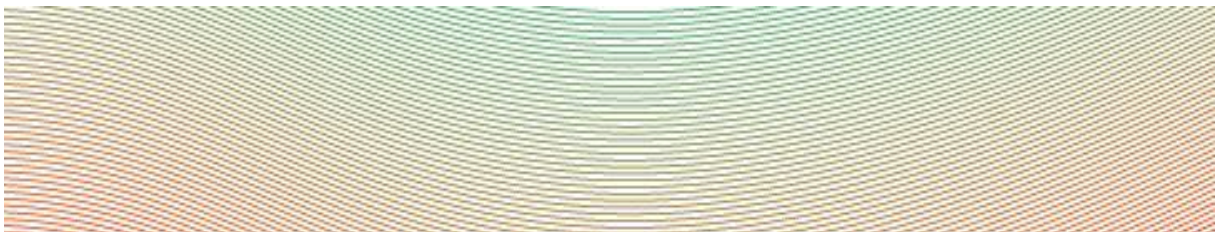




Zwischenbericht
der Regierungskommission
„Mehr Sicherheit für Nordrhein-Westfalen“

zum Thema

„Bekämpfung der Clan-Kriminalität“
durch Prävention und Strafverfolgung



I. Auftrag und Arbeitsweise der Regierungskommission

Der Ministerpräsident des Landes Nordrhein-Westfalen hat einer Expertenkommission den Auftrag erteilt, eine vorbehaltlose Analyse bestehender Sicherheitsdefizite vorzunehmen und im Rahmen der freiheitlich-demokratischen Grundordnung Vorschläge zur Verbesserung der Sicherheitsarchitektur in Nordrhein-Westfalen und der Bundesrepublik zu entwickeln.¹

Die Kommission arbeitet unabhängig ohne inhaltliche oder politische Vorgaben.

Zur Erfüllung dieses Auftrages hat die Kommission ihre Arbeit in zwei Phasen gegliedert. In der ersten Phase hat die Kommission die innere Sicherheit phänomenologisch (delikts-, opfer- und täterbezogen) betrachtet. Ziel war es, durch diesen Blickwinkel konkrete Probleme im Arbeitsalltag der für die Sicherheit verantwortlichen Behörden und Institutionen zu identifizieren und Vorschläge für eine Verbesserung zu erarbeiten. Die Kommission hat neben der eigenen Expertise auch auf externe Referenten aus Wissenschaft und Praxis zurückgegriffen, um sich einen möglichst umfassenden Überblick zu verschaffen.

In der zweiten Phase der Arbeit beschäftigt sich die Kommission mit der konkreten Struktur der Sicherheitsbehörden. Neben den Strukturen der einzelnen Behörden wird dabei insbesondere deren Zusammenarbeit – auch über die Landesgrenzen hinaus – ein Schwerpunkt sein.

II. Anlass des Zwischenberichts

Am 31. August 2018 hat das Landeskabinett in einer auswärtigen Sitzung im Rahmen des NRW-Tages auf der Zeche Zollverein in Essen die Ruhr-Konferenz beschlossen. Das Themenforum „Bekämpfung der Clan-Kriminalität“ ist eines von insgesamt 20 Themenforen der Ruhr-Konferenz, die in unterschiedlichen Bereichen Impulse für die erfolgreiche Entwicklung der Metropolregion geben sollen. Das Ministerium des Innern hat hierzu am 30. Januar 2019 im Haus der Technik in Essen ein öffentliches Symposium veranstaltet sowie am 17. Mai 2019 einen Workshop im Wissenschaftspark in Gelsenkirchen. Die hier gesetzten Impulse wurden daraufhin zu zwei konkreten Projektvorschlägen weiterentwickelt, über deren Umsetzung die Landesregierung im Herbst 2019 entscheiden wird.

Aufgrund der Bearbeitung des Themas „Bekämpfung der Clan-Kriminalität“ im Rahmen der Ruhr-Konferenz hat sich die Regierungskommission entschlossen, dem Ministerpräsidenten ihre Empfehlungen zu dem Thema in Form dieses Zwischenberichts zu überreichen und die Empfehlungen zudem der Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

Hierdurch soll sichergestellt werden, dass die Empfehlungen der Regierungskommission zu diesem wichtigen Thema in die öffentliche Diskussion anlässlich der Ruhr-Konferenz einfließen können. Die Regierungskommission erhofft sich zudem, dass durch die Veröffentlichung die Arbeit der zuständigen Fachministerien unterstützt und die Umsetzung konkreter Maßnahmen – schon vor der Vorlage des Abschlussberichts – beschleunigt werden kann.

¹ <https://www.land.nrw/mehr-sicherheit>

III. Aktuelle Situation und Begriffsbestimmungen

Das Verhalten von kriminellen Mitgliedern türkisch-arabischstämmiger Großfamilien in der Öffentlichkeit und die ihnen zuzurechnenden Straftaten werden unter dem Sammelbegriff „Clan-Kriminalität“ zusammengefasst. Das Phänomen steht derzeit im Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit und Diskussion. Dies hängt sicher auch damit zusammen, dass die Clan-Kriminalität als ein tragisches Beispiel für gescheiterte Integration gilt und dadurch in der aktuellen Debatte über Migration und Integration häufig aufgegriffen wird.

Der Regierungskommission ist es ein Anliegen, darauf hinzuweisen, dass die Gefahr, die von der „klassischen“ Organisierten Kriminalität – wie zum Beispiel der italienischen Mafia oder den Rocker-Gruppierungen – ausgeht, ebenfalls groß ist. Es muss sichergestellt sein, dass auch die „klassische“ Organisierte Kriminalität mit dem erforderlichen Nachdruck bekämpft wird.

Im aktuellen Lagebild des Landeskriminalamtes NRW zur Clan-Kriminalität heißt es:

„In einigen Städten in NRW stellen die Polizei- und Ordnungsbehörden zunehmend fest, dass Mitglieder türkisch-arabischstämmiger Großfamilien – teilweise in größeren Gruppenverbänden – durch aggressives Auftreten, Ordnungsstörungen und Straftaten die Bevölkerung einschüchtern und versuchen, bestimmte regionale Räume augenscheinlich für sich zu reklamieren. Einsatzkräfte berichten von einer offenen Feindseligkeit, einer hohen und unmittelbar geäußerten Aggressivität, Respektlosigkeit und Gewalteskalation, die das Ziel verfolgen, behördliche Maßnahmen zu beeinflussen oder zu unterbinden. Häufig ist dieser Personenkreis von der Polizei kommunikativ bzw. durch deeskalierend ausgerichtetes Einsatzverhalten nicht zu erreichen. Darüber hinaus sind Mitglieder türkisch-arabischstämmiger Großfamilien überproportional häufig aktiv in Straftaten involviert, insbesondere in allgemeine Gewalt- und Rohheitsdelikte und in Verstöße gegen das Betäubungsmittelgesetz (BtMG). Die ethnische Geschlossenheit spielt bei der Begehung von Straftaten eine herausragende Rolle. Die gemeinsame familiäre Herkunft und Abstammung sind Kennzeichen einer besonderen strukturbildenden Kraft dieser Familienverbände. Die Verheiratung der Familienmitglieder untereinander stärkt diese Bindung beziehungsweise besiegelt neue Allianzen. Die Einbeziehung von Familienmitgliedern in die Begehung von Straftaten schafft zudem die Voraussetzung für eine effektive Abschottung, die durch sprachliche und kulturelle Abgrenzung geprägt ist. Dabei fördert die rigorose Einbindung in den Familienverbund letztlich die Bildung von Parallelgesellschaften bzw. Subkulturen, die auf einem übersteigert ausgelebten Ehr- und Machtanspruch basieren und eigene formale Entscheidungs- und Sanktionsmechanismen begründen. Tradierte existenzsichernde Verhaltensmuster aus den Herkunftsgebieten der Tatverdächtigen werden in Deutschland weitergelebt – kennzeichnend sind die Vertrauenswahrung nur innerhalb der eigenen Familie, eine aggressiv verteidigte Abgrenzung gegenüber anderen Gruppierungen oder Familienverbänden wie auch eine niedrige Reaktionsschwelle im Rahmen der Gewaltanwendung zur Durchsetzung von Familieninteressen.

Die Familienclans geben diese sozialen Grundmuster, die sich ihnen als geeignet zur Stärkung der Machtposition im regionalen Kontext sowie als Wettbewerbsvorteil um die Vorherrschaft in kriminellen Märkten erwiesen haben, insbesondere an junge männliche Nachkommen weiter.“²

² <https://polizei.nrw/artikel/lagebild-clankriminalitaet-2018>.

Das Landeskriminalamt NRW hat folgende an die Definition zur Organisierten Kriminalität angelehnte Beschreibung des Begriffs „Clan-Kriminalität“ entwickelt:

„Der Begriff Clan-Kriminalität umfasst die vom Gewinn- oder Machtstreben bestimmte Begehung von Straftaten unter Beteiligung mehrerer, wobei in die Tatbegehung bewusst die gemeinsame familiäre oder ethnische Herkunft als verbindende, die Tatbegehung fördernde oder die Aufklärung der Tat hindernde Komponente einbezogen wird, die Tatbegehung von einer fehlenden Akzeptanz der deutschen Rechts- oder Werteordnung geprägt ist und die Straftaten einzeln oder in ihrer Gesamtheit von erheblicher Bedeutung sind.“

Die bundesweite Gemeinsame Arbeitsgruppe Justiz/Polizei (GAG) hat schon im Jahr 1990 die folgende Definition für "Organisierte Kriminalität" entwickelt:

"Organisierte Kriminalität ist die von Gewinn- oder Machtstreben bestimmte, planmäßige Begehung von Straftaten, die einzeln oder in ihrer Gesamtheit von erheblicher Bedeutung sind, wenn mehr als zwei Beteiligte auf längere oder unbestimmte Dauer arbeitsteilig unter Verwendung gewerblicher oder geschäftsähnlicher Strukturen, unter Anwendung von Gewalt oder anderer zur Einschüchterung geeigneter Mittel oder unter Einflussnahme auf Politik, Medien, öffentliche Verwaltung, Justiz oder Wirtschaft zusammenwirken."

Es handelt sich bei diesen beiden Definitionen nicht um die Beschreibung von Deliktsfeldern im klassischen Sinne, sondern um eine bestimmte Form der Begehung von Straftaten, die sich in unterschiedlichen Deliktsfeldern manifestieren kann. Diese Deliktsfelder können im Bereich der Clan-Kriminalität über die für die Organisierte Kriminalität typischen Straftaten wie Schutzgelderpressung, Drogen- Waffen und Menschenhandel hinausgehen. Dabei sind auch Deliktsbereiche betroffen, die auf den ersten Blick nicht mit der Organisierten Kriminalität in Verbindung gebracht werden, wie z.B. der organisierte Laden- und Taschendiebstahl.

Die Bereiche Clan-Kriminalität und Organisierte Kriminalität weisen gewisse "Schnittmengen" auf, sind allerdings keinesfalls deckungsgleich. Eine Gemeinsamkeit beider Phänomene besteht jedenfalls darin, dass Ermittlungen gegen Beschuldigte aus beiden Bereichen aufgrund der professionellen Herangehensweise und der gesellschaftlichen Abschottung der dahinterstehenden Milieus oftmals besonders schwierig sind. Die Täter lernen aus ihren Fehlern und geben ihre Erfahrungen mit Polizei und Justiz innerhalb ihrer kriminellen Netzwerke weiter.

Die Sicherheits- und Strafverfolgungsbehörden sind daher durch beide Phänomene in besonderem Maße gefordert.

IV. Empfehlungen

Die Regierungskommission hat vorliegend 21 Empfehlungen zusammengetragen, die sich sowohl auf die Struktur, das Personal und die technische Ausstattung der Sicherheits- und Strafverfolgungsbehörden als auch auf eine Erweiterung der rechtlichen Befugnisse beziehen.

1. Stärkung des administrativen Ansatzes

Unter dem administrativen Ansatz zur Bekämpfung der Clan-Kriminalität versteht man die Zusammenarbeit unterschiedlicher Behörden, um die Clan-Kriminalität in ihrer Gesamtheit strategisch zu bekämpfen. Die vom Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen verfolgte „Strategie der 1000 Nadelstiche“ ist ein vergleichbarer ganzheitlicher Ansatz.

So können zum Beispiel die Verkehrsbehörden beim Vorgehen gegen Rocker oder die Ordnungsbehörden beim Vorgehen gegen Shisha-Bars unterstützen. Zudem ist eine enge Zusammenarbeit von Polizei und Staatsanwaltschaft mit dem Zoll, der Steuerfahndung und den Ausländer- sowie den Ordnungsbehörden erforderlich.

Solche ganzheitlichen Ansätze sind dringend notwendig. Die dafür notwendigen Voraussetzungen (Kommunikationskanäle, Ansprechpartner etc.) sollten ausgebaut werden. Hierfür ist in geeigneten Fällen auch die Einrichtung von Runden Tischen oder Fallkonferenzen notwendig. Die beteiligten Stellen könnten in diesem Rahmen gemeinsam individuelle und für den konkreten Einzelfall angepasste Strategien entwickeln.

2. Ausbau der Integrationsbemühungen und Entwicklung von Aussteiger- und Mentoren-Programmen

Neben einer strikten „Null-Toleranz-Strategie“ – auch bei Ordnungswidrigkeiten und Straftaten wie dem Sozialleistungsbetrug – muss ein Baustein der Bekämpfung der Clan-Kriminalität auch darin bestehen, die abgeschotteten Clan-Strukturen aufzubrechen, indem die Integrationsbemühungen insbesondere bei der jüngeren Generation ausgebaut werden. Es müssen geeignete Aussteiger- und Mentoren-Programme entwickelt werden.

Dies kann aber nur ein weiterer Baustein – neben den klassischen Maßnahmen von Polizei und Staatsanwaltschaft – sein. Es besteht sonst das Risiko, dass solche Integrationsmaßnahmen von den Clans als Schwäche des Rechtsstaates wahrgenommen werden.

3. Konsequente Rückführung von Straftätern ohne deutsche Staatsbürgerschaft

Viele Mitglieder der Clans sind längst deutsche Staatsbürger, so dass ausländerrechtliche Maßnahmen nicht in Betracht kommen. Gegen diejenigen Straftäter, die keine deutschen Staatsbürger sind, müssen die ausländerrechtlichen Maßnahmen allerdings konsequent ausgeschöpft werden.

Aufgrund des durch die Flüchtlingskrise verursachten hohen Arbeitsaufkommens bei den Ausländerbehörden und Verwaltungsgerichten, kann die Durchführung von Abschiebungen erhebliche Zeit in Anspruch nehmen.

Die Behörden müssen hier personell und materiell an die Anforderungen angepasst werden. Es muss in Nordrhein-Westfalen eine ausreichende Anzahl von Abschiebehaftplätzen vorgehalten werden.

4. Einrichtung eines Strategischen Innovationszentrums (SIZ)

Gerade bei der Bekämpfung der Clan-Kriminalität und der Organisierten Kriminalität ist die Entwicklung innovativer Ermittlungsmethoden wichtig. In Bayern wurde bereits 2001/2002 das Strategische Innovationszentrum (SIZ) gegründet. Die Aufgabe sollte das „Entwerfen von Analysen und Prognosen neuer Kriminalitätsszenarien“ sein. Die tatsächlichen Aufgaben gehen jedoch darüber hinaus. Das SIZ hat in zahlreichen Fällen innovative neue Ermittlungsmethoden entwickelt, getestet und eingeführt. Es besteht aus einem gemischten Team aus Polizeibeamten und Wissenschaftlern.

Nordrhein-Westfalen sollte hier dem Beispiel Bayerns folgen und ebenfalls ein solches Zentrum einrichten. Dabei liegt – entgegen dem bayerischen Modell – auch eine Einbeziehung der Staatsanwaltschaften nahe. Es sollte ein enger Austausch mit dem SIZ Bayern und weiteren vergleichbaren Dienststellen angestrebt werden.

5. Bildung von Schwerpunktstaatsanwaltschaften

Für bestimmte Strafsachen kann die Zuständigkeit gemäß § 143 Abs. 4 GVG über den Bezirk eines Land- oder Oberlandesgerichts hinaus auf eine sogenannte Schwerpunktstaatsanwaltschaft übertragen werden. Zweck der Einrichtung von Schwerpunktstaatsanwaltschaften ist unter anderem die Spezialisierung auf die Verfolgung von Strafsachen, die besondere Sachkenntnis verlangen, wie zum Beispiel Wirtschaftsstrafsachen.

Um die Expertise auf Seiten der Staatsanwaltschaften zu konzentrieren und einen Kondensationspunkt für die polizeiliche Aufgabenerfüllung zu schaffen, sollte die Einrichtung von Schwerpunktstaatsanwaltschaften für Clan-Kriminalität im regionalen Kontext besonders betroffener Räume in Nordrhein-Westfalen geprüft werden.

6. Verbesserung des Datenaustausches zwischen den Staatsanwaltschaften

Aktuell wird bei den Staatsanwaltschaften das Datenverwaltungsprogramm MESTA 3 genutzt. Dieses ermöglicht u.a. eine Übersicht über anhängige Verfahren, Informationen zu Sachbearbeitern und die Suche nach weiteren Verfahren gegen den Beschuldigten sowie Quersuchen zu weiteren Verfahrensbeteiligten.

Die zugänglichen Datensätze beziehen sich jedoch ausschließlich auf die einzelne Staatsanwaltschaft. Der Staatsanwalt in Düsseldorf kann somit nur die Verfahren in Düsseldorf einsehen. Ergänzend existiert das ZSTV (Zentrales staatsanwaltschaftliches Verfahrensregister), welches im Aufbau mit dem BZR (Bundezentralregister) vergleichbar, alle in Deutschland geführten Verfahren gegen eine Person auflistet.

Dieses steht jedoch nicht unmittelbar zur Verfügung, sondern muss erst angefordert werden und in diesem sind deutlich weniger verfahrensrelevante Informationen angegeben. So fehlt u.a. der zuständige Sachbearbeiter des Verfahrens oder Angaben zu weiteren Beschuldigten und Zeugen eines Verfahrens.

Darüber hinaus fehlt es an einer Verbindung dieser Systeme mit den Systemen der Polizei. Die Staatsanwälte können also weder auf die Informationssysteme der Polizei zugreifen, noch kann die Polizei auf die Systeme der Staatsanwaltschaft zugreifen.

Diese fehlende Vernetzung kann dazu führen, dass eine eigentlich gebotene Zusammenführung von Verfahren verzögert wird oder sogar unterbleibt.

Hier ist eine bundesweite Vernetzung der Systeme unter Berücksichtigung datenschutzrechtlicher Vorgaben notwendig. Bei der Entwicklung des neuen polizeilichen Informationssystems im Rahmen des Projektes „Polizei 2020“ sollte darüber hinaus frühzeitig auf die Kompatibilität zu den staatsanwaltschaftlichen Systemen geachtet werden. Es ist zudem eine direkte Zugriffsmöglichkeit der Staatsanwaltschaften auf die zum Zwecke der Strafverfolgung gespeicherte Daten notwendig.

7. Verbesserung der Abläufe zwischen Polizei, Staatsanwaltschaft und Ermittlungsrichter

Bei Ermittlungsmaßnahmen gegen Täter aus dem Bereich der Clan-Kriminalität sind häufig richterliche Beschlüsse erforderlich. Die Täter wechseln nach kriminalistischer Erfahrung ihre Telefonnummern und Fahrzeuge regelmäßig, um eine Überwachung durch die Strafverfolgungsbehörden zu erschweren.

Um richterliche Beschlüsse (z.B. für die Abfrage von Funkzellendaten) zu erhalten, muss die Polizei einen entsprechenden Beschluss bei der Staatsanwaltschaft anregen, diese muss ihn beim Ermittlungsrichter beantragen, und die Polizei muss den Beschluss anschließend vollstrecken.

Bei Eingriffsmaßnahmen im Bereich der Telekommunikation muss zumindest der Gerichtsbeschluss aus rechtlichen Gründen schriftlich ergehen und schriftlich an die Netzbetreiber übersandt bzw. gefaxt werden.

Die formalen Abläufe davor sollten gestrafft und nach Möglichkeit unter Nutzung sicherer elektronischer Kommunikationsmittel und des elektronischen Rechtsverkehrs optimiert werden. Die Digitalisierung der Geschäftsvorfälle kann besonders im richterlichen wie staatsanwaltlichen Eildienst zu einer erheblichen Steigerung der Effektivität und einer beschleunigten Umsetzung führen. Hierzu ist die Anpassung der technischen Ausstattung der beteiligten Behörden dringend erforderlich.

8. Verstärkte Einrichtung von spezialisierten Kommissariaten

Die Verfolgung der Clan-Kriminalität erfordert ähnliche Ermittlungsmethoden und eine ähnliche Expertise wie die Aufklärung von Straftaten der Organisierten Kriminalität.

Es sollte eine Einrichtung von spezialisierten Kommissariaten in allen größeren Polizeibehörden nebst einer entsprechenden Qualifizierung des dort eingesetzten Personals erfolgen. Hier ergeben sich auch Synergieeffekte zu den Schwerpunktstaatsanwaltschaften.

9. Verbesserung der Kommissionsfähigkeit der Polizei

Um umfangreiche Ermittlungsverfahren erfolgreich abzuschließen, hat sich die Einrichtung von Ermittlungskommissionen grundsätzlich bewährt. Dabei werden mehrere Polizeibeamten in einem Team zusammengestellt, um das Verfahren gemeinsam zu bearbeiten. Das bekannteste Beispiel ist die Mordkommission.

Im Idealfall verfügt dabei jeder Beamte über eine eigene Expertise, die für das Verfahren hilfreich ist. Zudem ist die regelmäßige Zusammenarbeit der Beamten wichtig, um als Team zusammenzufinden und die reibungslose Zusammenarbeit zu trainieren. In der Praxis funktioniert dies nicht immer.

Oft ist nicht genügend Personal vorhanden. Dies führt dazu, dass notwendige Ermittlungskommissionen nicht oder nur mit sehr geringer Personalstärke gebildet werden können. Darüber hinaus müssen die eingesetzten Beamten neben ihrer Kommissionstätigkeit oft auch noch andere Aufgaben erfüllen und stehen der Kommission daher nicht mit ihrer vollen Arbeitskraft zur Verfügung.

Teilweise fehlt es an der nötigen materiellen Ausstattung, insbesondere einer ausreichenden Anzahl an geeigneten Dienst- bzw. Besprechungsräumen. Zudem fehlt es regelmäßig an Spezialisten mit entsprechender Erfahrung. Eine Ermittlungskommission sollte ein Zusammenschluss von Spezialisten sein, die sich bestenfalls in ihren Kenntnissen ergänzen. So benötigt jede Ermittlungskommission einen Kommissionsleiter und einen Aktenführer. Je nach Art der Ermittlung können darüber hinaus weitere Experten, zum Beispiel für Funkzellen, die Auswertung von Datenträgern, Finanzermittlungen, Telefonüberwachung, Vernehmungen, Spurenauswertung, Online-Ermittlungen etc. hilfreich sein.

Entsprechende Experten sind in vielen Dienststellen nicht – oder nicht in ausreichender Anzahl – vorhanden. Die Aufgaben werden dann von Beamten übernommen, denen entsprechende Fachkenntnisse fehlen. Die Qualität der Ermittlungen kann darunter leiden. In der Regel werden Ermittlungskommissionen nach Abschluss der Ermittlungen wieder aufgelöst. Bei Einrichtung einer neuen Ermittlungskommission wird diese dann ohne Personalkontinuität neu zusammengestellt. Eine dauerhafte Teambildung wird dadurch erschwert.

Es ist eine spezialisierte Ausbildung der Kriminalbeamten anzustreben. Jedes größere Kommissariat, welches Ermittlungskommissionen einsetzt, sollte entsprechende Spezialisten in Lehrgängen fortbilden.

In Kommissariaten in denen besonders häufig Ermittlungskommissionen gebildet werden, ist eine Kontinuität in der personellen Besetzung anzustreben.

10. Schaffung von Qualifizierungsmöglichkeiten mit Leistungskontrolle

Für Ermittlungen im Bereich der Clan-Kriminalität ist Spezialwissen erforderlich. Bisher wird eine Spezialisierung bei der Polizei nicht ausreichend gefördert, weil diese durch die für Beförderungen erforderliche Verwendungsbreite behindert wird.

Aufgrund der häufigen Personalrotation werden grundlegende Fortbildungen manchmal gar nicht oder aber erst nach mehreren Jahren auf dem entsprechenden Dienstposten absolviert. Es ist daher anzustreben, dass den Dienstposten entsprechende Grund- und Zusatzqualifikationen zugeordnet werden, welche an bestimmte Lehrgänge geknüpft sind, die binnen des ersten Jahres auf dem Dienstposten absolviert werden sollen. Die entsprechenden Lehrgänge sollten darüber hinaus mit Leistungskontrollen zu versehen werden, um den Erfolg sicherzustellen.

Für ein Kommissariat im Bereich der Clan-Kriminalität könnte eine solche Qualifikationszuweisung zum Beispiel wie folgt aussehen:

Die in einen solchen Kommissariat eingesetzten Beamten müssen eine Fortbildung in der Bekämpfung der Clan-Kriminalität bzw. der Organisierten Kriminalität sowie in Vernehmungstechnik absolviert haben. Für eine bestimmte Anzahl von Dienstposten (je nach Schlüssel) sollte in dem Kommissariat je ein eingesetzter Beamter über eine Spezialisierung in Funkzellen- und Verbindungsdatenauswertung, Telefonüberwachung, Datenträgerauswertung, Finanzermittlungen, Sachfahndung und Spurenauswertung verfügen. Mindestens zwei Beamte müssen jeweils die Befähigung als EK-Leiter und Aktenführer haben.

Aus diesem Pool könnten sodann im Einzelfall Ermittlungskommissionen mit den jeweils notwendigen Spezialisten gebildet werden. Diese sollten dazu angehalten werden, sich in ihrem jeweiligen Fachgebiet regelmäßig fortzubilden.

11. Ausweitung von grenzüberschreitenden Hospitationen auf Polizeiebene

In Einzelfällen können Polizisten bereits jetzt Praktika in anderen Staaten absolvieren. Diese Praktika sollten ausgeweitet werden. Es sollte dabei darauf geachtet werden, dass Beamte ihre Praktika in einer Dienststelle absolvieren, die aufgrund ihrer Zuständigkeit oder räumlichen Lage Berührungspunkte im Rahmen seiner späteren Tätigkeit wahrscheinlich macht.

Dies würde nicht nur zu einem Erfahrungsaustausch führen, sondern auch ein Netzwerk von persönlichen Kontakten ermöglichen, auf welches bei zukünftigen grenzüberschreitenden Ermittlungsverfahren zurückgegriffen werden könnte.

12. Verstärkte Zusammenführung von Ermittlungsverfahren

Täter aus dem Bereich der Clan-Kriminalität arbeiten professionell und agieren überregional. Es kann dadurch zur Einleitung von Ermittlungen bei unterschiedlichen Polizeibehörden und Staatsanwälten kommen. Oft ist die Zusammenführung der Verfahren zu einem Sammelverfahren zielführend. Dies wird häufig erfolgreich praktiziert und wird in Nr. 17 und Nr. 25 der Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren (RiStBV) auch ausdrücklich empfohlen. Es gibt jedoch Hemmnisse bzw. Fehlanreize für eine solche Zusammenführung der Verfahren.

So werden bei den Polizeibehörden in der Statistik nur die in ihrem Bezirk geklärten Straftaten in der Erfolgsstatistik geführt, was bei überregionalen Sammelverfahren zu Fehlanreizen führen kann.

Bei den Staatsanwaltschaften werden nur solche Verfahren für die statistische Erfassung der Arbeitszeit (in PEBB§Y) berücksichtigt, für die ein eigenes staatsanwaltschaftliches Aktenzeichen vergeben wird. Wenn die Polizei z.B. 20 Wohnungseinbrüche als Einzelfälle an die Staatsanwaltschaft übersendet, diese einzeln erfasst und erst dann verbunden oder sogar getrennt bearbeitet werden, zählen diese als 20 Verfahren. Wenn diese aber bereits zuvor bei der Polizei gesammelt und als ein Verfahren übersandt werden, zählen sie nur als ein einzelnes Verfahren für die staatsanwaltschaftliche Statistik. Wenn aus einem bestehenden Verfahren heraus weitere Taten entdeckt werden, für die es zuvor noch kein Verfahren gab, werden diese in der Regel ebenfalls unter dem bestehenden Aktenzeichen erfasst und statistisch nicht weiter berücksichtigt.

Als Ausgleich besteht im PEBB§Y-System die Möglichkeit, Bonuspunkte bei Verfahrensverbindungen und die gesonderte Erfassung von Umfangsverfahren mit eigenem statistischen Schlüssel zu erhalten. Ob dies die Nachteile aber ausreichend kompensiert, bleibt fraglich.

Insbesondere bei der anhaltend hohen Arbeitsbelastung von Polizei und Staatsanwaltschaft, können diese Umstände dazu führen, dass eine eigentlich gebotene Zusammenführung im Einzelfall unterbleibt.

Die statistische Erfassung sollte daher so überarbeitet werden, dass Anreize für eine frühzeitige Verbindung der Verfahren geschaffen werden. Dies könnte zum Beispiel dadurch geschehen, dass die Anzahl der Taten und nicht die Anzahl der Aktenzeichen im Rahmen der statistischen Erfassung Berücksichtigung findet.

13. Verbesserung der polizeilichen Datenbanken

Die polizeilichen Sachbearbeiter müssen aktuell mit den folgenden fünf verschiedenen Datenbanken arbeiten, um den notwendigen Datenaustausch zu gewährleisten:

- Case (Datenbank zur Ermittlungsunterstützung)
- IGVP (Vorgangsbearbeitungssystem)
- Findus (ABC - Meldedienst)
- Eiver (länderübergreifendes Informationssystem)
- Eis (EUROPOL Informationssystem)

Diese Datenbanken müssen derzeit einzeln gepflegt werden. Dies bedeutet nicht nur einen ganz erheblichen zeitlichen Mehraufwand, sondern schafft auch zusätzliche Fehlerquellen und das Risiko von Informationsverlusten.

Hier sollte die Möglichkeit der Verknüpfung und Vereinheitlichung der Datenbanken herbeigeführt werden. Dies ist Aufgabe des Projektes „Polizei 2020“. Die dort begonnenen Anstrengungen sollten forciert und priorisiert werden.

14. Verbesserung von Finanzermittlungen und Vermögensabschöpfung

Die Clan-Kriminalität verfolgt im Wesentlichen finanzielle Interessen. Durch Ermittlungen zu den Finanzströmen können Strukturen aufgedeckt und Hintermänner enttarnt werden. Darüber hinaus können die Aktivitäten durch die Einziehung von Geldern stark gestört werden. Wenn durch staatliche Abschöpfung der Gewinn minimiert wird, ist das betroffene Geschäft nicht länger rentabel.

Finanzermittlungen und die Bekämpfung der Geldwäsche sind daher ein zentrales Element der Bekämpfung der Clan-Kriminalität.

Durch das Gesetz zur Reform der strafrechtlichen Vermögensabschöpfung (in Kraft seit dem 01.07.2017) wurde ein wesentlicher Schritt in die richtige Richtung gemacht. Die positiven Entwicklungen im Vermögensabschöpfungsrecht sollten weiter ausgebaut werden.

Das neue Vermögensabschöpfungsrecht ermöglicht es für Altfälle, welche vor dem 01.07.2017 abgeurteilt wurden – unter bestimmten Voraussetzungen – noch rückwirkend Vermögen in einem selbstständigen Verfahren abzuschöpfen. Hier sollte darauf geachtet werden, dass die zuständigen Staatsanwaltschaften mit entsprechendem Personal ausgestattet werden, um dieser Aufgabe nachzukommen.

15. Verstärkte Nutzung neuer Recherche-Systeme zu Beteiligungsstrukturen

Im Bereich der Clan-Kriminalität und der Organisierten Kriminalität sind komplexe Unternehmensstrukturen weit verbreitet. Hierdurch soll die Herkunft von inkriminiertem Vermögen verschleiert werden. Die Analyse von Unternehmensbeteiligungen im weltweiten Kontext ist daher ein wichtiger Faktor, um kriminelle Strukturen aufzudecken.

Moderne Recherche-Systeme können detaillierte Informationen zu Unternehmen und den Beteiligungen von Personen auch in Verbindung mit den weltweiten PEP- und Sanktionslisten liefern. Informationen aus weltweiten Registerquellen werden miteinander verknüpft dargestellt und dadurch besser recherchierbar. Es stehen so Informationen aus einer Vielzahl von Quellen zur Verfügung, an die die Ermittler auf anderen Wegen nur mit einem sehr viel höheren Aufwand gelangen können.

Die verstärkte Nutzung derartiger Recherche-Systeme würde sich insbesondere für Ermittlungen in den Bereichen Geldwäsche, Steuerbetrug, Korruption und Drogenhandel eignen. Darüber hinaus könnten sie im Rahmen der strafrechtlichen Vermögensabschöpfung genutzt werden.

16. Vorhaltung einer ausreichenden Anzahl von Observationskräften

Bei Tätern der Clan-Kriminalität ist die Observation – auch unter Einsatz technischer Mittel – eine häufige Ermittlungsmaßnahme. Zudem sind oftmals Zugriffe auf frischer Tat erforderlich. Diese Maßnahmen sollen üblicherweise durch MEKs (Mobile Einsatzkommandos) erfolgen, da die dort tätigen Beamten für die entsprechenden Maßnahmen speziell ausgebildet sind. Die MEKs werden an Zentralstellen (dem LKA und den Behörden nach § 4 KHSt-VO) vorgehalten. Ersatzweise können für die Maßnahmen auch ETs (Einsatztrupps) der Polizei eingesetzt werden, welche unmittelbar an die Polizeibehörden angegliedert sind. Diese sind jedoch nicht so weitreichend ausgebildet und dürfen bestimmte technische Hilfsmittel (z.B. GPS-Peilsender) nicht oder nur eingeschränkt verwenden, weil dies den besser ausgebildeten MEKs vorbehalten ist. Da die MEKs – neben zahlreichen anderen Aufgaben – häufig auch für die Überwachung von terroristischen Gefährdern eingesetzt werden, sind diese oftmals für diese Aufgaben gebunden und stehen nicht immer für Einsätze im Bereich der Clan-Kriminalität zur Verfügung.

Es sollte daher sowohl eine Erhöhung der Anzahl der MEKs als auch eine bessere Ausbildung und Erweiterung der Befugnisse (insbesondere Erlaubnis zum Einsatz von GPS-Peilsendern) der ETs erfolgen.

17. Bessere Ausstattung der Mobilen Einsatzkommandos mit IMSI-Catchern

Im Rahmen ihrer Tätigkeit setzen die MEKs neben GPS-Sendern auch Technik zur Fahrzeuginnenraumüberwachung und sogenannte IMSI-Catcher ein.

Der IMSI-Catcher erzeugt eine künstliche Funkzelle und ermöglicht es, Mobilfunknummern von Tatverdächtigen zu ermitteln, indem er diese in der künstlich erzeugten Funkzelle „einfängt“. Da kaum ein professionell agierender Täter eine Mobilfunknummer auf seinen echten Namen registriert, ist der Einsatz eines IMSI-Catchers oft als vorgeschaltete Maßnahme zu einer Telefonüberwachung notwendig.

Da den MEKs nur wenige IMSI-Catcher zur Verfügung stehen, entstehen oft Wartezeiten nachdem dieser Ermittlungsschritt auf Grundlage von § 100i StPO richterlich angeordnet worden ist. Auch die sich ggf. anschließende Telekommunikationsüberwachung kann dadurch verzögert werden.

Eine bessere Ausstattung mit IMSI-Catchern ist daher dringend notwendig.

18. Verbesserung der Funkzellenauswertung

Für die Führung des Tatnachweises ist eine möglichst präzise Ortung des Täters zur Tatzeit hilfreich. Diese kann über ein Mobiltelefon des Täters erfolgen. Die sogenannten Funkzellendaten enthalten die Angabe, in welcher Funkzelle sich ein Mobiltelefon zu einer bestimmten Zeit befunden hat. Die Funkzellen sind allerdings unterschiedlich groß. In Nordrhein-Westfalen existiert keine Datenbank über die tatsächliche Größe der jeweiligen Funkzellen, so dass aktuell entweder eine Schätzung der Größe der Funkzelle oder eine Vermessung der Funkzelle allenfalls im Einzelfall erfolgt. Die erste Variante ist naturgemäß ungenau, und die zweite Variante ist sehr personal- und zeitintensiv, weshalb sie überwiegend nur bei Kapitaldelikten, nicht aber flächendeckend – zum Beispiel bei Wohnungseinbrüchen – zur Anwendung kommt.

Darüber hinaus lehnen manche Ermittlungsrichter entsprechende Anträge auf Erlass eines Beschlusses nach § 100g StPO ab, wenn die genaue Größe der Funkzelle nicht bekannt ist. Es wird argumentiert, dass die Datenerhebung in diesen Fällen unverhältnismäßig sein könnte.

Die Bundesländer Bayern und Baden-Württemberg haben sämtliche Funkzellen bzw. deren Abdeckung in der Fläche vermessen und kartographiert. Dies wäre auch für Nordrhein-Westfalen zweckmäßig.

19. Schulung der polizeilichen Ermittler bzgl. der Funkzellenauswertungen

Neben den technischen Verbesserungsmöglichkeiten der Funkzellenauswertung stellt sich auch die Frage der ausreichenden Ausbildung. Eine über den oberflächlichen Abgleich von Quertreffern hinausgehende Auswertung von Funkzellendaten erfordert spezifische Fachkenntnisse.

Die diesbezügliche Ausbildung der Polizeibeamten könnte verbessert werden. Der Aufbau von zentralen Auswertungsstellen in den Polizeibehörden erscheint sinnvoll. Diese zentralen Auswertungsstellen könnten mit ihrer gebündelten Fachkompetenz

die Kommissariate unterstützen. Darüber hinaus könnten Kommissariate mit besonders hohem Bedarf (z.B. im Bereich der Organisierten Kriminalität) ihre eigenen Kräfte fortbilden.

20. Angleichung und Erweiterung der Katalogtaten nach § 100a und § 100g StPO im Hinblick auf die Straftatbestände der Zuhälterei und der Zwangsprostitution

Ein häufiges Geschäftsfeld der Clans und auch der Organisierten Kriminalität ist das sogenannte Rotlichtgewerbe. Nicht selten wird die Grenze zur strafbaren Zuhälterei oder Zwangsprostitution überschritten. Nach derzeitiger Rechtslage ist gemäß § 100g Abs. 3 S. 2 StPO die Abfrage der in einer Funkzelle angefallenen Verkehrsdaten im Sinne von § 113b TKG nur im Fall eines Anfangsverdachts wegen qualifizierter Zwangsprostitution nach § 232a Abs. 3 bis 5 StGB zulässig, nicht aber bei einem Anfangsverdacht wegen „einfacher“ Zwangsprostitution nach § 232a Abs. 1 StGB oder Zuhälterei gemäß § 181a StGB. Eine Telekommunikationsüberwachung nach § 100a Abs. 1 StPO ist in allen Fällen der Zwangsprostitution, nicht jedoch im Fall der Zuhälterei zulässig.

Gemein ist den Fällen der Zwangsprostitution und der Zuhälterei, dass eine Person der Prostitution nachgeht und ihre Einnahmen fast vollständig an eine andere Person abführt. Die einzelnen Begehungsvarianten unterscheiden sich in den Mitteln, mit denen dies erreicht wird.

Aufgrund der abgeschotteten und verschwiegenen Natur des Rotlichtmilieus und dem häufig indifferenten Aussageverhalten von Prostituierten als Zeuginnen ist es in diesem Bereich sehr schwierig, ohne Funkzellenauswertung und Telekommunikationsüberwachung Ermittlungsergebnisse zu erzielen.

Die Zuhälterei und die „einfache“ Zwangsprostitution können für sich genommen schwerwiegend genug sein, um Maßnahmen nach § 100a und § 100g StPO zu rechtfertigen. Darüber hinaus stellt sich das Problem, dass zu Beginn der Ermittlungen oftmals lediglich Indizien dafürsprechen, dass eine Person in der Prostitution ausgebeutet wird. Es liegen in der Regel noch keine Erkenntnisse dazu vor, mit welchen Mitteln die Ausbeutung geschieht. Es besteht dann lediglich ein Anfangsverdacht wegen Zuhälterei, der eine Telekommunikationsüberwachung oder die Erhebung von Funkzellendaten nicht zulässt.

Hier wäre durch die Aufnahme von § 181a StGB in die Kataloge von § 100a und § 100g StPO der Einstieg in die Ermittlungen möglich, welcher dann zu Erkenntnissen bzgl. qualifizierter Fälle von Zwangsprostitution führen könnte.

21. Anpassung des Zeugnisverweigerungsrechts für Verlobte nach § 52 Abs. 1 Nr. 1 StPO an die aktuellen gesellschaftlichen Verhältnisse

Grundsätzlich ist es nahen Angehörigen eines Beschuldigten gemäß § 52 StPO erlaubt, das Zeugnis (d.h. die Aussage) zu verweigern und den Beschuldigten bzw. Angehörigen hierdurch nicht zu belasten. Hierdurch soll der „Familienfrieden“ geschützt werden.

Problematisch ist aus Sicht der Strafverfolgung das Zeugnisverweigerungsrecht der oder des Verlobten gemäß § 52 Abs. 1 Nr. 1 StPO. Dieses Zeugnisverweigerungsrecht kann sich eine Person nämlich, im Gegensatz zu den anderen Varianten, ohne jede rechtliche Bindung selbst „verschaffen“.

Im Fall der anderen Varianten des § 52 StPO – z.B. bei Ehe oder Lebenspartnerschaft – sind formale Prozesse zu durchlaufen, und der Betroffene unterwirft sich weitreichenden rechtlichen Konsequenzen. Eine Verwandtschaft oder Verschwägerung kann ebenfalls nicht ohne Weiteres „herbeigeführt“ werden.

Für das Verlöbnis hingegen reicht die bloße übereinstimmende Absichtserklärung von zwei Personen aus, dass sie die Ehe eingehen wollen. Eine bestimmte Form oder ein überprüfbarer formaler Akt ist nicht erforderlich. Das Verlöbnis kann jederzeit wieder aufgelöst werden. Rechtliche Konsequenzen entstehen dadurch nicht. In früheren Zeiten hatte das Verlöbnis gesellschaftlich noch einen anderen Stellenwert und war darüber hinaus durch das sogenannte „Kranzgold“ auch mit rechtlichen Konsequenzen verknüpft.

Das Zeugnisverweigerungsrecht für Verlobte eröffnet eine Missbrauchsmöglichkeit im Strafverfahren, die potentiell von Beschuldigten auch aus dem Bereich der Clan-Kriminalität genutzt werden kann. In der Praxis kommen zudem auch kurzfristige Verlobnisse zwischen Zuhältern und Prostituierten mit dem Ziel der Aussageverweigerung vor.

Es sollte daher eine Anpassung des Zeugnisverweigerungsrechts für Verlobte gemäß § 52 Abs. 1 Nr. 1 StPO an die aktuellen gesellschaftlichen Verhältnisse geprüft werden, um die potentielle Missbrauchsmöglichkeit einzudämmen.

V. Fazit

Im Bereich der Clan-Kriminalität und auch der Organisierten Kriminalität kommt es zu einem andauernden Wettlauf der Kriminellen mit den Sicherheits- und Strafverfolgungsbehörden. Um in diesem Wettlauf die Nase vorne zu behalten, braucht der Rechtsstaat – neben ganzheitlichen Konzepten, die konsequent und mit aller Entschlossenheit umgesetzt werden – einen zeitgemäßen und an den konkreten Herausforderungen ausgerichteten Werkzeugkasten.

Die Vorschläge dieses Zwischenberichts sind als Anregungen zur Erweiterung des „rechtsstaatlichen Werkzeugkastens“ – in personeller, technischer und rechtlicher Hinsicht – zu verstehen.

Weitergehende Empfehlungen – insbesondere auch zum Bereich der Cyber-Kriminalität – sind nicht Gegenstand dieses Zwischenberichtes und bleiben dem Abschlussbericht vorbehalten.