



Stellungnahme

**des Deutschen Anwaltvereins vorbereitet durch
den Ausschuss Strafrecht**

**zur EU-Initiative zur Bekämpfung der organisierten
Kriminalität**

Stellungnahme Nr.: 29/2025

Berlin, im Juli 2025

Mitglieder des Ausschusses

- Rechtsanwalt Dr. Rainer Spatscheck, München (Vorsitzender)
- Rechtsanwalt Stefan Conen, Berlin
- Rechtsanwältin Dr. Gina Greeve, Frankfurt
- Rechtsanwalt Kai Kempgens, Berlin
- Rechtsanwalt Prof. Dr. Stefan Kirsch, Frankfurt am Main
- Rechtsanwältin Dr. Jenny Lederer, Essen
- Rechtsanwalt Prof. Dr. Bernd Müssig, Bonn
- Rechtsanwalt Prof. Dr. Ali B. Norouzi, Berlin
- Rechtsanwältin Dr. Anna Oehmichen, Berlin
- Rechtsanwältin Gül Pinar, Hamburg (Berichterstatterin)
- Rechtsanwalt Martin Rubbert, Berlin
- Rechtsanwältin Dr. Heide Sandkuhl, Potsdam

Zuständig in der DAV-Geschäftsstelle

- Rechtsanwältin Tanja Brexl, Geschäftsführerin, Berlin
- Rechtsanwältin Eva Schriever, LL.M., Geschäftsführerin, Brüssel

Ansprechpartnerin in Brüssel:

- Rechtsanwältin Dorothee Wildt, LL.M.

Deutscher Anwaltverein
Littenstraße 11, 10179 Berlin
Tel.: +49 30 726152-0
Fax: +49 30 726152-190
E-Mail: dav@anwaltverein.de

Büro Brüssel
Rue Joseph II 40, Boîte 7B
1000 Brüssel, Belgien
Tel.: +32 2 28028-12
Fax: +32 2 28028-13
E-Mail: bruessel@eu.anwaltverein.de
EU-Transparenz-Registernummer:
87980341522-66

Der Deutsche Anwaltverein (DAV) ist der freiwillige Zusammenschluss der deutschen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte. Der DAV versammelt ca. 60.000 Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte sowie Anwaltsnotarinnen und Anwaltsnotare, die in 253 lokalen Anwaltvereinen im In- und Ausland organisiert sind. Er vertritt die Interessen der deutschen Anwaltschaft auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene. Der DAV ist im Lobbyregister für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung zur Registernummer R000952 eingetragen.

I. Durchführung des Rahmenbeschlusses 2008/841/JI – Wirksamkeit, Effizienz, Relevanz, Kohärenz, EU-Mehrwert, Grundrechte

1. Wirksamkeit

Bezüglich der Wirksamkeit des Rahmenbeschluss 2008/841/JI des Rates¹ zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität ist weiterhin festzustellen, dass die Umsetzung in den Mitgliedstaaten stark divergiert und die Wirksamkeit dadurch beeinträchtigt wird. Eine rechtsstaatliche belastbare Harmonisierung ist nicht ausreichend vorhanden.

Eine grundlegende Ursache für diese Unterschiede in den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften ist die unpräzise Definition der „kriminellen Vereinigung“ in dem Rahmenbeschluss, die viel Raum für unterschiedliche Auslegungen gibt.² Die Struktur einer kriminellen Vereinigung ist nicht definiert, weshalb den jeweiligen Mitgliedstaaten hier ein großer eigener Einschätzungsspielraum zukommt.

Der schwammige Begriff der „kriminellen Vereinigung“, welcher im deutschen Strafrecht unter den Anwendungsbereich des § 129 StGB fällt, kann ausufernd eingesetzt werden und birgt somit die Gefahr eines politischen Strafrechts. Bei der Anwendung des § 129 StGB gegen politische Bewegungen können weitreichende (un)mittelbare

¹ Rahmenbeschluss 2008/841/JI des Rates vom 24. Oktober 2008 zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität (ABl L 300/42 v. 11.11.2008)

² European Commission, „Study strengthening the fight against organised crime: Assessing the legislative framework“, (Dezember 2022) S. 95.

Grundrechtseingriffe zu Abschreckung und Einschüchterung führen, was mit einer demokratiegefährdenden Entwicklung einhergehen kann.

2. Relevanz

Der derzeitige Rahmenbeschluss trägt der zunehmenden Bedeutung digitaler Kommunikation, moderner Ermittlungsformen und internationaler Datenströme nicht ausreichend Rechnung. Um zukunftsfähig zu sein, muss ein neuer Rechtsrahmen verstärkt auf aktuelle Erscheinungsformen kriminellen Handelns – etwa über das Darknet oder durch verschlüsselte Kommunikation wie in den EncroChat- und SkyECC-Verfahren – eingehen.

Dabei darf jedoch nicht aus dem Blick geraten, dass solche Ermittlungsmaßnahmen tief in die Grundrechte der Betroffenen eingreifen. Deshalb ist es zwingend erforderlich, dass grenzüberschreitende Ermittlungen nicht nur rechtlich abgesichert, sondern auch vollständig transparent sind und einer wirksamen Kontrolle unterliegen.

Dies ist umso wichtiger, als die gewonnenen Beweise in späteren Strafverfahren den Beweismaßstäben des jeweiligen nationalen Rechts genügen müssen. Intransparente oder rechtlich zweifelhafte Beweiserhebungen können das Verteidigungsrecht massiv beeinträchtigen – insbesondere das Recht, die Herkunft und Verlässlichkeit von Beweismitteln umfassend zu prüfen und hierzu Stellung zu nehmen, wie es auch der Europäische Gerichtshof betont hat.³

Wenn dieses Recht verletzt oder faktisch ausgehebelt wird, leidet darunter Fairness und Effizienz des Verfahrens. Außerdem wird das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Justiz geschädigt.

3. EU-Mehrwert

Ein europäischer Mehrwert kann vor allem dann entstehen, wenn Mindeststandards harmonisiert werden – vorausgesetzt, dass dabei gleichzeitig rechtsstaatliche Schutzmechanismen gesichert und ausgebaut werden. Von zentraler Bedeutung ist die verbindliche Einhaltung europaweiter Mindeststandards für Verteidigungsrechte. Diese

³ EuGH, Urt. v. 30.04.2024 – C-670/22, ECLI:EU:C:2024:372

ergeben sich aus Art. 6 Abs. 1 und Abs. 3 EMRK sowie aus Art. 48 Abs. 2 der EU-Grundrechtecharta (GRC) und sind zwingend zu beachten.

Ebenso erforderlich sind rechtsstaatlich verankerte Regelungen zur richterlichen Kontrolle sowie ein einheitlicher, grundrechtskonformer Umgang mit digitalen Beweismitteln, insbesondere bei grenzüberschreitender Beweisgewinnung.

4. Auswirkungen auf Grundrechte und Grundfreiheiten

Durch den Anfangsverdacht einer kriminellen Vereinigung entstehen Eingriffsmöglichkeiten in Grundrechte und Grundfreiheiten, insbesondere in Hinblick auf die Privatsphäre (Art.8 EMRK) und Datenschutz (Art. 8 Abs. 1 EU-Charta). Art.8 EMRK als Schutzrecht gegen staatliche Maßnahmen der Überwachung (gerade auch mit digitalen Mitteln) wird auch vom EGMR in ständiger Rechtsprechung betont.

Ein einschlägiger Anfangsverdacht ermöglicht aus dem allgemeinen Spektrum des strafprozessualen Eingriffsrechts zahlreiche Ermittlungsmaßnahmen der StPO, welche die Beschuldigten in ihren Grundrechten beschneiden.

Insbesondere der durch die Europäische Kommission beschriebene Ansatz⁴ der Verbesserung der Nutzung von KI-Systemen und anderen technischen Kapazitäten durch Strafverfolgungs- und Justizbehörden muss mit der Achtung der Grundrechte und der Rechtsstaatlichkeit beim Einsatz digitaler Technologien einhergehen.

Dem Einsatz von Instrumenten wie biometrischer Überwachung, Predictive Policing und biometrische Fernidentifizierung in Echtzeit mangelt es oft an internen Kontrollmechanismen, so dass sie in die Privatsphäre eingreifen und einen Eingriff in die Grundrechte darstellen. Personenbezogene Daten werden hierbei laufend erhoben und verarbeitet, ohne dass angemessene Schutzmaßnahmen gegen Missbrauch für den Betroffenen bestehen.⁵

Außerdem muss der Schutz der vertraulichen Kommunikation zwischen Verteidigung und Mandant unantastbar bleiben. Möglichkeiten wie die Umgehung des

⁴ Europäische Kommission, Mitteilung vom 01.04.2025, COM(2025) 148 final, S. 12.

⁵ DAV position paper 10/2025 on the European Commission's Call for Evidence on the European Internal Security Strategy.

Verteidigungsgeheimnisses über den § 148 Abs. 2 StPO, in Verbindung mit §129 a StGB, für welchen die Beteiligung an einer „kriminellen Vereinigung“ im Sinne des §129 StGB Tatbestandsvoraussetzung ist, haben für den Beschuldigten die Einschränkung elementarer Verteidigungsrechte zur Folge und sollte auf europäischer Ebene klarer geregelt sein.

Abgesehen von konkreten Verteidigungsrechten sind die Entwicklungen um die Strafbarkeit nach § 129 StGB auch aus verfassungsrechtlicher Perspektive problematisch, da hierbei nicht vorausgesetzt wird, dass eine der in Aussicht gestellten Straftaten bereits konkret geplant oder gar vorbereitet worden ist.⁶ Dies ist Ausdruck eines Wandels des Strafrechts, indem es zunehmend zur Prävention potenzieller zukünftiger Normverstöße eingesetzt wird, anstatt – seiner klassischen Funktion entsprechend – ausschließlich auf die Sanktionierung konkret begangener Rechtsgutsverletzungen ausgerichtet zu sein. Diese Entwicklung steht in einem Spannungsverhältnis zu den verfassungsrechtlichen Mindestanforderungen an das Strafrecht, das – anders als das Polizeirecht – typischerweise erst nach Verwirklichung des Delikts Anwendung findet.

Die daraus resultierende weite Anwendbarkeit der Vorschrift, kombiniert mit den tiefgreifenden strafprozessualen Ermittlungsmaßnahmen, erscheint rechtsstaatlich höchst problematisch.

II. Einschätzung des Ausmaßes der Bedrohung durch organisierte Kriminalität

Organisierte Kriminalität stellt unbestritten ein ernstzunehmendes sicherheitspolitisches Problem dar – insbesondere in Bereichen wie dem Drogenhandel, dem illegalen Waffenhandel und dem Menschenhandel. Gleichwohl ist eine differenzierte Betrachtung zwingend erforderlich. In diesen Zusammenhang hat sich in Deutschland der Begriff der „Clankriminalität“ entwickelt, welche seit 2020 eine eigene Kategorie im Bundeslagebild Organisierte Kriminalität darstellt.⁷

⁶ Bundestag Drucksache 18/11275, Gesetzentwurf (S.10).

⁷ Deutscher Bundestag, WD 7 – 3000 – 058/22, S.4.

Der Begriff der „Clankriminalität“ ist – unabhängig davon, welchem der zahlreichen Definitionsversuche gefolgt wird – geprägt von vagen und juristisch kaum fassbaren Kriterien. Insbesondere Merkmale wie „ethnische Zugehörigkeit“, „ethnische Abschottung“ oder „gemeinsamen Abstammungsverständnisses“ entziehen sich einer klaren rechtlichen Bestimmbarkeit.

Zugleich stützt sich der Begriff auf Annahmen, die wissenschaftlich nicht belegt sind – etwa über vermeintliche „kulturelle Besonderheiten“ oder ein angebliches „Gefahrenpotenzial“ bestimmter ethnischer Gruppen oder sozialer Gemeinschaften, die über familiäre oder genealogische Bindungen definiert werden. Solche Zuschreibungen sind nicht nur empirisch fragwürdig, sondern bergen die Gefahr struktureller Diskriminierung.⁸

Es wird somit empfohlen, jegliche Verbindung zwischen ethnischer Herkunft oder „Abstammungsverständnis“ und strafrechtlich relevantem Verhalten in Polizei, Justiz und öffentlicher Kommunikation zu vermeiden. Stattdessen sollten kriminologisch fundierte Begriffe verwendet werden. Die Verwendung des Begriffs „Clankriminalität“ erzeugt ein verzerrtes Feindbild und dient eher politischer Profilierung als sachlicher Aufklärung. Wirksame Kriminalitätsbekämpfung erfordert keine ethnischen Zuschreibungen, sondern ein differenziertes Vorgehen von Strafverfolgung, Prävention und Sozialpolitik.

Eine mediale Zuspitzung einzelner Erscheinungsformen darf keinesfalls zur rechtspolitischen Grundlage für europäische Gesetzgebungsvorhaben werden. Differenzierung und rechtsstaatliche Zurückhaltung müssen auch im sicherheitspolitischen Kontext gewahrt bleiben.

⁸ Wegner, Kilian: „Über die sogenannte Clankriminalität: Kurze Kritik eines (Kampf-)Begriffs“, *VerfBlog*, 2023/8/11, <https://verfassungsblog.de/uber-die-sogenannte-clankriminalitat/>, DOI: [10.17176/20230811-224230-0](https://doi.org/10.17176/20230811-224230-0).

III. Möglichkeiten zum Umgang mit dieser Bedrohung und nichtlegislative und legislative Optionen

Option 1 als nichtlegislative Maßnahmen sind aus Sicht des DAV zu begrüßen, da sie ein hohes Maß an Flexibilität ermöglichen und zugleich geringere Risiken für Grund- und Freiheitsrechte mit sich bringen.

Die Option 2 erscheint aus rechtsstaatlicher Perspektive unter bestimmten Bedingungen sinnvoll. Eine europaweit einheitliche Definition des Begriffs „kriminelle Vereinigung“ kann zur Klarheit und Rechtssicherheit beitragen, sofern sie auf einer engen, rechtsdogmatisch fundierten Grundlage beruht. Ebenso ist eine Harmonisierung der justiziellen Standards zu begrüßen. Unverzichtbar bleibt dabei die Sicherstellung zentraler Beschuldigtenrechte – etwa des Rechts auf Verteidigung, Schweigen und rechtliches Gehör – über alle Mitgliedstaaten hinweg.

Option 3 birgt erhebliche Risiken für die Grundrechte, insbesondere durch tiefgreifende Ermittlungsinstrumente wie Online-Durchsuchungen oder Quellen-Telekommunikationsüberwachung. In Hinblick auf das Phänomen der „kriminellen Vereinigung“ besteht das Risiko, dass ein Strafrecht mit präventivem Charakter etabliert wird – ein Ansatz, der den grundlegenden Prinzipien des Rechtsstaats widerspricht. Dies sollte bei der Entwicklung von neuen legislativen Maßnahmen auf europäischer Ebene berücksichtigt werden.

IV. Schluss

Die Bekämpfung organisierter Kriminalität stellt zweifellos ein legitimes Ziel dar. Eine wirksame und zugleich grundrechtskonforme Strategie darf jedoch nicht zulasten rechtsstaatlicher Garantien, der Verteidigungsrechte oder diskriminierungsfreier Gesetzgebung gehen. Die Europäische Union sollte daher auf klare, rechtssichere und verhältnismäßige Maßnahmen setzen. Ziel muss eine Strafverfolgung sein, die auf rechtsdogmatischer Fundierung, kriminologischer Evidenz und verfassungsrechtlicher Rückbindung beruht. Nur so kann Vertrauen in die Strafrechtspflege und Rechtsstaatlichkeit auch auf europäischer Ebene nachhaltig gesichert werden.

Verteiler

Europa

- Europäische Kommission
 - Generaldirektion Inneres
- Europäisches Parlament
 - Ausschuss für Bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres
- Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der EU

Deutschland

- Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
- Bundesministerium des Innern
- Rechtsausschuss, Innenausschuss des Deutschen Bundestages
- Vors. des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages
- Vors. des Innenausschusses des Deutschen Bundestages
- Digitalausschuss des Deutschen Bundestages
- Fraktionen des Deutschen Bundestages
- Landesjustizministerien
- Rechts- und Innenausschüsse der Landtage
- Bundesgerichtshof
- Bundesanwaltschaft

- Vorstand des Deutschen Anwaltvereins
- Landesverbände des Deutschen Anwaltvereins
- Vors. der Gesetzgebungsausschüsse des Deutschen Anwaltvereins
- Strafrechtsausschuss des Deutschen Anwaltvereins
- Geschäftsführender Ausschuss der Arbeitsgemeinschaft Strafrecht des Deutschen Anwaltvereins
- Strafrechtsausschuss der Bundesrechtsanwaltskammer
- Vors. des Strafrechtsausschusses des KAV, BAV
- Vors. des FORUM Junge Anwaltschaft des DAV

- Deutscher Strafverteidiger e. V.
- Regionale Strafverteidigervereinigungen
- Organisationsbüro der Strafverteidigervereinigungen und -initiativen

- Arbeitskreise Recht der im Bundestag vertretenen Parteien
- Deutscher Richterbund
- Bund Deutscher Kriminalbeamter

- Strafverteidiger-Forum (StraFo)

- Neue Zeitschrift für Strafrecht, NStZ
 - Strafverteidiger
 - Juris
 - KriPoZ Kriminalpolitische Zeitschrift
-
- Prof. Dr. Jürgen Wolter, Universität Mannheim
 - ver.di, Bereich Recht und Rechtspolitik
 - Deutscher Juristentag (Präsident und Generalsekretär)