Europa und weltweit ist es höchste Zeit, der Prävention organisierter Kriminalität in Deutschland und Europa mehr Aufmerksamkeit zu widmen. Hier bedarf es aber nicht nur Investitionen in Institutionen und Präventionsprogramme. Für eine evidenzbasierte Kriminalpolitik braucht es genauso dringend Investitionen in methodisch anspruchsvolle Evaluationen von Präventionsprogrammen, um diese weiterentwickeln zu können, und akademische (Grundlagen-)Forschung zu organisierter Kriminalität, um blinde Flecken und Lücken im Verständnis von deren Dynamiken und Mechanismen zu schließen. Die im Koalitionsvertrag vorgesehene Einrichtung einer interdisziplinären Bundesakademie für evidenzbasierte und grundrechtsorientierte Sicherheits- und Kriminalpolitik könnte hierbei eine wichtige Rolle spielen.

2. Geldwäscheprävention priorisieren

Allen Formen der organisierten Kriminalität gemeinsam ist ihr Bedarf, kriminelle Profite durch Geldwäsche zu sichern. Deswegen muss der Geldwäscheprävention noch mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden. Die Einrichtung des BBF muss ein Erfolg werden, darf aber nicht zulasten anderer Ermittlungsbehörden gehen. Für ein schlagkräftiges BBF braucht es zudem ein effektives Vermögensverschleierungsbekämpfungsgesetz. Eingelegene Vermögenswerte der organisierten Kriminalität sollten sozial reinvestiert werden, vorzugsweise in Maßnahmen, die der Vorbeugung organisierter Kriminalität dienen und die Resilienz der Gesellschaft gegenüber der Bedrohung durch organisierte Kriminalität stärken.

3. Lokale und kommunale Ebene als erste Verteidigungslinie festigen

Bei der Strafverfolgung organisierter Kriminalität stehen vor allem die Bund-Länder-Kooperation und die internationale Kooperation im Fokus. Bei der Stärkung der Resilienz gegenüber organisierter Kriminalität muss hingegen vor allem die lokale Ebene vermehrt in

den Blick rücken: Von der Polizei über die Verwaltung bis hin zu privaten und wirtschaftlichen Akteur_innen wie beispielsweise Hafenarbeiter_innen gilt es, Bewusstsein für die Gefahren der Beeinflussung durch organisierte Kriminalität vor Ort zu schaffen und Resilienz zu stärken.

4. Jugend vor der Attraktion der organisierten Kriminalität schützen

Internationale Erfahrungen zeigen, dass insbesondere sozial benachteiligte und marginalisierte Jugendliche bevorzugte Zielgruppen bei der Rekrutierung für die organisierte Kriminalität sind. Sowohl Staat als auch Zivilgesellschaft sind gefordert, der Attraktion eines vermeintlich glamourösen Lebensstils mit leicht verdientem Geld im Umfeld der organisierten Kriminalität gezielt entgegenzuwirken.

6.3 LAGEBILD, FORSCHUNG UND VERNETZUNG

Die vermutlich einmütigste und nachdrücklichste Schlussfolgerung, die man aus den Diskussionen der Fachkonferenz ziehen kann, richtet sich an die breitere epistemische Gemeinschaft. Sie umfasst diejenigen Akteur_innen aus Staat und Zivilgesellschaft, die sich mit dem Phänomen der organisierten Kriminalität befassen und auf ein besseres und vollständigeres Verständnis dieser Bedrohung von Rechtsstaat, Zivilgesellschaft und Wirtschaft abzielen.

1. OK-Lagebild verbessern

Die Notwendigkeit betrifft auf den ersten Blick zunächst ganz praktisch die Strafverfolgungsbehörden selbst, deren Lagebild zum Teil noch große Lücken aufweist und sich in Teilen rückwärtsgewandt an Sicherstellungsmengen und Ermittlungsaktivitäten orientiert. Manche dieser blinden Flecken des Lagebilds können und müssen die Sicherheitsbehörden selbst schließen. Und manche Aspekte des Lagebilds dürften auch aus verschiedenen Gründen (Datenschutz, Ermittlungstaktik) der Öffentlichkeit nicht ohne Weiteres zugänglich gemacht werden.

2. Open Source Intelligence besser in Wert setzen und fördern

Gleichzeitig gibt es aber einen großen Bereich von Open Source Intelligence und akademischer Dunkelfeldforschung, der bereits von zivilgesellschaftlichen und akademischen Akteur_innen organisiert wird. Insbesondere um nach vorne gerichtete Daten und Indikatoren zu erschließen und weiterzuentwickeln, könnte ein interdisziplinärer Austausch besonders vielversprechend sein. Für akademische Forschung braucht es einen besseren Zugang zu den Daten der Ermittlungsbehörden.

3. Rahmenbedingungen für Investigativ-recherchen stärken

Die Medien spielen eine wichtige Rolle im Kampf gegen organisierte Kriminalität. Investigativ-recherchen können Skandale aufdecken und öffentliche und politische Aufmerksamkeit für ein Feld der Kriminalität schaffen, das in der Regel versucht, „unter dem Radar“ zu agieren. Gleichzeitig geraten die Medien auch unter besonderen Druck, wenn sie sich diesem gefährlichen Thema zuwenden: rechtlich durch sogenannte SLAPPs und physisch durch Einschüchterung, Bedrohung und im schlimmsten Fall Gewaltanwendung. SLAPPs müssen erschwert und der Schutz von Journalist_innen erhöht werden.

4. Lagebilder und Periodischen Sicherheitsbericht aufeinander abstimmen

Ganz konkret wurde mehrfach gefordert, den Periodischen Sicherheitsbericht weiterzuentwickeln und zukünftig regelmäßig zu erstellen. Es böte sich an, ihn mit den verschiedenen Lagebildern abzustimmen und auf besonders gefährliche Phänomene wie die organisierte Kriminalität zu fokussieren. Mit Blick sowohl auf den Periodischen Sicherheitsbericht als auch die verschiedenen Lagebilder wären zudem ein regelmäßiges Monitoring und eine politische Bewertung von Fortschritten wichtig.

5. Neustart der öffentlichen Kommunikation zu Kriminalität

Die Polizeiliche Kriminalstatistik sowie die Justizstatistik, in Kombination mit zum Teil lückenhaften Lagebildern wie dem zur organisierten Kriminalität, vermitteln bisher nur ein eingeschränktes und verzerrtes Bild für die interessierte Öffentlichkeit. Die differenzierte Einordnung der eben oftmals nicht selbsterklärenden statistischen Daten fällt immer schwerer. Aber auch die problematische Dynamik der öffentlichen Diskussion rund um die Kategorie der sogenannten Clankriminalität ist hier ein mahnendes Beispiel.¹⁹ Ein Neustart in der öffentlichen Kommunikation über Kriminalität ist dringend geboten. Ein solcher Neustart würde von einem vorausgehenden Dialog der Sicherheitsbehörden mit der breiteren epistemischen Community profitieren.

6. Epistemische Gemeinschaft entwickeln

Die konstruktive Atmosphäre der Fachkonferenz unter Einbeziehung sehr verschiedener Akteur_innen, die sich mit dem Phänomen der organisierten Kriminalität befassen, verdeutlichte das Potenzial, das in einer fortgesetzten und vertieften Vernetzung der epistemischen Gemeinschaft liegt. Gerade die Multidimensionalität der von organisierter Kriminalität ausgehenden Bedrohungen – für den Staat, für die Zivilgesellschaft und für die Wirtschaft –, aber auch ihre vielfach grenzüber-

¹⁹ Eine sehr ausgewogene Auseinandersetzung mit dem Phänomen und der kritischen Diskussion dazu findet sich in Lampe (2022).

schreitende Natur erfordern einen multidisziplinären Ansatz zu ihrer Bewältigung. Eine epistemische Gemeinschaft, in der sich staatliche mit zivilgesellschaftlichen und privatwirtschaftlichen Akteur_innen austauschen und zusammenarbeiten und in der auch die klassischen Ressortsilos von innerer Sicherheit, äußerer Sicherheit, Justiz, Diplomatie und Entwicklungszusammenarbeit regelmäßig überwunden werden, wäre für alle Beteiligten ein Gewinn. Die im Koalitionsvertrag vorgesehene Bundesakademie für evidenzbasierte und grundrechtsorientierte Sicherheits- und Kriminalpolitik könnte auch hierfür – zusammen mit der bereits existierenden Bundessicherheitsakademie (die sich vor allem auf Fragen der internationalen Sicherheit konzentriert) – als Anker fungieren. Auch die Einrichtung einer zivilgesellschaftlichen Beobachtungsstelle für organisierte Kriminalität in Deutschland, die als Idee im Rahmen der Konferenz formuliert wurde, könnte einen wichtigen Beitrag zur Stärkung der epistemischen Gemeinschaft leisten.

6.4 WEITERER DISKUSSIONSBEDARF

In den Debatten der Fachkonferenz zeichneten sich aber auch Themen ab, die einer vertieften Diskussion bedürfen – sei es, weil sie besonders kontrovers waren oder weil sie nur oberflächlich angesprochen werden konnten.

Insbesondere die Debatte über die Notwendigkeit weiterer Ermittlungsbefugnisse für die Strafverfolgungsbehörden und die Grenzen, die hierbei der Datenschutz setzt, konnte nicht ausreichend vertieft werden, um daraus klare Empfehlungen abzuleiten. Damit zusammenhängend konnte auch das Potenzial einer effektiveren datenbasierten Strafverfolgung, das sich aus der Digitalisierung und dem Einsatz künstlicher Intelligenz ergeben könnte, nur oberflächlich besprochen werden.

Es wurde an verschiedenen Stellen im Verlauf der Konferenz deutlich, dass – nicht nur vor dem Hintergrund des von mehreren Teilnehmenden geforderten administrativen Ansatzes in der Bekämpfung der organisierten Kriminalität – auch weitere Behörden in die Diskussion einbezogen werden müssten, allen voran die Finanzbehörden. Aber auch die Frage einer etwaigen Rolle von Nachrichtendiensten (Stichwort: Lagebild und blinde Flecken) wurde im Rahmen der Fachkonferenz nur gestreift und bedürfte mehr Aufmerksamkeit.

Auch wenn die Konferenz der Drogenpolitik bewusst viel Aufmerksamkeit widmete, erscheint hier eine Grundsatze debatte dringend geboten: Angesichts des Scheiterns der bisherigen Bekämpfungsstrategien – allen voran des War on Drugs – und der fehlenden nationalen und internationalen Mehrheiten für weiter gehende Entkriminalisierung und die Schaffung legaler Wertschöpfungsketten dürfte ein „Weiter so“ weder aus Perspektive der Sicherheit und Strafverfolgung noch aus Sicht des Gesundheitsschutzes auf Dauer akzeptabel sein.

Schließlich wurde einmal mehr der Bedarf an einer aktuellen und weithin geteilten Definition organisierter Kriminalität deutlich. Spiegelbildlich ist auch die Diskussion über den Zuschnitt der OK-bezogenen beziehungsweise -relevanten Straftatbestände alles andere als abgeschlossen. Dies wurde in der Fachkonferenz beispielhaft an den Lücken des Geldwäschestraftatbestands nach § 261 StGB beziehungsweise den von ihm nicht erfassten „ersparten Aufwendungen“ deutlich.

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AMLA	Anti-Money Laundering Authority
BBF	Bundesamt zur Bekämpfung von Finanzkriminalität
BKA	Bundeskriminalamt
BMI	Bundesministerium des Innern und für Heimat
EMCDDA	European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction
EU	Europäische Union
EUDA	European Union Drugs Agency (Drogenagentur der Europäischen Union)
EP	Europäisches Parlament
GI-TOC	Global Initiative against Transnational Organized Crime
LTO	Legal Tribune Online
OK	Organisierte Kriminalität
PKS	Polizeiliche Kriminalstatistik
SLAPP	Strategic Lawsuit against Public Participation
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
USA	United States of America
VVBK	Vermögensverschleierungsbekämpfungsgesetz

LITERATUR

Arbeitsgruppe Sanktionenrecht 2023: Zurück zur Ultima Ratio des Strafrechts. Potenziale zur Entkriminalisierung systematisch prüfen, FES impuls, <https://library.fes.de/pdf-files/a-p-b/20274.pdf> (6.11.2024).

Bannenberg, Britta 2020: Wer sucht, der findet ... Fehlende OK-Ermittlungen, in: KriPoZ 4/2020, S. 204–209, <https://kripoz.de/wp-content/uploads/2020/07/bannenberg-fehlende-ok-ermittlungen.pdf> (15.11.2024).

Blondes, Emma-Louise; Eekelschot, Lana; Hoorens, Stijn; Pardal, Mafalda 2023: Insights into the effectiveness of preventive instruments tackling organised crime, English Summary, https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RRA2300/RRA2303-1/RAND_RRA2303-1.summary-English.pdf (15.11.2024).

BMI 2022: Strategie zur Bekämpfung der Schweren und Organisierten Kriminalität. Kriminelle Strukturen der OK nachhaltig zerschlagen, https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2022/Strategie-OK.pdf?__blob=publicationFile&v=7 (30.10.2024).

BKA o. J.: Factsheet „Evidenzbasierte lokale Sicherheitsanalysen“ (ELSA), https://www.bka.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/Presse_2022/pm221107_ELSA_Factsheet.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (6.11.2024).

BKA 2023: Organisierte Kriminalität. Bundeslagebild 2022, Wiesbaden, November 2023, https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/OrganisierteKriminalitaet/organisierteKriminalitaetBundeslagebild2022.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (13.11.2024).

Bundesregierung 2023: Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig. Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie, <https://www.nationalesicherheitsstrategie.de/Sicherheitsstrategie-DE.pdf> (15.11.2024).

Der Beauftragte der Bundesregierung für Sucht- und Drogenfragen 2023: Drug-Checking im Bundestag beschlossen, Pressemitteilung vom 23.6.2023, <https://www.bundesdrogenbeauftragter.de/presse/detail/drug-checking-im-bundestag-beschlossen/> (15.11.2024).

Doyle, Caroline; McCarthy-Jones, Anthea; Turner, Mark 2020: From hierarchies to networks: The organizational evolution of the international drug trade, in: International Journal of Law Crime and Justice 63 (2020), S. 1–11.

EUDA 2023: Europäischer Drogenbericht 2023: Trends und Entwicklungen, https://www.euda.europa.eu/sites/default/files/pdf/31105_de.pdf?217818 (31.10.2024).

Europol 2024: Decoding the EU's most Threatening Criminal Networks, <https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/Europol%20report%20on%20Decoding%20the%20EU-s%20most%20threatening%20criminal%20networks.pdf> (15.11.2024).

EP 2023: Report on lessons learnt from the Pandora Papers and other revelations (2022/2080(INI)), Committee on Economic and Monetary Affairs, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0095_EN.pdf (6.11.2023).

Faeser, Nancy 2024: Rede von Bundesministerin des Innern und für Heimat Nancy Faeser im Rahmen der Fachkonferenz der Friedrich-Ebert-Stiftung zum Thema „Organisierte Kriminalität eindämmen – Was ist präventiv möglich, was ist repressiv nötig?“, <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/reden/DE/2024/faeser-20240514-fes-ok.html> (8.11.2024).

FES 2013: Being tough is not enough. Curbing transnational Organized Crime, International Expert Conference 28 February – 1 March 2013, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, <https://library.fes.de/pdf-files/iez/10034-20130603.pdf> (8.11.2024).

GI-TOC 2023: Global Organized Crime Index 2023, <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2023/09/Global-organized-crime-index-2023-web-compressed-compressed.pdf> (30.10.2024).

Lampe, Klaus 2022: „Clans“, „Clankriminalität“ und „organisierte Kriminalität“. Eine Betrachtung aus Sicht der internationalen OK-Forschung, Berlin, https://www.foeps-berlin.org/fileadmin/institut-foeps/Dokumente/FOEPSDIGITAL/FOEPS-Digital_09_vonLampe.pdf (30.10.2024).

LTO 2024: Länder üben massive Kritik an geplanten Regeln für V-Leute, <https://www.lto.de/recht/nachrichten/n/bundesrat-gesetz-v-leute-tatprovokation-verdeckte-ermittler-lockspitzel> (6.11.2024).

Loudis, Jessica 2022: The cartel, the journalist and the gangland killings that rocked the Netherlands, <https://www.theguardian.com/news/2022/oct/06/cartel-journalist-gangland-killings-netherlands-peter-r-de-vries> (30.10.2024).

Perret, Antoine 2023: Militarization and privatization of security: From the War on Drugs to the fight against organized crime in Latin America, in: International Review of the Red Cross 105 (923), S. 828–848, <https://international-review.icrc.org/sites/default/files/reviews-pdf/2023-06/militarization-and-privatization-of-security-923.pdf> (15.11.2024).

Schweighöfer, Kerstin 2019: Justiz in den Niederlanden. „Bei uns dauern Prozesse nicht Wochen oder Monate“, Deutschlandfunk, 9.10.2019, <https://www.deutschlandfunk.de/justiz-in-den-niederlanden-bei-uns-dauern-prozesse-nicht-100.html> (6.11.2024).

Tagesschau 2023: Weniger Transparenz nach EuGH-Urteil, Stand: 10.2.2023 06:00 Uhr, <https://www.tagesschau.de/investigativ/ndr-wdr/eugh-urteil-schliessung-register-klieger-russland-101.html> (15.11.2024).

Tagesspiegel 2023: Drogenanalyse in 104 Städten: Koks in Europa auf dem Vormarsch – Crystal Meth ebenfalls, <https://interaktiv.tagesspiegel.de/lab/drogenanalyse-in-104-staedten-koks-in-europa-auf-dem-vormarsch-crystal-meth-ebenfalls/> (30.10.2024).

Zachert, Hans-Ludwig 1995: Die Entwicklung der Organisierten Kriminalität in Deutschland. Ursachen, Bilanz, Perspektiven, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 23/1995, S. 11–19, https://www.bpb.de/system/files/apuz_files/1995-23/APuZ_1995_23.pdf (15.11.2024).

WEITERE VERÖFFENTLICHUNGEN

Verurteilt für terroristische Mitgliedschaft im Ausland – und dann? Erkenntnisse zur Rehabilitierung von Rückkehrenden aus Syrien und dem Irak in Deutschland

→ [FES diskurs Juli 2024](#)

Unterschätzte Aspekte einer modernen Polizei – Vorschläge zur Zukunft der polizeilichen Ausbildung, Bürger_innennähe und Wissenschaftskooperation

→ [FES impuls September 2023](#)

Zurück zur Ultima Ratio des Strafrechts – Potenziale zur Entkriminalisierung systematisch prüfen

→ [FES impuls April 2023](#)

Die Europäisierung der inneren Sicherheit – Entwicklung, Zielvorstellungen und vertragliche Grundlagen

→ [FES diskurs März 2023](#)

§ 64 StGB zu reformieren reicht nicht – Plädoyer für ein Gesamtkonzept Suchtbehandlung im Strafvollzug

→ [FES impuls September 2022](#)

Die Ersatzfreiheitsstrafe – Reform oder Abschaffung?

→ [FES impuls Juli 2022](#)

Wenn Strafen (allein) zu kurz greift – Das Potenzial des Täter-Opfer-Ausgleichs besser ausschöpfen

→ [FES impuls Juni 2022](#)

Innere Sicherheit gleichrangig mitdenken – Anforderungen für die Entwicklung einer nationalen Sicherheitsstrategie

→ [FES impuls März 2022](#)

Being tough is not enough – Curbing transnational Organized Crime

Conference Report International Expert Conference, 28 February – 1 March 2013, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin

→ [Konferenzbericht März 2013](#)

Volltexte und weitere Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung unter
www.fes.de/publikationen



Impressum

© 2024

Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeberin: Abteilung Analyse, Planung und Beratung

Godesberger Allee 149, 53175 Bonn

Fax 0228 883 9205

www.fes.de/apb

apb-publication@fes.de

ISBN 978-3-98628-633-0

Titelbild: Till Lukat – Comics & Illustration

Gestaltungskonzept: www.leitwerk.com

Umsetzung/Satz: Bergsee, blau

Druck: FES Hausdruckerei

→ Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung. Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet. Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung dürfen nicht für Wahlkampfzwecke verwendet werden.



Dieser FES diskurs fasst die Einsichten aus einer Fachkonferenz zusammen, die am 13. und 14. Mai 2024 in Berlin stattfand. Auf Basis der Diskussionen lassen sich zusammengefasst drei übergreifende politische Handlungsbedarfe ableiten:

Blinde Flecken des Lagebilds schließen: Im Feld der organisierten Kriminalität zeigen die verfügbaren Lagebilder besorgniserregende Entwicklungen. Allerdings weisen diese Lagebilder noch viele blinde Flecken auf: Sie bilden bisher vor allem vergangene Entwicklungen im Hellfeld ab, weisen aber große Lücken im Dunkelfeld und bei prognostisch relevanten Indikatoren auf. Es braucht gemeinsame Anstrengungen praxisorientierter Forschung und akademischer Grundlagenforschung, um organisierte Kriminalität besser eindämmen zu können.

Strafverfolgungsprioritäten anpassen und Ressourcen ausweiten: Die Strafverfolgung der organisierten Kriminalität leidet unter einem gravierenden Engpass an qualifizierten Ermittler_innen. Insbesondere die Staatsanwaltschaften werden vielfach als Flaschenhals gesehen. Kurzfristig gilt es, die Strafverfolgung organisierter Kriminalität durch personelle Umschichtungen, aber auch durch die Entkriminalisierung bestimmter Straftatbestände zu stärken. Langfristig braucht es deutlich mehr finanzielle und personelle Ressourcen. Insbesondere die Nachwuchsgewinnung sollte systematisch verstärkt und langfristig angelegt werden.

Prävention stärken und mit systematischer Evaluation verbinden: Die Prävention organisierter Kriminalität sollte unbedingt gestärkt und ausgeweitet werden. Da es in diesem Feld bisher an systematischen und methodisch anspruchsvollen Evaluierungen fehlt, sollte die Ausweitung der Prävention mit verpflichtenden Evaluierungen und Forschungsprojekten verknüpft werden, um dieses wichtige Feld evidenzbasiert weiterzuentwickeln.

ISBN 978-3-98628-633-0

**FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG**