

BKA

Forschungsreihe

Organisierte Kriminalität

BKA-Arbeitstagung 1996



05-193 A

43

**Organisierte
Kriminalität**



BKA-Forschungsreihe
herausgegeben vom
Bundeskriminalamt
Kriminalistisch-kriminologische Forschungsgruppe

Band 43

Beirat:

Prof. Dr. Dr. h. c. mult. Günther Kaiser

Direktor des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Strafrecht,
Freiburg i. Br.

Wolfgang Sielaff

Leiter des Landeskriminalamts Hamburg

Prof. Dr. Dr. h. c. mult. Klaus Tiedemann

Direktor des Instituts für Kriminologie und Wirtschaftsstrafrecht der
Universität Freiburg i. Br.

Klaus Jürgen Timm

Direktor des Hessischen Landeskriminalamts

Kr 107 75 - 153

A

STADT

Bundeskriminalamt (Hg.)

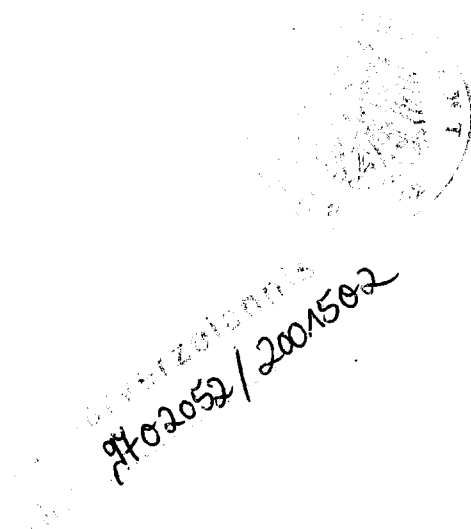
Organisierte Kriminalität

Vorträge und Diskussionen bei der
Arbeitstagung des Bundeskriminalamts
vom 19. bis 22. November 1996

Bundeskriminalamt Wiesbaden 1997

Redaktion:

*Robert Mischkowitz
Monika Plate
Heinrich Schielke
Kriminalistisch-Kriminologische Forschungsgruppe
Bundeskriminalamt Wiesbaden*



ISSN 0174 - 5433

Nachdruck und Vervielfältigung, auch auszugsweise, nur mit Quellenangabe und mit Genehmigung des Bundeskriminalamts

Herstellung: Das DTP-Studio Moeres und Karg, Wiesbaden
Druck: Walter's Druckerei, Eltville

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|----|
| Mit „intelligence“ die Organisierte Kriminalität bekämpfen. Einleitende Bemerkungen zur Arbeitstagung 1996 Robert Mischkowitz | 9 |
| Begrüßung Ulrich Kersten | 35 |
| Eröffnungsansprache Die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität in Deutschland. Manfred Kanther | 39 |
| Lage und Lageentwicklung der Organisierten Kriminalität in Deutschland Volker Gehm. | 53 |
| Rechtstatsachen als Basis der OK-Gesetzgebung Reinhard Rupprecht | 67 |
| Die Rolle supranationaler Zentralstellen bei der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität am Beispiel von Interpol Paul Higdon | 85 |
| Die Rolle supranationaler Zentralstellen bei der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität am Beispiel von EUROPOL/EDS Jürgen Storbeck | 93 |

| | |
|--|-----|
| Organisierte Kriminalität aus der Sicht der Justiz Hans Christoph Schaefer | 107 |
| Erfassung, Beschreibung und Analyse von Organisierter Kriminalität. Defizite und Fortentwicklungsmöglichkeiten Bernhard Falk | 127 |
| Der niederländische Ansatz zur Analyse von Datenmaterial im Bereich der Organisierten Kriminalität Toon van der Heijden | 149 |
| Rechtstradition und Verbrechenswirklichkeit. Wandel und Kontinuität der Rechtsinstrumente zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität Ernesto Savona | 175 |
| Strategie und Technologie. Erfahrungen US-amerikanischer Strafverfolgungsbehörden bei der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität John L. Barrett, jun. | 189 |
| Bekämpfung der Organisierten Kriminalität in einem großstädtischen Brennpunkt – das Beispiel Berlin. Hagen Saberschinsky | 209 |
| Die Logistik der Organisierten Kriminalität. Erkenntnisse eines interdisziplinären Forschungsansatzes Ulrich Sieber | 229 |
| Neue Technologien und Kriminalität. Herausforderungen an die moderne Kriminalistik im Informationszeitalter Klaus Brunnstein | 285 |

| | |
|---|-----|
| Finanzermittlungen – aktuelle Strategien der Kriminalitätsbekämpfung | |
| Klaus Bayer | 299 |

Präventionsmöglichkeiten gegen die Organisierte Kriminalität
– Eine Podiumsdiskussion –

Teilnehmer:

Jürgen Meyer
Egon Müller
Annemarie Pieper
Wolfgang Sielaff
Werner Raith

Moderation:

Rainer Hofmeyer 305

Zusammenfassung der Podiumsdiskussion

Harald Dern und Robert Mischkowitz 321

Schlußwort

Ulrich Kersten 329

Über die Referenten 333

Mit „intelligence“ die Organisierte Kriminalität bekämpfen.

Einleitende Bemerkungen zur Arbeitstagung 1996

Robert Mischkowitz

1 Tagungsthema und Rückblick

Wer das Thema „Bekämpfung der Organisierten Kriminalität. Eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe und Herausforderung an die internationale Staatengemeinschaft“ zum Gegenstand einer Tagung macht, kann sich des Interesses einer breiten Öffentlichkeit gewiß sein. Dies zeigte sich auch bei der Arbeitstagung des Bundeskriminalamtes 1996, an der zahlreiche Experten aus verschiedenen Bereichen und Institutionen teilnahmen. An vier Tagen bot das Bundeskriminalamt Vertretern aus Politik, Massenmedien, Polizei und anderen Strafverfolgungsbehörden sowie aus Wissenschaft und Forschung die Möglichkeit, über das Phänomen der Organisierten Kriminalität und dessen Bekämpfung zu diskutieren.



Am Eröffnungstag ist der große Saal wie immer gut besucht.

Für die Wahl des Tagungsthemas war der hohe Aufmerksamkeitswert desselben in der Öffentlichkeit allerdings nicht entscheidend, vielmehr ging es in erster Linie darum, Experten die Möglichkeit zum Erfahrungsaustausch zu bieten und damit die Hoffnung zu verbinden, daß von der Tagung neue Impulse für die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität ausgehen würden. Zweifel an der Existenz der Organisierten Kriminalität in der Bundesrepublik hegen inzwischen nur noch wenige. Zu deutlich sind die Indizien für deren Wirken. Sie hat sich, wie es der Polizeipräsident in Berlin, Saberschinsky, in seinem Beitrag ausdrückte, in den letzten Jahren „geradezu metastasenartig ausgebreitet“.

Dem komplexen und internationalen Charakter der Organisierten Kriminalität Rechnung tragend, wurden an den aufeinanderfolgenden Tagen verschiedene Aspekte der OK-Bekämpfung beleuchtet. Für jeden Tag wurde ein bestimmtes Tagesthema festgelegt. Am ersten Tag setzten sich die Experten mit der Organisierten Kriminalität als Herausforderung an die nationale und internationale Rechts- und Kriminalpolitik auseinander. An den nachfolgenden Tagen wurden Strategien zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität aus einer international vergleichenden Perspektive sowie die ökonomischen Implikationen der Organisierten Kriminalität, die auch als neue Herausforderung für Kriminalistik und Kriminologie gesehen werden können, aufgegriffen. Den Abschluß bildete traditionsgemäß eine Podiumsdiskussion, bei der diesmal die Präventionsmöglichkeiten gegen die Organisierte Kriminalität erörtert wurden.

Ein Rückblick auf die Tagungen früherer Jahre macht deutlich, daß der Beschäftigung mit dem OK-Thema seitens des Bundeskriminalamtes eine längere Geschichte zukommt. Bereits 1974 war eine Tagung veranstaltet worden, bei der es nicht nur der Sache nach, sondern auch begrifflich im Tagungsthema ausgewiesen, um das „Organisierte Verbrechen“ ging.¹ Danach jedoch wurde das Thema von anderen, dringlicher erscheinenden Thematiken, etwas in den Hintergrund gedrängt. Erst Mitte der 80er Jahre setzte erneut eine intensivere Auseinandersetzung mit der OK-Problematik ein. Die Arbeitstagungen 1986 („Macht sich Kriminalität bezahlt? – Aufspüren und Abschöpfen von Verbrechensgewinnen“), 1990 („Organisierte Kriminalität in einem Europa durchlässiger Grenzen“) und 1991 („Verbrechensbekämpfung in europäischer Dimension“) waren explizit dem OK-Thema gewidmet.

¹ Vgl. Bd. 21 der BKA-Vortragsreihe „Organisiertes Verbrechen“. Wiesbaden 1974.

Eine ähnliche Entwicklung zeichnet sich ab, wenn man die Veröffentlichungen der Kriminalistisch-kriminologischen Forschungsgruppe zur Aufarbeitung der OK-Problematik betrachtet.² 1973 erschien in der Schriftenreihe des Bundeskriminalamtes die Arbeit von Kerner über „Professionelles und organisiertes Verbrechen“, die dieser im Auftrag des Europarates durchgeführt hatte. Zusammen mit der Arbeit von Hess über die „Mafia“ (1970) bot sie ein zum damaligen Zeitpunkt seltenes Zeugnis empirischer Aufarbeitung der OK-Problematik aus kriminologischer Sicht in Deutschland. Kerner kam damals zu dem Ergebnis, daß in Westeuropa noch kein voll ausgebautes System eines organisierten Verbrechens bestand, daß sich aber gleichwohl strukturelle Verfestigungen einer allgemein-europäischen, professionellen organisierten Kriminalität entwickelten.³

Mitte der 80er Jahre läßt sich von wissenschaftlicher Seite her ein verstärktes Interesse an OK-relevanten Fragestellungen konstatieren. Auch die Kriminalistisch-kriminologische Forschungsgruppe des Bundeskriminalamtes griff das Thema auf und führte dazu zwei empirische Forschungsprojekte durch, die eine Reihe wichtiger Erkenntnisse erbrachten.⁴ Zu den wichtigsten zählte die Feststellung, daß sich in der Bundesrepublik zwei strukturelle Grundformen der Organisierten Kriminalität unterscheiden lassen: relativ lose Verbindungen von Straftätern, sogenannte Straftäterverflechtungen einerseits und fester strukturierte, sich auch durch ein stärkeres Zusammengehörigkeitsgefühl auszeichnende, eigenständige Gruppierungen andererseits. Die Organisierte Kriminalität deutscher Straftäter ließ sich vorwiegend dem ersten, die der ausländischen Täter eher dem zweiten Strukturtypus zuordnen. Gestützt wurde dieses Ergebnis durch die Untersuchung von Weschke und Heine-Heiß, die für den ersten Strukturtypus den Begriff der Netzstrukturkriminalität prägten.⁵

² Einen Überblick über die Forschungsarbeiten der Kriminalistisch-kriminologischen Forschungsgruppe des BKA bietet die von Ulrike Heetfeld und Margot Siegle zusammengestellte Broschüre „Veröffentlichungen der Kriminalistisch-Kriminologischen Forschungsgruppe des BKA. Gesamtverzeichnis“. Informationen aus der kriminalistisch-kriminologischen Forschung, hrsg. vom BKA. Wiesbaden 1995.

³ Hans-Jürgen Kerner: Professionelles und Organisiertes Verbrechen. Wiesbaden 1973, S. 234 und S. 294.

⁴ Erich Rebscher und Werner Vahlenkamp: Organisierte Kriminalität in der Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden 1988. Uwe Dörmann und andere: Organisierte Kriminalität – wie groß ist die Gefahr. Wiesbaden 1990.

⁵ Eugen Weschke und Karla Heine-Heiß: Organisierte Kriminalität als Netzstrukturkriminalität. Berlin 1990.

Mit den tiefgreifenden politischen Umwälzungen in Europa Ende der 80er und Anfang der 90er Jahre und der damit einhergehenden veränderten Kriminalitätslage setzte eine intensive Auseinandersetzung mit der Organisierten Kriminalität auf mehreren Ebenen ein. Die Organisierte Kriminalität wurde als Hauptfeind eines freiheitlich-demokratischen Staatswesens ausgemacht, was konsequenterweise einen deutlichen Widerhall in den Massenmedien hervorrufen mußte. Veröffentlichungen zum Thema Organisierte Kriminalität haben inzwischen Konjunktur, und auch für den politisch interessierten Bürger ist es angesichts einer Fülle sensationsheischender Berichte über die Organisierte Kriminalität nicht immer einfach, die Situation sachlich einzuschätzen. Diese Einschätzungsunsicherheiten rühren nicht zuletzt daher, daß es der Polizei und der kriminologischen Wissenschaft nach wie vor nur bedingt möglich ist, die von der Organisierten Kriminalität ausgehenden Gefahren auch empirisch-faktisch ausreichend zu belegen.⁶

2 Vorgehensweise und Problemkomplexe

Mit den einleitenden Bemerkungen verbindet sich nun nicht der Anspruch, einen vollständigen, eher summarischen Überblick über die einzelnen Vorträge in Form von *abstracts* zu bieten. Ziel ist es vielmehr, einige wesentliche Problemkomplexe herauszustellen, die sich sozusagen bei einer Gesamtbetrachtung der Vorträge herauskristallisieren lassen. Als Leitprinzip bei der Auswahl der Problemkomplexe dient dabei die Frage, welche Anforderungen die OK-Bekämpfung an die Arbeit und Organisation der Polizei in Zeiten zunehmender Globalisierung stellt. Der Globalisierung der modernen Industriegesellschaft nämlich, die in der atemberaubenden Entwicklung der Telekommunikation und in der sprunghaften Zunahme der weltweiten Mobilität von Waren, Dienstleistungen, Kapital, Geld und Menschen zum Ausdruck kommt, ist es neben der historischen Umbruchsituation in Mittel-, Ost- und Südosteuropa zuzurechnen, daß es in den letzten Jahren zu einer beängstigenden Ausbreitung und Zunahme der Organisierten Kriminalität gekommen ist, wie der Bundesinnenminister zu Beginn seiner Eröffnungsansprache ausführt.

⁶ Einen Versuch, mittels einer Expertenbefragung die Auswirkungen des EU-Binnenmarktes auf die Kriminalität und die Strafverfolgung abzuschätzen, wurde im Auftrag des BKA von Wittkämper und Mitarbeitern unternommen. Wittkämper, Gerhard W., Peter Krevert und Andreas Kohl: Europa und die innere Sicherheit. (BKA – Forschungsreihe Bd. 35) Wiesbaden 1996.

Der Prozeß der Globalisierung, einhergehend mit einer technologischen Revolution im Informations- und Kommunikationswesen, hat nicht nur die wirtschaftliche Situation von Volkswirtschaften tiefgreifend verändert, sondern auch neue Rahmenbedingungen für eine effektive und effiziente Verbrechensbekämpfung gesetzt. Besonders deutlich wird dies, wenn Globalisierung nicht nur aus dem Blickwinkel der Wirtschaft gesehen wird. Globalisierung, das sei hier aber nur angedeutet, um die Funktion des Begriffs als Leitprinzip zu unterstreichen, beschreibt einen vielschichtigen, teilweise widersprüchlichen Prozeß wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Wandels, der sowohl Homogenisierungs- als auch Differenzierungsmomente beinhaltet und der zu erheblichen Verschiebungen der wirtschaftlichen, politischen und soziokulturellen „Landschaft“ führt.⁷ Gleichzeitig hat die technologische Revolution eine Vielzahl neuer Möglichkeiten zur Verbrechensbekämpfung und -verhinderung, aber eben auch zur Verbrechensbegehung, geschaffen (siehe Beiträge Brunstein und Barrett).⁸

Vor dem Hintergrund dieses historischen Entwicklungsprozesses verdienen vor allem fünf Problemkomplexe, die im folgenden skizziert werden sollen, Beachtung. Eine tiefergehende Analyse der Komplexe wird hierbei nicht angestrebt, doch wird der Versuch unternommen, einige grundlegende Sichtweisen, Argumentationsmuster und Schwierigkeiten bezüglich der Strategien und Maßnahmen der OK-Bekämpfung, wie sie während der Tagung zur Sprache kamen, darzustellen. Dieses Vorgehen schließt jedoch nicht aus, daß im einen oder anderen Fall „etwas weiter ausgeholt“ wird, mit dem Ziel, die Ausführungen auch für Nichtexperten verständlicher zu machen.

⁷ In „The Concise Oxford Dictionary of Sociology“ wird die Entstehung eines „global cultural systems“ u. a. auf die Existenz des weltweiten Satelliteninformationssystems, ähnlicher Konsummuster und Lebensstile sowie auf den Niedergang der Souveränität von Nationalstaaten und das Sich-Bewußtwerden, daß eine globale ökologische Bedrohung besteht, zurückgeführt. Bezüglich der Widersprüchlichkeit des Globalisierungsprozesses heißt es dort: „Contemporary globalization theory argues that globalization comprises two entirely contradictory processes of homogenization and differentiation; that there is a complex interaction between localism and globalism; and that there are powerful movements of resistance against globalization processes.“ Gordon Marshall (Hg.): The Concise Dictionary of Sociology. 1994 (Stichwort: „globalization, globalization theory“).

⁸ Im folgenden werden Quellenangaben, die sich auf Beiträge des Bandes beziehen immer im Text und in Klammern angegeben. Bei den sonstigen Zitaten und Quellenangaben wird auf die Fußnoten verwiesen.

Wenn es ein Leitmotiv bei der Tagung gegeben hat, dann war es das der *intelligence* beziehungsweise der *intelligence*-Arbeit, weshalb dieser Problemkomplex im Zusammenhang mit der Erstellung polizeilicher Lagebilder an erster Stelle behandelt werden soll. Die relative Erfolgslosigkeit herkömmlicher Ermittlungsansätze zwingt die Polizei immer stärker dazu, neue Wege bei der Verbrechensbekämpfung einzuschlagen (siehe unter Gehm, Saberschinsky). Der zielgerichteten Erhebung und Verarbeitung von Informationen in Form von *intelligence*-Projekten kommt dabei ein zentraler Stellenwert zu.

Da *intelligence*-Arbeit primär von Zentralstellen geleistet werden muß, erscheint es angebracht, in einem zweiten Schritt die polizeiliche Zusammenarbeit, insbesondere die Rolle von Zentralstellen, einer genaueren Betrachtung zu unterziehen. Zusammenarbeit generell, das heißt Zusammenarbeit nicht nur innerhalb der Polizei, sondern auch mit anderen Behörden und Institutionen wird als Basis für eine erfolgreiche OK-Bekämpfung gesehen und deshalb als dritter Problemkomplex beschrieben.

Viertens werden Fragen erörtert, die vor allem die Zusammenarbeit von Polizei, Wirtschaft und Wissenschaft im Bereich der technologischen Forschung und Entwicklung betreffen. Die den neuen Technologien innewohnende Ambivalenz, sowohl als Instrumente im Kampf gegen die Organisierte Kriminalität als auch als Instrumente der Organisierten Kriminalität Verwendung zu finden, läßt ein gesondertes Eingehen auf diese Problematik, insbesondere in Verbindung mit Überlegungen zur Prävention von Organisierter Kriminalität, notwendig erscheinen.

Im letzten, fünften Punkt schließlich werden Erfahrungen mit dem rechtlichen Instrumentarium zur OK-Bekämpfung und daraus ableitbare Forderungen an den Gesetzgeber, wie sie während der Tagung angesprochen wurden, aufgeführt. Besonders die Überlegungen von Rupprecht zum Aufbau einer Rechtstatsachensammelstelle im Rahmen der OK-Bekämpfung verdienen besondere Beachtung.

3 *Intelligence*-Arbeit als Mittel erfolgreicher OK-Bekämpfung

Der tradierte Ansatz der kriminalpolizeilichen Auswertung, also die Betrachtung von Einzelfällen, erweist sich nach den Ausführungen von Gehm nur noch als sehr beschränkt tauglich, um die komplexen Strukturen der Organisierten Kriminalität aufdecken und bekämpfen zu können. Was für die Krimi-

nalitätsbekämpfung im allgemeinen gilt: ein verlässliches Lagebild zu besitzen, auf dem erfolversprechende operative Maßnahmen aufbauen können, gewinnt im besonderen bei der OK-Bekämpfung fundamentale Bedeutung. Erfolgreiche OK-Bekämpfung setzt eine qualifizierte und proaktive Informationsbeschaffung und Auswertung voraus (Gehm) für die mittlerweile auch im Deutschen der Begriff der *intelligence* beziehungsweise *intelligence*-Arbeit verwandt wird.

Obwohl der Gebrauch des Begriffs *intelligence* in der Polizeiarbeit seit einiger Zeit gebräuchlich geworden ist, finden sich bisher in den einschlägigen kriminalistischen und kriminologischen Nachschlagewerken unter *intelligence* keine Verweise auf eine Definition oder nähere Begriffsbestimmung. Eine solche kann auch hier nicht geleistet werden.⁹ Gleichwohl erscheint es sinnvoll, zum besseren Verständnis einige erläuternde Bemerkungen anzuführen (siehe auch van der Heijden).

„The American Heritage Dictionary of the English Language“ unterscheidet drei wesentliche Bedeutungen des Begriffs: erstens, die Kapazität zum Wissenserwerb und zur Wissensanwendung, zweitens, Informationen, Nachrichten allgemein und drittens, sowohl geheime Informationen, insbesondere über einen Feind als auch die Organisation selbst, die diese Informationen beschafft.¹⁰ Der unter drittens erwähnte Bedeutungsinhalt findet vor allem im militärischen Bereich Verwendung. Die englische Polizei hingegen definiert *intelligence* ganz pragmatisch als „... all die Dinge, die man im voraus wissen sollte, um erfolgreiche Aktionen daran anschließen zu können.“¹¹ Darunter fallen also nicht nur geheime Informationen.

Die englische und amerikanische Polizei unterscheidet des weiteren zwischen zwei Grundformen der *intelligence*-Arbeit: der strategischen und der takti-

⁹ Eine im BKA durchgeführte Anfrage beim Computergestützten Dokumentationssystem für Literatur (COD) zu den Deskriptoren *intelligence*, *intelligence*-Arbeit und polizeiliche Auswertung bezogen auf den Zeitraum von 1990 bis heute erbrachte 12 Nennungen. Allein vier der zwölf Nennungen entfielen auf Beiträge des früheren Präsidenten des BKA, Zachert.

¹⁰ „Intelligence. 1.a. The capacity to acquire and apply knowledge. b. The faculty of thought and reason. 2. information; news; 3.a. Secret information, esp. about an enemy. b. An agency engaged in seeking such information.“ The American Heritage Dictionary of the English Language. New York 1977. Neuere Auflagen des Webster's New World Dictionary of American English, New York 1993, und des Oxford Compact English Dictionary, Oxford 1996, wiederholen in ähnlichen Ausführungen die Wortbedeutungen.

¹¹ Metropolitan Police 1984.

schen.¹² Während die taktische *intelligence*-Arbeit als diejenige *intelligence*-Arbeit definiert wird, die direkt zur Erreichung eines Strafverfolgungszieles führt, existieren bezüglich der Definition der strategischen *intelligence*-Arbeit unterschiedliche Vorstellungen. Gleichwohl besteht ein gewisser Konsens dahingehend, daß unter strategischer *intelligence*-Arbeit die Sammlung, Aufbereitung und Analyse von allgemeinen Hintergrundinformationen zur Darstellung von Kriminalitätsmustern, -trends und -vorhersagen verstanden wird.¹³ Strategische *intelligence*-Arbeit trägt demzufolge dazu bei, ein sachlich begründetes Urteil über die längerfristigen Ziele der Strafverfolgung zu gewinnen.¹⁴

Die Notwendigkeiten der Kriminalitätsbekämpfung haben auch in Deutschland dazu geführt, dem Vorbild der Engländer und Amerikaner folgend, das Auswerteverständnis der Polizei im Hinblick auf *intelligence*-Arbeit einer kritischen Betrachtung zu unterziehen. Dazu war im Bundeskriminalamt eine Projektgruppe mit dem Auftrag eingerichtet worden, das Auswerteverständnis in den Reihen der Polizei zu untersuchen und Vorschläge für neue Formen der Auswertung zu erarbeiten. In ihrem Schlußbericht hebt die Projektgruppe insbesondere die Notwendigkeit einer aktiven, das heißt eine Informationen aus verschiedensten Quellen zusammentragende Auswertung hervor.¹⁵ Analog zu der Unterscheidung zwischen taktischer und strategischer *intelligence*-Arbeit wird zwischen operativer (direkte Ausrichtung auf Ermittlungen) und strategischer (Ausrichtung auf Führung und politische Beratung, nur indirekte Ausrichtung auf Ermittlungen) Auswertung unterschieden.¹⁶

Der gesamte Informationsverarbeitungsprozeß im Zuge der *intelligence*-Arbeit, die sogenannte Auswertung im weiteren Sinne, verläuft nach der Konzeption der Projektgruppe in elf Phasen. Beim Kernstück, der Auswertung im engeren Sinne werden vier Phasen, nämlich Informationsanalyse (dazu ge-

¹² John B. Wolf: *The Police Intelligence System*. New York 1975, S. 8.

¹³ Vgl. Wolf: a. a. O., S. 8 f. und S. 28. Zur klassischen Unterscheidung zwischen Strategie und Taktik sei an Clausewitz erinnert, der schreibt: „Es ist also nach unserer Einteilung die Taktik die Lehre vom Gebrauch der Streitkräfte im Gefecht, die Strategie die Lehre vom Gebrauch der Gefechte zum Zwecke des Krieges ...“ Carl von Clausewitz: *Vom Kriege*. Reinbek 1996, S. 53 f.

¹⁴ Vgl. Metropolitan Police 1984.

¹⁵ Heinz Büchler, Carsten Meywirth, Doris Kalscher und Sabine Vogt: *Kriminalpolizeiliche Auswertung*. Wiesbaden 1996, S. 47.

¹⁶ Vgl. ebd. S. 49.

hören Abstraktion, Verdichtung, Abgleichung usw.), Informationsbewertung (einschließlich Schlußfolgerungen und Prognosen), Ergebnisdarstellung und Ergebnisweitergabe unterschieden.¹⁷ Bezüglich der Auswerteformen hat die Gruppe die international üblichen, im *Crime Analysis Booklet* von Interpol aufgeführten acht Auswerteformen rezipiert.¹⁸

Ohne auf die Vorschläge und Ausarbeitungen der Projektgruppe hier im einzelnen näher eingehen zu können, sei als Kardinalproblem der *intelligence*-Arbeit die Umwandlung von Informationen in sinnvoll verwertbares Wissen hervorgehoben.¹⁹ Nur wenn es gelingt, aus der Fülle der Informationen die für eine spezifische Fragestellung relevanten Informationen zu selektieren und zu analysieren, kann brauchbares Wissen abgeleitet und dieses in sinnvolle Aktionen umgesetzt werden. Die Aufnahme einer Fülle irrelevanter Informationen wirkt eher lähmend auf die *intelligence*-Arbeit.²⁰ Dies setzt einen professionellen Umgang mit Informationen und Informationsverarbeitung voraus, bei dem es nicht zuletzt darauf ankommt, die Reliabilität der zu verwertenden Informationen bewerten zu können. Beispiele dafür werden in dem Vortrag von van der Heijden dargelegt.

Mit der Hervorhebung aktiver Informationssammlung und Auswertung und der Anwendung wissenschaftlicher Methoden der Datenanalyse trägt die Polizei den Erfordernissen der technologischen Revolution und der Globalisierung Rechnung. Welche zentrale Bedeutung der Informationsverarbeitung und dem theoretischen Wissen in der „nachindustriellen Gesellschaft“, die in erster Linie Informationsgesellschaft ist, zukommt, hat bereits Daniel Bell zu Beginn der 70er Jahre ausgeführt.²¹ So spricht er von einem „Primat des theoretischen Wissens“, einem „axialen Prinzip“, das sozusagen die Achse bildet, um die

¹⁷ Vgl. ebd. S. 50.

¹⁸ Zu den acht Auswerteformen zählen: „crime pattern analysis“ (entspricht etwa kriminologischen Regionalanalysen, KRA), „general profile analysis“, „methods analysis“, „case analysis“, „comparative analysis“, „offender group analysis“, „specific profile analysis“ und „investigation analysis“. Vgl. Büchler und andere: a. a. O., S. 48.

¹⁹ Büchler hat das Problem bildhaft so umschrieben: „Wir waten in Informationen, dürsten aber andererseits nach Wissen.“ Büchler: Die Rolle der „Aktiven Auswertung“ in der Planung der Kriminalitätskontrolle. Münster 1996, S. 36.

²⁰ Wolf macht auf dieses Problem besonders aufmerksam und empfiehlt, daß der Prozeß der Informationssammlung von den Analytikern sorgfältig und zielgerichtet geplant werden muß. Vgl. Wolf: a. a. O., S. 17.

²¹ Daniel Bell: Die nachindustrielle Gesellschaft. Reinbek 1979.

sich eine Gesellschaft dreht und das auch die Richtung für die Gestaltung der sozialen Kontrolle bestimmt.²²

Für die Polizei hat diese Entwicklung in mehrfacher Hinsicht Bedeutung. Zum einen wirkt sich das „Primat des theoretischen Wissens“ auf die inhaltliche Arbeit der Polizei aus, so daß gewissermaßen von einem Trend zur „Verwissenschaftlichung der Polizeiarbeit“ gesprochen werden kann, mit der Folge, daß die Polizei entweder verstärkt Spezialisten ausbilden muß – man denke nur an die Schwierigkeiten bei komplizierten Finanzermittlungen (siehe unter Vortrag von Bayer) – oder bestimmte Aufgaben der sozialen Kontrolle anderen Wissensexperten überlassen beziehungsweise an sie delegieren muß. Es kommt nicht von ungefähr, daß der Bundesinnenminister in seiner Eröffnungsansprache dazu auffordert, das Innovationspotential der Wirtschaft in präventiver Hinsicht stärker auszuschöpfen (siehe auch Podiumsdiskussion).

Zum anderen bewirkt die zentrale Stellung des Wissens, daß auch die Polizei ihre Forderungen, das rechtliche Instrumentarium und die Ausrüstung betreffend, empirisch-wissenschaftlich zu legitimieren hat, jedenfalls unter den Bedingungen rationaler Herrschaft im Sinne Max Webers. Die relative Unzufriedenheit mit den OK-Lagebildern, die auf der Tagung zu spüren war, resultiert nicht zuletzt daraus, daß sie die von der Organisierten Kriminalität ausgehenden Gefahren nur unzureichend darstellen können. Sie belegen, wie der Vizepräsident des Bundeskriminalamtes, Falk, in seinem Vortrag darlegt, „... in keiner Weise die These eines enormen Anstiegs der Organisierten Kriminalität.“ Gleichzeitig, so fährt Falk aber weiter fort „... handelt die Polizei ... pflichtgemäß, wenn sie der Gesellschaft vor Augen zu führen versucht, welche Herausforderungen eine (wenn auch nicht immer meßbar) progressive Organisierte Kriminalität darstellt und welche – andernorts bei allerdings unterschiedlichen kulturellen Ausgangslagen längst zu beobachtende – Steigerungsformen diese Bedrohungen langfristig annehmen können, nachdem beispielsweise durch Mobilität und Migration Lebensverhältnisse und Kulturen grenzübergreifend ineinander übergehen.“

Der Spannungsbogen von sich abzeichnender Steigerung der Bedrohung durch die Organisierte Kriminalität einerseits und der Schwierigkeit, diese Bedro-

²² Vgl. ebd. S. 27 und S. 35. „Die nachindustrielle Gesellschaft wiederum organisiert sich zum Zwecke der sozialen Kontrolle und der Lenkung von Innovation und Wandel um das Wissen, wodurch sich neue soziale Verhältnisse und neue Strukturen herausbilden, die politisch geregelt werden müssen.“ Ebd. S. 35 f.

hung bisher ausreichend empirisch belegen zu können, andererseits, umreißt das Aufgabenfeld, mit dem sich die Polizei konfrontiert sieht und das sie mit einer Intensivierung der *intelligence*-Arbeit und der Verbesserung polizeilicher Lagebilder zu bewältigen strebt. Vorschläge zur Verbesserung polizeilicher Lagebilder zielen dabei auf unterschiedliche Dimensionen derselben.

Als erstes ist die räumliche Dimension zu nennen. Zusätzlich zu den vorhandenen nationalen Lagebildern werden noch regionale und europaweite Lagebilder gefordert (Gehm). Beide erscheinen angesichts der mit dem europäischen Integrationsprozeß und der Globalisierung einhergehenden Harmonisierungs- und Differenzierungstendenzen notwendig, zumal sich über Landesgrenzen hinweg neue regionale Kriminalitätsschwerpunkte herausbilden.

Noch größeres Gewicht wird der inhaltlichen Seite der Lagebilder, den erfaßten Variablen, beigemessen. Will man es vermeiden, „Zahlenfriedhöfe“ (Falk) zu produzieren, dann muß zukünftig das strukturelle Gefahrenpotential besser beschrieben werden. Angaben über die Höhe der Schäden und Gewinne, „harte Daten“ über die Tatverdächtigen (beispielsweise Alter, Geschlecht, Nationalität) sowie Daten zum Deliktsspektrum und zu Ermittlungsbesonderheiten sind zwar für ein Lagebild unverzichtbar, doch läßt sich durch sie die von der Organisierten Kriminalität ausgehende Gefahr zum einen nur unzureichend operationalisieren, zum anderen genügen sie nicht, um Gruppenstrukturen, Handlungsmuster und subkulturelle Gepflogenheiten von OK-relevanten Gruppierungen beziehungsweise Straftäterverflechtungen ausreichend transparent zu machen. Die Forderung, Lagebilder qualitativ anders auszugestalten, eventuell unter Zuhilfenahme demographischer und wirtschaftswissenschaftlicher Daten (Falk), erscheint von daher zwingend. Ebenfalls als erstrebenswert gilt die Erstellung eines gemeinsamen Lagebildes von Polizei und Justiz. Dieses wird dazu beitragen, unterschiedlichen Sichtweisen im Hinblick auf die Einstufung von Straftaten als Organisierte Kriminalität und die sich daraus ergebenden strafprozessualen Konsequenzen quantitativ faßbar zu machen.

Neben den Strafverfolgungsbehörden werden aber auch andere gesellschaftliche Institutionen, insbesondere in den Bereichen Wissenschaft und Wirtschaft, aufgefordert, zur Verbesserung von Lagebildern beizutragen und Gefahrenpotentiale sozusagen präventiv aufzudecken. Im Unterschied zur operativen *intelligence*-Arbeit, die den Strafverfolgungsbehörden vorbehalten bleiben muß, bieten bestimmte Formen der strategischen *intelligence*-Arbeit der Wissenschaft ein weites Tätigkeitsfeld.

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß von fast allen Referenten *intelligence*-Arbeit als entscheidendes Mittel im Kampf gegen die Organisierte Kriminalität hervorgehoben wird. Eine stärkere Ausrichtung auf *intelligence*-Arbeit bringt jedoch eine Reihe von Konsequenzen mit sich, die sowohl die Berufsrolle, das berufliche Selbstverständnis von Polizeibeamten, die Arbeitsweise und die Ausstattung der Polizei mit moderner (Informations- und Kommunikations-)Technik als auch die Rolle der Zentralstellen betreffen.

4 Die Rolle von Zentralstellen

Die herausragende Bedeutung von *intelligence*-Arbeit bei der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität führt dazu, daß die Rolle der Zentralstellen, wie Saberschinsky es ausdrückt (siehe unten), neu definiert werden muß. Entweder begibt sich der Bund, so Saberschinsky weiter, „... stärker in die Pflicht ... oder die Länderpolizeien müssen über ihre bisherigen pragmatischen Allianzen hinaus zu einer grundsätzlich anderen Aufgabenwahrnehmung mit entsprechenden Konsequenzen bei den Haushaltsmitteln gelangen, die gegebenenfalls auch reguläre internationale Kontakte mit einbeziehen.“

Die Sammlung und Auswertung von Informationen sowie die Koordination von Aktionen über Territorialgrenzen hinweg, sind immer schon originäre Aufgaben von Zentralstellen gewesen.²³ Wie ein Blick auf die Geschichte der Zentralstellen lehrt, waren es wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungen im Gefolge der Industriellen Revolution, die einen Zwang zur Bildung von Zentralstellen ausübten.²⁴ Hinzu kam der Zwang zur Spezialisierung in einer Welt, in der das Wissen exponentiell anwuchs. Neu ist dies alles nicht. Dennoch bleibt zu fragen, ob nicht durch die Harmonisierungs- und Differenzierungsprozesse der Globalisierung und die technologische Revolution eine qualitativ neue Situation im Hinblick auf die Aufgabenverteilung und Arbeitsteilung innerhalb der Polizei entstanden ist. So sollte – das bringen die Ausführungen von Saberschinsky zum Ausdruck – gründlich überlegt werden, welche polizeilichen Aufgaben besser zentral und welche eher dezentral erledigt werden können, beziehungsweise wie man es organisatorisch bewältigt, das richtige Wissen und die notwendige Erfahrung zur rechten Zeit am richtigen Ort einzusetzen.

²³ Vgl. Ernst-Heinrich Ahlf: Das Bundeskriminalamt als Zentralstelle. Wiesbaden 1985.

²⁴ Vgl. ebd. S. 8 ff.

Während bezüglich der Informations- und Koordinationsfunktion der Zentralstellen kaum ein Dissens besteht, gehen die Meinungen hinsichtlich der Exekutivfunktionen von Zentralstellen auseinander, sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene. Die Vorträge des Leiters der Abteilung *Liaison and Criminal Intelligence Division* bei der IKPO-Interpol, Higdon, und des Leiters des Aufbaustabes von Europol, Storbeck, lassen unterschiedliche Standpunkte aus der Sicht supranationaler Zentralstellen erkennbar werden. Im Unterschied zur IKPO, wo man die Hauptaufgabe strikt darin sieht, den nationalen Polizeien durch die Zurverfügungstellung eines Basisinstrumentariums Unterstützung zukommen zu lassen, peilt EUROPOL die Durchführung eigener Ermittlungen an. Bisher muß man sich allerdings darauf beschränken, aus der „Vogelperspektive“, wie Storbeck es ausdrückt, internationale Zusammenhänge der Organisierten Kriminalität zu analysieren und den nationalen Polizeien mitzuteilen beziehungsweise koordinierend „unter die Arme zu greifen“.

Auch für das Bundeskriminalamt lautet die „Gretchenfrage“, wie es das Amt denn mit Ermittlungen hält. Neben der eigentlichen *intelligence*-Arbeit wird vom Bundeskriminalamt zudem erwartet, daß es auf besonderen Gebieten Strukturermittlungsverfahren sozusagen beispielgebend durchführt. Prononciert hat Saberschinsky seine Forderungen an die Zentralstellen formuliert. Für die Arbeit des Bundeskriminalamtes hat er gewissermaßen vier Essentials aufgestellt:

- (a) Forcierung der *intelligence*-Arbeit und Koordination sowie Sicherstellung der Datenverarbeitung zwischen Bund und Ländern
- (b) Durchführung eigener Ermittlungen in den dafür geeigneten Feldern, vor allem in Strukturverfahren
- (c) Unterstützung der Länderpolizeien mit Spezialeinheiten und spezieller Ausrüstung oder Koordination einer solchen Unterstützung
- (d) Aktive Gestaltung beziehungsweise Koordination der internationalen Zusammenarbeit

Gegen diese Vorschläge wurden in der anschließenden Diskussion Bedenken laut. Eine zu starke Zentralisierung wurde als nicht wünschenswert gesehen. Ein Problem dürfte darin bestehen, daß in Anbetracht knapper Mittel Schwerpunkte gesetzt werden müssen. An der *intelligence*-Arbeit führt wohl kein Weg vorbei; aber *intelligence*-Arbeit ohne Ermittlungen begibt sich in Gefahr, „zu

theoretisch, zu wenig praxisnah“ zu werden und an den Bedürfnissen der Ermittler vorbei auszuwerten. Auf der anderen Seite kann es für Ermittler einer Behörde, deren Arbeitsphilosophie dezidiert auf aktive Auswertung ausgerichtet ist, schwer werden, die notwendige Akzeptanz bei den Länderpolizeien zu erhalten. Traut man den Ermittlern dieser Behörde überhaupt zu, komplizierte OK-Verfahren erfolgreich abzuschließen, obwohl die Praxiserfahrung der Ermittler sich im wesentlichen auf „besondere Fälle“ beschränkt?

Konkrete Vorschläge beziehungsweise Vorstellungen, welche weiteren (Service-)Leistungen von Zentralstellen erbracht werden sollen, machen auch Rupprecht, Falk und Bayer. Laut Rupprecht sollen die Zentralstellen Erhebungen für eine Rechtstatsachensammelstelle (siehe unten) filtern, auswerten und den staatlichen Stellen, die an der Gesetzgebung interessiert sind, zur Verfügung stellen. Falk empfiehlt, Fallanalytiker auszubilden, die im Bedarfsfall von den Polizeidienststellen der Länder bei der Zentralstelle angefordert werden können, um bei Kriminalitätsanalysen behilflich zu sein, insbesondere bezüglich der Aufdeckung von OK-Zusammenhängen. Bayer wiederum schlägt den Aufbau eines internationalen Netzes von Analyse-Centren im Finanzermittlungsbereich vor, um sowohl das Know-how als auch die Informationen zu konzentrieren.

Eine Möglichkeit, die Zusammenarbeit zwischen den Ländern und dem Bundeskriminalamt effektiver zu gestalten, verspricht die Versendung von Verbindungsbeamten zu den Landeskriminalämtern und die Möglichkeit von Hospitationen zu werden. Damit wird eine Einrichtung auf die nationale Ebene übertragen, die sich international hervorragend bewährt hat (siehe auch Barrett), und die es ermöglicht, über personelle Kontakte Probleme „unbürokratischer“ anzugehen.

Zentralstellen sind Schaltstellen der Zusammenarbeit; und Zusammenarbeit generell, nicht nur zwischen Strafverfolgungsbehörden national und international, gilt gewissermaßen als *conditio sine qua non* erfolgreicher OK-Bekämpfung. Diesbezüglich gibt es zwischen den Referenten keinerlei Dissenz. Darunter fällt sowohl der „gemeinsame Sicherheitsschleier“ von Bundesgrenzschutz und Länderpolizeien, den der Bundesinnenminister fordert, als auch die neue Architektur zur Gewährleistung der Inneren Sicherheit, wie Saberschinsky sich ausdrückt, oder die „gesellschaftliche Gesamtstrategie“ von Generalstaatsanwalt Schaefer.

5 Die Notwendigkeit zur Zusammenarbeit

OK-Bekämpfung stellt also nicht nur eine internationale, sondern in gleichem Maße eine interinstitutionelle und interdisziplinäre Aufgabe dar. Über den Bereich der Polizei hinaus, sind staatliche und gesellschaftliche Institutionen aufgefordert, auf das gemeinsame Ziel hin zusammenzuarbeiten. Aus der Vielzahl der bilateralen und multilateralen Beziehungen, die auf der Tagung angesprochen wurden, werden vier hier besonders herausgestellt und in bezug auf die damit zusammenhängende „Schnittstellenproblematik“ skizziert. Dazu zählen die Beziehungen der Polizei zu anderen Behörden, zur Justiz, zur Wissenschaft und Forschung sowie zur Politik.

Der *intelligence*-Gedanke impliziert proaktive Beschaffung unterschiedlichster Informationen zur Lösung bestimmter Aufgaben. Dem Bedürfnis, die bei den verschiedenen *Behörden* vorhandenen Informationen abzugleichen und auszuwerten, um Straftäter zu entlarven und mit Hilfe von Analyserastern OK-Strukturen aufzudecken, steht das Schreckgespenst des Orwellschen Überwachungsstaates entgegen. Überlegungen, wie man zu einer systematischen Erschließung aller im Bereich der öffentlichen Verwaltung verfügbaren relevanten Datenbestände kommen kann, können nur unter Beachtung datenschutzrechtlicher Bestimmungen erfolgen (Saberschinsky). Daß gleichwohl ein dringendes Bedürfnis nach Datenabgleich besteht, macht Saberschinsky am Beispiel des Sozialhilfebetrugs in Berlin deutlich.

In erster Linie ist hier der Gesetzgeber gefordert, um die Grenze im Spannungsverhältnis von Datenschutz und Eingriffsbefugnissen unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zu präzisieren. So wenig ein überzogener Datenschutz, der nicht Bürgerschutz, sondern Täterschutz bedeutet, wie es ein Diskussionsteilnehmer ausdrückte, tragbar erscheint, so wenig kann es sich eine offene Gesellschaft mit freiheitlich-demokratischer Grundordnung erlauben, bei den Bürgern das Gefühl zu erwecken, allseits erfaßt und kontrolliert zu sein.²⁵

²⁵ Am Rande sei in diesem Zusammenhang auf die „Präventivwirkung des Nichtwissens“ (Popitz) hingewiesen. Aus Sicht des Sozialwissenschaftlers bleibt es – jenseits eines Werturteils – durchaus interessant zu fragen, wieviel Transparenz ein soziales System überhaupt ertragen kann, ohne sich hoffnungslos zu blamieren. Dies trifft insbesondere bei einem sozialen System zu, dessen marktwirtschaftliche Wirtschaftsordnung auf Dynamik angelegt ist und somit des „innovativen Unternehmers“ im Sinne Schumpeters bedarf (Vgl. Heinrich Popitz: Über die Präventivwirkung des Nichtwissens. Tübingen 1968.).

Im Verhältnis zur Justiz sieht sich die Polizei oftmals mit der Tatsache konfrontiert, daß der OK-Hintergrund von Tat und Tätern justitiell ins Dunkelfeld zurückbefördert wird, „... aus dem ihn die Ermittler mühsam, aufwendig, teuer und mit einschneidenden strafprozessualen Grundrechtseingriffen hervorgezerrt hatten“ (Falk). Während die Polizei von einem „... juristisch unpräzisen, mehr kriminologisch(en) oder phänomenologisch(en) determinierten Begriff von Organisierter Kriminalität“ (Schaefer) ausgeht – in der Praxis auch ausgehen muß –, kann für die Justiz nur ein faßbarer Tatbestand beziehungsweise eine konkrete kriminelle Organisation Gegenstand eines Ermittlungs- oder Strafverfahrens sein (Schaefer).

Die unterschiedlichen Betrachtungsweisen, die im Falle der Polizei auf die Aufdeckung von Strukturen abzielt, im Falle der Justiz an den Handlungen von Individuen ansetzt, führen zu einer Reihe von „Friktionen“ zwischen Polizei und Justiz, die im Beitrag von Schaefer diskutiert werden. Hier seien nur folgende vier Punkte erwähnt:

- (a) Die Möglichkeiten zu sogenannten Initiativvermittlungen, das heißt Ermittlungen unterhalb der Schwelle des Anfangsverdachts, erweitern den Spielraum der Polizei auf Kosten der Justiz. Die klassische Grenze zwischen Gefahrenabwehr und Strafverfolgung wird dabei verwischt.
- (b) Die Polizei verfolgt mit ihrer auf die Erlangung eines besseren Bekämpfungsinstrumentariums (rechtlich und tatsächlich) abzielenden Argumentation auch strategische Ziele. Was aber nützt eine aufgerüstete Polizei, wenn ihr Output von einer schlecht ausgestatteten Justiz forensisch nicht zeitnah aufgearbeitet werden kann?
- (c) Organisierte Kriminalität wird materiell-rechtlich mit der Vorschrift des § 129 StGB erfaßt (siehe auch Sieber). In der Praxis wird die Vorschrift, da Katalogstraftat nach § 100a StPO, häufig zu Beginn eines Ermittlungsverfahrens als Hebel für die Erlangung einer Telefonüberwachung genutzt, doch anschließend wieder fallengelassen. Die erheblichen Beweisschwierigkeiten im Falle des § 129 StGB und die vergleichsweise milde Strafdrohung machen die Vorschrift für die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität wenig attraktiv. Eine Legaldefinition der Organisierten Kriminalität anzustreben, steht deshalb nach wie vor im Raum (Falk).
- (d) Vorschlägen aus dem polizeilichen und politischen Bereich, unter gewissen Umständen „milieubedingte Straftaten“ von verdeckten Ermittlern

zuzulassen, steht die Justiz ablehnend gegenüber. In unserem rechtsstaatlichen Verfahrenssystem kann nicht Kriminalität mit Kriminalität bekämpft werden.

Die unterschiedlichen Betrachtungsweisen von Polizei und Justiz machen eines sehr deutlich: Organisierte Kriminalität kann allein mit den Mitteln des Strafrechts nicht erfolgreich bekämpft werden. Von daher ist es schlüssig, daß Schaefer wie der Bundesinnenminister eine „gesellschaftliche Gesamtstrategie“, die sich durch Kreativität und Phantasie auszeichnet, fordert.

Eine wichtige Rolle in einer „gesellschaftlichen Gesamtstrategie“ kommt der *Wissenschaft und Forschung* zu. Neben der Forschung und Entwicklung im technischen Bereich wird vor allem die *kriminalistisch-kriminologische Forschung* angesprochen. Wie im Zusammenhang mit den Ausführungen zur *intelligence*-Arbeit und den Lagebildern ausgeführt, werden von ihr besonders im Hinblick auf die Beschreibung der Organisierten Kriminalität Hilfestellungen erwartet. Zum Verhältnis von Polizei und kriminalistisch-kriminologischer Forschung lassen sich folgende Punkte anführen:

- (a) Von der kriminalistisch-kriminologischen Forschung wird erwartet, daß sie dazu beiträgt, den Bestand des gesicherten Wissens über Phänomene der Organisierten Kriminalität zu erweitern. Nur wenn wissenschaftlich abgesichert ist, daß es sich bei der Organisierten Kriminalität um Realität und nicht um ein Konstrukt handelt²⁶, läßt sich ein gesellschaftlicher Konsens zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität erreichen.
- (b) Die Gefährlichkeit der Organisierten Kriminalität geht nur unzureichend aus den Lagebildern hervor. Vergleichende Analysen, sowohl mit synchroner und diachroner Ausrichtung, können dazu beitragen, die Konsequenzen einer Ausbreitung der Organisierten Kriminalität faßbarer zu machen. So tragen beispielsweise historische Analysen dazu bei, Aufschluß über die Entstehungsbedingungen Organisierter Kriminalität und die Auswirkungen auf die staatliche Ordnung zu gewinnen. Wenngleich man historische Erfahrungen nicht ohne weiteres übertragen kann, besteht – unter Berücksichtigung der Rahmenbedingungen – die Möglichkeit, aus der Geschichte beziehungsweise von anderen zu lernen (siehe auch Raith).

²⁶ Vgl. Hans-Jürgen Kerner: Organisierte Kriminalität: Realitäten und Konstruktionen. In: Neue Kriminalpolitik, Heft 3, 1995, S. 40-42.

- (c) Die besondere Gefährlichkeit der Organisierten Kriminalität liegt in ihrer „demokratiezersetzenden“ Wirkung (Raith). Das „Herzstück“ (Müller) der Organisierten Kriminalität ist die Korruption. Eine Aufgabe der Wissenschaft ist es, Organisierte Kriminalität als „strukturelle Herausforderung“ des Staates, mit allen Konsequenzen für das staatliche Gewaltmonopol darzustellen und empirisch zu belegen.²⁷
- (d) Ziel der Forschung sollte es sein, ein Wissen zu schaffen, auf dem repressive und präventive Maßnahmen aufgebaut werden können. Besondere Bedeutung kommen dabei Kontrollstrategien zu, die im Bereich der Tatgelegenheitsstruktur ansetzen (siehe unten). Ein Beispiel dafür bietet der Logistik-Ansatz (Sieber).²⁸ Generell sollte die Organisierte Kriminalität aber aus der Sicht verschiedener wissenschaftlicher Disziplinen untersucht werden.²⁹
- (e) Zunehmende *intelligence*-Arbeit läßt den Rückgriff auf Methoden der empirischen Sozialforschung und Statistik immer wichtiger werden.³⁰ Die Polizei sollte deshalb nicht nur von den empirischen Befunden kriminologischer Forschung, sondern auch von der Methodenentwicklung in den Sozialwissenschaften profitieren.

²⁷ Vgl. auch Hans-Jürgen Becker: Das Gewaltmonopol des Staates und die Sicherheit des Bürgers. In: NJW, Heft 32, 1995, S. 2081. Aus historischer Sicht in bezug auf den Staatsbildungsprozeß in Europa: Charles Tilly: War Making and State Making as Organized Crime. In: Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer und Theda Skocpol (Hg.): Bringing the State Back In. Cambridge 1985, S. 169-191.

²⁸ Vgl. dazu auch Edwin Kube: Logistik der Organisierten Kriminalität als Präventionsansatz. In: BKA-Vortragsreihe Bd. 36, Wiesbaden 1991.

²⁹ Beispielhaft sei hier auch auf die Studie des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsens (KFN) zur Erforschung der Schutzgelderpressung in der Gastronomie verwiesen. Thomas Ohlemacher u.a.: Deutsche und ausländische Gastronomen in Konfrontation mit Schutzgelderpressungen: Erste deskriptive Befunde aus einem laufenden Forschungsprojekt. In: Polizei-Führungsakademie (Hg.): Organisierte Kriminalität – Schutzgelderpressungen – internationale Verbindungen. Münster 1996, S. 69-94.

³⁰ In einem Aufsatz zeigt Kedzior die große Ähnlichkeit bezüglich des Ablaufs und der einzusetzenden Methoden von *intelligence*-Analyse und akademischem Forschungsprojekt auf. Richard Kedzior: A Management Tool for Modern Law Enforcement Administrators: Strategic Intelligence Analysis. In: Issues of Interest to Law Enforcement. Sacramento 1995, S. 5. Vgl. auch Henry W. Prunckun Jr.: The Intelligence Analyst as Social Scientist: A Comparison of Research Methods. In: Police Studies, Vol. 19, Heft 3, 1996, S. 67-80.

Die Wissenschaft hat Gefährdungen und Möglichkeiten zu deren Beseitigung beziehungsweise Eindämmung aufzuzeigen, für Entscheidungen über die Bedingungen, unter denen die Organisierte Kriminalität bekämpft wird, ist letztlich aber die *Politik* verantwortlich.³¹ Diese muß, wie es Sielaff etwas provokativ formuliert, darüber entscheiden „... wieviel Organisierte Kriminalität denn gewollt ist“. Den Forderungen der Polizei, ein rechtlichen Instrumentarium, das eine effektive und effiziente Bekämpfung der Organisierten Kriminalität ermöglicht, bereitzustellen, verbunden mit einer entsprechenden Ausstattung, setzt die Politik die ihr eigene Logik der Interessenaueinandersetzung und Konsensfindung entgegen. Eine wirksame Öffentlichkeitsarbeit, mit der um Verständnis für die eigene Position geworben wird, ist deshalb für die Polizei im politischen Spiel der Kräfte von nicht zu unterschätzender Bedeutung (siehe auch Raith).

6 Neue Technologien und Prävention

Der vierte Problemkomplex betrifft die neuen Technologien und die mit ihnen verbundenen Möglichkeiten zur Aufklärung, Verhinderung, aber auch zur Begehung von Straftaten. Daß moderne Technologie und Technik nicht nur ein Segen, sondern auch ein Fluch sein können, gehört nicht nur zu den Gemeinplätzen philosophischer Kulturkritik an der Moderne. Die Polizei sieht sich mit der Ambivalenz der Technik unmittelbar konfrontiert, wirken sich doch technologische Neuentwicklungen unmittelbar auf die Arbeit der Polizei aus, indem sie sowohl die Arbeitsbedingungen und Arbeitsweisen der Polizei als auch die Tatgelegenheitsstruktur der Täter teilweise radikal verändern. Von daher ist es verständlich, daß die Auswirkungen der Technik schon mehrmals Gegenstand früherer Arbeitstagungen des Bundeskriminalamtes waren.

Meist ging es bei den früheren Tagungen um den ersten, den positiven Aspekt von Technik, die Technik im Dienste der Polizei. So auch bei der Arbeitstagung 1994, deren Thema „Aktuelle Methoden der Kriminaltechnik und Kriminalistik“ lautete.³² Gleichwohl wurde der negative Aspekt, die Technik im

³¹ Man ist versucht, auch hier an Clausewitz zu erinnern. Die OK-Bekämpfung ist in gewissem Sinne auch „... eine bloße Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln.“

³² Vgl. dazu Bd. 32 der BKA – Forschungsreihe: „Aktuelle Methoden der Kriminaltechnik und Kriminalistik“. Wiesbaden 1995. Weitere Arbeitstagungen zum Thema fanden beispielsweise 1989 („Technik im Dienst der Straftatenbekämpfung“) und 1967 („Kriminalpolizei und Technik“) statt.

Dienste des Täters, nicht gänzlich vernachlässigt.³³ Bei der diesjährigen Tagung zeigt Brunnstein in seinem Beitrag neuartige Formen krimineller Handlungen auf, die sich aus der Entwicklung der Informations- und Kommunikationstechnik ergeben, und die im Jargon der „Computersprache“ mit Begriffen wie *Spoofing* (Täuschung), *TCP Hijacking* (Datendiebstahl) oder *Sniffing* (Datenspionage) bezeichnet werden.

Die Organisierte Kriminalität und das professionelle Verbrechen haben es immer schon verstanden, den technischen Fortschritt sehr schnell für kriminelle Machenschaften auszunutzen.³⁴ Nicht selten sah sich die Polizei in dem „technologischen Wettrennen“ als zweiter Sieger. So macht auch Brunnstein in seinem Vortrag deutlich, daß sich diese neuen Formen der Kriminalität oft der Aufklärung entziehen, entweder weil ihre rechtliche Einordnung ungeklärt ist oder weil angemessene kriminalistische Methoden noch unzureichend sind und so oft Beweisnotstand besteht.

Demgegenüber bietet die technologische Entwicklung allerdings eine Vielzahl präventiver Möglichkeiten, die es den Tätern erheblich erschweren, ihre Ziele zu erreichen. Das Innovationspotential der Wirtschaft, dessen Ausnutzung der Bundesinnenminister fordert, gehört ebenso zu den Widerstandskräften der Gesellschaft gegen die Organisierte Kriminalität wie Wissenschaft und Forschung. Eine „gesellschaftliche Gesamtstrategie“ gegen Organisierte Kriminalität bedeutet deshalb auch eine Mobilisierung des kreativen Potentials der gesamten Gesellschaft in der Auseinandersetzung mit der Organisierten Kriminalität.

Obwohl die modernen Technologien also wichtige Hilfsmittel, in präventiver und repressiver Hinsicht, liefern, werden sie weder den hochmotivierten Ermittler (Barrett) bei der Strafverfolgung ersetzen, noch das Übel der Korumpierbarkeit und Korruption völlig aus der Welt schaffen können. Technische Prävention und organisatorische Kontrollstrategien (siehe auch Sieber) können zwar als sekundärpräventive Maßnahmenbündel Kriminalität eindämmen – teilweise nur verdrängen –, „bessere Menschen“ produzieren sie nicht. Primärpräventive Überlegungen, Überlegungen die ins Grundsätzliche gehen und den moralischen Zustand unserer Gesellschaft betreffen – Stichwort

³³ Vgl. das Referat von Kube auf der Jahrestagung 1989. Edwin Kube: Technische Entwicklung im Dienste des Täters? Planerische Konsequenzen für die Polizei. (BKA-Vortragsreihe Bd. 35) Wiesbaden 1990, S. 183-194.

³⁴ Vgl. Hans-Jürgen Kerner: Professionelles und Organisiertes Verbrechen. Wiesbaden 1973, S. 100 f.

„Wertbewußtsein“ –, müssen hinzukommen (Pieper, Podiumsdiskussion). Eine Gesellschaft, so hat es der französische Kriminalsoziologe Lacassagne vor gut einem Jahrhundert einmal ausgedrückt, hat die Verbrecher, die sie verdient.³⁵ Was aber, wenn sich die Grenzen einer Gesellschaft in Zeiten der Globalisierung „auflösen“?

7 Rechtstatsachen und rechtliches Instrumentarium

Wie der Bundesinnenminister darlegt, hat die Bundesregierung in den letzten Jahren mit der Verabschiedung verschiedener Gesetze das Rüstzeug zur OK-Bekämpfung bereitgestellt. Dazu gehören neben dem OrgKG von 1992 und dem Verbrechensbekämpfungsgesetz von 1994 vor allem gesetzliche Maßnahmen zur Bekämpfung der Geldwäsche (Geldwäschegesetz von 1993). Die Geldwäsche zu bekämpfen bildet nach wie vor einen zentralen Ansatzpunkt der OK-Bekämpfungsstrategie, obwohl sich beim Implementieren des Gesetzes erhebliche Schwierigkeiten gezeigt haben (siehe auch Bayer).³⁶ Der Gedanke, die Organisierte Kriminalität an ihrem Nerv, das heißt bei den illegal erwirtschafteten Gewinnen zu treffen, hat in den letzten sieben Jahren weltweit zur Entwicklung und Einführung gesetzlicher Regelungen zur Geldwäschebekämpfung und Gewinnabschöpfung geführt (Savona). Erfahrungen mit diesem Instrumentarium und daraus abzuleitende beziehungsweise zu fordernde neue Regelungen bildeten einen weiteren Diskussionsschwerpunkt der Tagung.

Hinsichtlich der gesetzlichen Regelungen zur OK-Bekämpfung im allgemeinen und der Geldwäsche im besonderen, lassen sich im Kontext der Tagung – insbesondere im Beitrag von Rupprecht ausgeführt – folgende Betrachtungen und Vorschläge hervorheben:

- (a) Die Anwendbarkeit des § 261 StGB bildet nach wie vor einen Schwerpunkt der rechtspolitischen Diskussion. In diesem Zusammenhang wird unter anderem die Aufnahme des § 261 StGB in den Katalog von § 100 a StPO gefordert (siehe auch Bayer).

³⁵ Vgl. Hermann Mannheim: Vergleichende Kriminologie. Bd. 2, Stuttgart 1974, S. 507.

³⁶ Statt vieler Literaturangaben sei auf die Untersuchungen von Gradowski und Ziegler sowie von Oswald verwiesen. Marion Gradowski und Jörg Ziegler: Geldwäsche, Gewinnabschöpfung. Vorabveröffentlichung aus der BKA – Forschungsreihe, Bd. 39. Wiesbaden 1996; Katharina Oswald: Die Implementation gesetzlicher Maßnahmen zur Bekämpfung der Geldwäsche in der Bundesrepublik Deutschland. Freiburg 1997.

- (b) Die Vermögensstrafe und der erweiterte Verfall (§ 43 a und § 73 d StGB) haben bisher nicht die Wirkung entfaltet, die man sich von ihnen versprochen hat. Über das Problem der Beweiserleichterung hinaus werden im Beitrag von Rupprecht Verbesserungsvorschläge vorgestellt.
- (c) Die sehr kontrovers diskutierte Frage einer Beweislastumkehr wird insbesondere von Meyer (siehe auch Podiumsdiskussion) thematisiert, der ein Modell für die Beweislastumkehr im Rahmen des Steuerrechts entwickelt.
- (d) Des weiteren (Podiumsdiskussion) werden Vorschläge zur Weiterentwicklung des § 10 GWG (Verdachtsanzeigen sollten auch den Steuerbehörden mitgeteilt werden) und des § 116 der Abgabenordnung (Nichtzahlung von Steuern in erheblichem Umfang sollte mitteilungspflichtig werden) gemacht. Insgesamt wird eine Umgestaltung des Steuerrechts gefordert (Schaefer).
- (e) Um die Kronzeugenregelung nicht leer laufen zu lassen, werden Fragen des Zeugenschutzes (beispielsweise Fragen des Zeugnisverweigerungsrechtes) diskutiert (Rupprecht).
- (f) Ferner werden Überlegungen angestellt, zum § 129 StGB eine Strafzumessungsvorschrift beziehungsweise eine Strafverschärfungsvorschrift zu schaffen (Schaefer).

Vor dem Hintergrund der Diskussion um das rechtliche Instrumentarium zur OK-Bekämpfung muß dem Vorschlag von Rupprecht, eine Rechtstatsachensammelstelle einzurichten beziehungsweise auszubauen, besondere Aufmerksamkeit entgegengebracht werden. Mit der Rechtstatsachensammelstelle verbindet sich die Zielvorstellung, der Gesetzgebung eine „empirisch-wissenschaftliche Basis“ zu verschaffen, die dazu dient, Gesetzesvorhaben zu begründen. Im Unterschied zu einer emotionalen und symbolischen Gesetzgebung soll eine auf Rechtstatsachen aufbauende rationale Gesetzgebung, den Gesetzgebungsbedarf, die Effektivität und Effizienz von Gesetzen empirisch überprüfen.

Damit ist genaugenommen eine doppelte Zielrichtung intendiert: die Begründung neuer Gesetze einerseits und die Evaluierung des vorhandenen rechtli-

chen Instrumentariums andererseits. Zwar hängt beides in der Realität eng zusammen, doch sollte es analytisch getrennt betrachtet werden.

Die doppelte Zielrichtung hat einen weiten Begriff der „Rechtstatsachen“ zur Folge, weil die Betrachtung der Entstehung von Rechtsinstituten auf alle dafür relevanten Faktoren Rücksicht nehmen muß. Zu den Rechtstatsachen werden von Rupprecht demgemäß „... alle für das Recht in irgendeinem Zusammenhang relevanten Tatsachen ...“ gezählt. Dazu gehören Tatbegehungsweisen, soziale und wirtschaftliche Bedingungen, Kriminalitätsentwicklungen und statistische Erhebungen ebenso wie Beweisschwierigkeiten bei der Rechtsanwendung. So verstanden decken sich Rechtstatsachen teilweise mit dem, was oben bei der Erörterung des *intelligence*-Begriffs zu den Auswerteformen dargestellt worden ist, womit sich sozusagen der Kreis im Hinblick auf die Bedeutung von *intelligence*-Arbeit in Zeiten der Globalisierung wieder schließt.

Mit dem von Rupprecht vorgestellten Programm für die Zukunft, das sich in einer Optimierung von Statistiken, der gesetzlichen Verankerung einer Evaluationspflicht (bezogen auf Gesetzesvorhaben und Gesetze) sowie durch flächendeckende permanente Sammlung der Rechtstatsachen, die beim Gesetzesvollzug anfallen, auszeichnet, kann eine Brücke zwischen dem geschlagen werden, was in der Rechtssoziologie als das „gelebte Recht“ und „das Recht in den Büchern“ verstanden wird, aus dem Blickwinkel der Justiz möglicherweise gar zwischen „angewandtem und nur symbolischem Recht“.

Davon ist man aber noch relativ weit entfernt. Bisher ist lediglich ein „Mittelweg zwischen systematisch flächendeckender und anlaßbezogener punktueller Sammlungstätigkeit“ (Rupprecht) erreicht worden. Die beim Bundeskriminalamt eingerichtete Rechtstatsachensammelstelle wird zwar mit Fallbeispielen beliefert, die nach einem vom AK II (Arbeitskreis Innere Sicherheit der Ständigen Konferenz der Innenminister-Senatoren des Bundes und der Länder) beschlossenen Themenraster erfaßt werden, doch für eine möglichst vollständige und systematische Erfassung fehlt bisher die Unterstützung der Länder.

Ohne systematische, anlaßunabhängige bundesweite Erfassung rechtstatsächlichen Materials wird es bei der Interpretation der Ergebnisse der Sammlung jedoch gewisse Schwierigkeiten geben. Wenn die Rechtstatsachensammlung mehr sein soll als ein „Füllhorn“ interessanter oder gar kurioser Einzelfälle, muß sie es ermöglichen, *typische* Probleme beziehungsweise Sachverhalte erkennbar werden zu lassen. Das setzt einen gewissen Grad an Repräsentati-

vität voraus. Repräsentativität im strengen statistischen Sinne einer Zufallsauswahl ist damit aber nicht notwendigerweise impliziert.³⁷ Entscheidend ist vielmehr neben der Systematik der Erhebung die Systematik der Analyse in bezug auf spezifische Fragestellungen. Je nach Fragestellung können auch „deskriptiv-kasuistische Einzelfallanalysen“ (Falk) sehr fruchtbar sein.³⁸ Eine Rechts-tatsachensammlung kann eine Informationsbasis für eine Reihe mit unterschiedlichen Methoden arbeitenden Auswerteprojekten bieten.

8 Zusammenfassung

Mit den einleitenden Bemerkungen sollte der Versuch unternommen werden, die wesentlichen Argumentationslinien der Jahrestagung herauszuarbeiten und vor dem Hintergrund des Prozesses der Globalisierung und der bisherigen OK-Forschung darzustellen. Als zentraler Begriff wurde dabei der *intelligence*-Begriff hervorgehoben und erörtert. Die mit der Forcierung von *intelligence*-Arbeit einhergehende Neugewichtung der Arbeit von Zentralstellen wurde in einem weiteren Schritt umrissen. An diesen schloß sich, vor allem der Koordinations- und Informationsfunktion der Zentralstellen Rechnung tragend, die Notwendigkeit zur Zusammenarbeit verschiedener gesellschaftlicher Institutionen an. Die Bekämpfung der international agierenden Organisierten Kriminalität rückt die Zusammenarbeit in die Stellung einer *conditio sine qua non*, und zwar nicht nur bezogen auf die internationale, sondern auch auf die interinstitutionelle und interdisziplinäre Ebene.

Neue Technologien und die damit verbundenen Chancen und Risiken in bezug auf die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität wurden als vierter Punkt aufgegriffen und diskutiert. Besondere Beachtung fand dabei der Gedanke der Prävention. Über den Bereich des Strafrechts hinaus muß versucht werden, der Ausbreitung der Organisierten Kriminalität durch die Entwicklung von prä-

³⁷ In der qualitativen Sozialforschung wird beispielsweise zwischen „statistical sampling“ (statische Zufallsstichprobe) und „theoretical sampling“ (theoriegeleitete Stichprobe) unterschieden, wobei letztere „Stichprobenziehung“ in erster Linie von der Fragestellung und der sich herauskristallisierenden Theorie abhängt und größere Anforderungen an das „soziologische Vorstellungsvermögen“ des Forschers macht (vgl. Barney G. Glaser und Anselm L. Strauss: *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*. New York 1967).

³⁸ Vgl. Gerhard Kunz: Einzelfallstudie. In: Wilhelm Bernsdorf (Hg.): *Wörterbuch der Soziologie*. Frankfurt 1975, S. 178 f.

ventiv wirkenden Kontrollstrategien entgegenzutreten. Die Diskussion des rechtlichen Instrumentariums zur OK-Bekämpfung bildete, zusammen mit den Ausführungen zur Rechtstatsachensammelstelle, den fünften Problemkomplex. Trotz einer gewissen Ernüchterung in bezug auf die Wirksamkeit des rechtlichen Instrumentariums, kann von Resignation bei der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität nicht gesprochen werden. Allerdings macht die Bekämpfung von Organisierter Kriminalität – so vielleicht die Quintessenz der Tagung – den Einsatz von *intelligence* in der mehrfachen Bedeutung des Wortes erforderlich.

Begrüßung

Ulrich Kersten

Meine sehr geehrten Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen,

zur Arbeitstagung des Bundeskriminalamtes, die in diesem Jahr erneut – weil hochaktuell – dem Thema „Bekämpfung der Organisierten Kriminalität“ gewidmet ist, heiße ich Sie im Bundeskriminalamt herzlich willkommen.

Besonders begrüße ich Herrn Bundesminister Kanther. Ich freue mich, Herr Minister, daß Sie gekommen sind, um die Eröffnungsansprache zu halten. Wir alle wissen, daß Ihnen das Thema der Arbeitstagung sehr am Herzen liegt.

Ich begrüße besonders herzlich die Mitglieder des Deutschen Bundestages. Sie unterstreichen mit Ihrer Teilnahme an dieser Tagung die hohe kriminalpolitische Bedeutung, die das Thema „Organisierte Kriminalität“ unverändert besitzt.

Willkommen heiße ich die Vertreter der Justiz. In kaum einem anderen Bereich der Strafverfolgung ist ein so enges Zusammenwirken der Polizei mit der Justiz erforderlich wie bei der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität, müssen doch in den meist langwierigen Verfahren die ermittlungstaktischen Schritte sorgfältig abgestimmt werden.

Ein herzlicher Gruß gilt den Kolleginnen und Kollegen der in- und ausländischen Polizeibehörden, von Interpol und der EUROPOL-Drogeneinheit. Nur eine enge nationale wie internationale polizeiliche Zusammenarbeit ermöglicht eine effektive Auswerte- und Ermittlungstätigkeit und ist unverzichtbar, um Fahndungserfolge zu erzielen. Sie ist um so mehr notwendig, als internationale Straftäter sich weder um territoriale Grenzen noch um Grenzen behördlicher Zuständigkeiten scheren.

Willkommen heiße ich auch die Leiter und Vertreter der Nachrichtendienste des Bundes.

Ich begrüße die Damen und Herren des Datenschutzes, mit denen wir in kritischem, aber insgesamt verständnisvollem Dialog über die Erfordernisse poli-

zeitlicher Informationsverarbeitung gerade auch mit Blick auf die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität stehen.

Ich freue mich, daß wiederum Gäste aus Forschung und Lehre den Weg zur BKA-Arbeitstagung gefunden haben. Sie tragen mit Ihrer Arbeit dazu bei, das Phänomen Organisierte Kriminalität weiter zu durchdringen und neue Ansätze für die Ermittlungstätigkeit aufzuzeigen.

Schließlich begrüße ich sehr herzlich die Damen und Herren der Medien. Ihr reges Interesse an dieser Arbeitstagung unterstreicht die Bedeutung, die das Thema Organisierte Kriminalität heute allgemein in der Öffentlichkeit hat.



*Der Präsident des BKA,
Dr. Ulrich Kersten, vor
der Presse.*

Meine Damen und Herren, ich hoffe, daß die folgenden Tage Gelegenheit zu einem regen Gedanken- und Informationsaustausch bieten. Wir wünschen uns Erkenntnisse über neue Wege und Lösungsansätze, um einer Herausforderung begegnen zu können, deren Auswirkungen die Innere Sicherheit vieler Staaten tangieren wie kaum andere zuvor. Bei Organisierter Kriminalität handelt es sich um ein komplexes Kriminalitätsphänomen, dessen Gefährdungspotential und Verflechtungen nur schwer zu überschauen sind.

Die erheblichen materiellen wie auch immateriellen Schäden und die Beeinträchtigung des subjektiven Sicherheitsgefühls in weiten Teilen der Bevölkerung stellen nicht nur hierzulande, sondern weltweit ein Problem von erheblicher Tragweite dar. Dabei gibt es auch die Erfahrung, daß traditionelle kriminalistische Ermittlungsmethoden nicht immer greifen. Deshalb müssen wir der Organisierten Kriminalität ein besonderes Maß an Innovation entgegensetzen.

Von dem, was wir nicht zuletzt auch als Erkenntnisse aus vorangegangenen Tagungen dieses Amtes für eine wirkungsvolle Bekämpfung der Organisierten Kriminalität als notwendig erachtet haben, ist in den vergangenen Jahren vieles Realität geworden. Ich denke beispielsweise an das Gesetz zur Bekämpfung des illegalen Rauschgifthandels und anderer Erscheinungsformen der Organisierten Kriminalität (das sogenannte OrgKG), an das Verbrechensbekämpfungsgesetz von 1994 sowie an die bereits umgesetzten beziehungsweise auf den Weg gebrachten Gesetzesinitiativen zur Bekämpfung der Geldwäsche und der Korruption. Erwähnen möchte ich zudem, ohne einen Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben, die Initiative der Bundesregierung zur Schaffung der gesetzlichen Voraussetzungen zum Einsatz technischer Mittel in Wohnungen.

Der Aufbau neuer Institutionen und Organisationen trägt dem internationalen Aspekt der Organisierten Kriminalität Rechnung. Ich erwähne hier vor allem EUROPOL, die Schengener Kooperation mit dem Schengener Informationssystem und die Einrichtung besonderer Schwerpunktdienststellen bei den Staatsanwaltschaften. Zu nennen ist auch die Einrichtung supranationaler Aus- und Fortbildungsinstitutionen, mit denen insbesondere im Hinblick auf die Kooperation mit den Polizeien in den neuen Demokratien Ost- und Südosteuropas neue Wege beschritten wurden. Doch gibt es ständig neue Phänomene und Herausforderungen, so daß das Thema „Organisierte Kriminalität“ leider nicht an Aktualität verliert. Ich erwähne beispielhaft die Herausforderung organisierter vietnamesischer Straftätergruppierungen in den neuen Ländern und in Berlin, die mit einer bisher nicht gekannten Brutalität ihre internen und externen Machtkämpfe austragen.

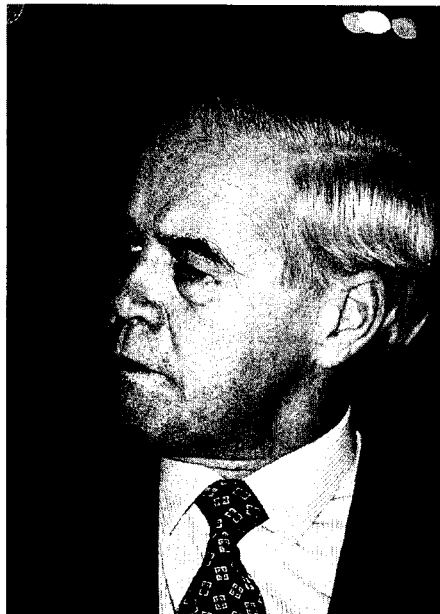
Wir müssen deshalb ständig bestrebt sein, auf allen Ebenen – national wie international – unsere Sensoren für quantitative und qualitative Veränderungen im Erscheinungsbild der Organisierten Kriminalität zu verfeinern. So stehen etwa die Fortentwicklung des Lagebildes Organisierte Kriminalität, die Verbesserung kriminalitätsanalytischer Instrumentarien und Verfahren sowie die themenbezogene Sammlung von Rechtstatsachen im Vordergrund der Anstrengungen im Bundeskriminalamt.

Ähnlich facettenreich wie die Erscheinungsformen der Organisierten Kriminalität sind die Aspekte und Themen, die hier in den nächsten Tagen behandelt werden sollen. Sachkenner aus den Bereichen Polizei, Justiz, Wissenschaft und Politik werden uns die Vielschichtigkeit der Reaktionsmöglichkeiten auf das Vorgehen organisierter Tätergruppierungen vor Augen führen. Dabei sollen vier thematische Schwerpunkte im Vordergrund stehen. Wir wollen ausloten, welche neuen Herausforderungen die Organisierte Kriminalität an die Rechts- und Kriminalpolitik stellt. Daran anschließend sollen Strategien zur Bekämpfung der Erscheinungsformen der Organisierten Kriminalität diskutiert werden. In einem weiteren Themenbereich geht es um die Nutzung legaler Wirtschaftsstrukturen durch Täter der Organisierten Kriminalität und die sich daraus für die Strafverfolgungsbehörden ergebenden Ansatzpunkte. Zum Abschluß wollen wir die Frage diskutieren, welche Stellung die Straftatenverhütung, deren Möglichkeiten hier bei weitem noch nicht ausgeschöpft zu sein scheinen, im Zusammenhang mit Organisierter Kriminalität einnimmt beziehungsweise künftig einnehmen kann.

Ich wünsche uns allen einen ertragreichen Verlauf der Tagung mit anregenden Diskussionen und Ihnen einen angenehmen Aufenthalt in der schönen Stadt Wiesbaden. Ich bitte nunmehr Herrn Minister Kanther, die Tagung mit seinem Einführungsvortrag zu eröffnen.

Eröffnungsansprache Die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität in Deutschland.

Manfred Kanther



Bundesinnenminister Manfred Kanther ist entschlossen, den Kampf gegen die Organisierte Kriminalität konsequent voranzutreiben.

Es gibt heute kein anderes sicherheitspolitisches Thema, das zugleich auch in gesellschaftlicher Hinsicht so nachhaltig drängend wäre. Die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität ist über die letzten Jahre hinweg ebenso ein Kernbereich der polizeilichen Arbeit wie der Innen- und Rechtspolitik der Bundesregierung. Diese Aufgabe steht gleichwertig neben den wichtigsten Themen der Zukunftssicherung für unser Land im geistigen oder ökonomischen Bereich.

Zwei Faktoren sind vor allem für die beängstigende Ausbreitung und Zunahme der Organisierten Kriminalität in Deutschland und in Europa seit Anfang dieses Jahrzehnts verantwortlich: Zum einen die Globalisierung der modernen Industriegesellschaften,

die in der atemberaubenden Entwicklung der Telekommunikation und in der ursprünglichen Zunahme der weltweiten Mobilität von Waren, Dienstleistungen, Geld und Menschen zum Ausdruck kommt. Zum anderen ist es der historische Umbruch der Gesellschaften in Mittel-, Ost- und Südosteuropa, in dessen Folge es zu einem Import von Kriminalität – allgemeiner wie organisierter gleichermaßen – gekommen ist.

Beide Faktoren verstärken sich zusätzlich gegenseitig. Sie bilden die Basis für das, was wir heute als organisiertes Verbrechen bezeichnen, nämlich die grenzüberschreitende, internationale, gewerbsmäßige Kriminalität von Banden.

Organisierte Kriminalität ist längst keine kriminalistische Spezialität mehr. Allein ihre quantitative Dimension macht das deutlich: Im Jahr 1995 gab es 787 Ermittlungskomplexe in Deutschland, fast 8.000 Tatverdächtige, über 50.000 Einzeldelikte.

Organisierte Kriminalität ist vielfältig und differenziert. In mehr als der Hälfte aller Verfahrenskomplexe wurden deliktsübergreifende Verhaltensweisen festgestellt. In 35 % der Verfahren lag der Schwerpunkt der kriminellen Aktivitäten beim Rauschgifthandel und -schmuggel.

Organisierte Kriminalität ist internationale, transnationale Kriminalität. Ausländische Täter und Tätergruppierungen spielen die herausragende Rolle. Die Tatverdächtigen in Deutschland kommen aus 87 verschiedenen Nationen. Nur ein gutes Drittel von ihnen sind Deutsche, knapp zwei Drittel Ausländer. Damit liegt der Anteil der ausländischen Tatverdächtigen mehr als doppelt so hoch wie bei der allgemeinen Kriminalität.

In etwa zwei Drittel aller Verfahren haben Tatverdächtige unterschiedlicher Nationen zusammengewirkt. In vielen Verfahrenskomplexen konnten Verbindungen zu ausländischen Täterorganisationen festgestellt werden. In einigen Fällen wurden auch Verbindungen zur kurdischen PKK erkannt. Politischer Terrorismus und allgemeines Verbrechen reichen sich die schmutzigen Hände.

In fast jedem vierten der grenzüberschreitenden Verfahren lagen Tatbezüge in die Niederlande, in fast jedem sechsten nach Polen vor. Überhaupt sind unsere Nachbarn in Europa von dem Problem in ähnlicher Weise betroffen wie wir. In Italien wird gegen 536 Gruppierungen mit knapp 5.000 Tatverdächtigen ermittelt, wobei sich die Situation speziell in Italien von der in Deutschland allerdings dadurch unterscheidet, daß die Mafia und ihre schrecklichen Schwestern dort schon seit Generationen einen Teil der gesellschaftlichen Wirklichkeit ausmachen. Da in Italien keine vergleichbare Zuwanderung stattgefunden hat, ist naturgemäß auch der Anteil der importierten Organisierten Kriminalität geringer. Es bedarf der Betonung, um wie vieles schwieriger die Bekämpfung organisierter Banden wird, wenn sie bevorzugt von ausländischen Tätern aus aller Welt gebildet werden.

Organisierte Kriminalität ist gewinnmotivierte und gewinnorientierte Kriminalität. Schätzungen der durch die Organisierte Kriminalität erzielten Gewinne weltweit belaufen sich auf mehrere 100 Milliarden US-Dollar jährlich. Man mag zu solchen Schätzungen stehen, wie man will, kein Zweifel kann daran bestehen, daß das organisierte Verbrechen gewaltige Profite erzielt. Bei den Zahlenangaben handelt es sich allein um die Auswirkungen tatsächlich erkannter Straftaten, also um das Hellfeld. Wie groß das tatsächliche Ausmaß der Organisierten Kriminalität und der dadurch verursachten Schäden und der erzielten Gewinne ist, weiß niemand.

Organisierte Kriminalität funktioniert heute mehr und mehr nach den Struktur- und Organisationsprinzipien des Wirtschaftens und von Märkten. In vielen Fällen stellen die Strafverfolgungsbehörden gewerbsmäßige oder gesellschaftsähnliche Strukturen fest. Nach einem stets gleichen Muster werden legale und illegale Geschäfte miteinander verkoppelt. Gestaltungsvielfalt und Flexibilität unseres freien Wirtschafts- und Rechtssystems werden systematisch ausgenutzt. Die Tatbegehung orientiert sich an den Gesetzmäßigkeiten des Marktes, wie wir das bei der Verschiebung hochwertiger Kraftfahrzeuge immer wieder beobachtet haben. Die Tatausführung und Beuteverwertung sind regelrecht arbeitsteilig angelegt.

Die Organisierte Kriminalität nährt sich ständig neu. Auf allen möglichen Wegen werden die erheblichen Gewinne gewaschen. Sie ermöglichen es den im Hintergrund agierenden Haupttätern vielfach, sich mit der Aura erfolgreicher und seriöser Geschäftsleute zu umgeben. Die Randfiguren in diesem Spiel haben keinen Einblick in die Aufgaben und die Zusammensetzung der Gesamtorganisation. Sie sind beliebig ersetzbar. Durch skrupellose Gewaltanwendung werden diese Strukturen gesichert und durch Konspiration aufrechterhalten.

Primäres Ziel der Organisierten Kriminalität sind ganz ohne Zweifel maximale Gewinne. Das darf aber nicht den Blick dafür verstellen, daß Organisierte Kriminalität direkt oder indirekt auch das rechtsstaatliche Funktionieren von Staat und Gesellschaft beschädigt und das auch will. Organisierte Kriminalität will rechtsfreie Räume, in denen sie und nicht mehr der Staat regiert. Wo ein Wirtschaftsbereich durch Schutzgelderpressung durchdrungen wird oder ein Geflecht gegenseitiger Abhängigkeiten zwischen Entscheidungsträgern des Staates und kriminellen Organisationen entsteht, wird zwangsläufig ein Milieu geschaffen, in dem die staatliche Rechtsordnung nicht mehr gilt. So entsteht neben der Welt des Rechts eine parallele Struktur, die die Basis der Organisierten Kriminalität verbreitert und verstärkt.

Verbrecherische Einflußnahme Organisierter Kriminalität auf Entscheidungsträger in Wirtschaft, Gesellschaft und Staat erschüttert das Rechtsvertrauen der Bürger und kann sie einem Staat entfremden, der sie nicht hinreichend schützt. Deshalb kann nicht früh genug gegen Korruption angekämpft werden. Sie ist eine Krankheit, die sich nur zu Beginn bewältigen läßt, bevor sie sich als zersetzendes Gift im gesellschaftlichen Körper festgesetzt hat. Deshalb ist der Kampf gegen das Verbrechen zugleich ein Kampf für die Wertordnung des Grundgesetzes, des demokratischen, wehrhaften Staates in Deutschland.

Für die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität gibt es kein Patentrezept. Ihre Entstehungsfaktoren und ihre Elemente zeigen aber, daß es sich bei dieser Herausforderung nicht allein um ein Problem von Polizei und Strafverfolgung handelt. Wir brauchen vielmehr ein Konzept der Verbrechensbekämpfung, das alle Kräfte in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft für diesen Zweck in Anspruch nimmt, zielgerichtet abstimmt und bündelt. Darin liegt die Aufgabe einer entschlossenen Politik, die von den Realitäten ausgeht und nicht von Phrasen.

Diese Realitäten sind vielfältig:

- Wenn ein ganz wesentlicher Teil der Kfz-Kriminalität darin besteht, daß Eigentümer einen Diebstahl vortäuschen, dann muß die Versicherungswirtschaft Wege finden, dies zu erschweren.
- Ein weiteres positives Beispiel ist die serienmäßige Einführung der elektronischen Wegfahrsperrung durch die Automobilindustrie.
- Wir können auch mehr für die Fälschungssicherheit unserer Dokumente tun, etwa der Kfz-Papiere. Deshalb werden wir sie jetzt verbessern.
- Die Kreditwirtschaft hat es uns in den letzten Jahren vorgemacht, wie man durch einfache technische Innovationen, wie etwa ein Foto auf der Karte oder die Organisation der Versandwege, dem organisierten Mißbrauch neuer Zahlungssysteme einen Riegel vorschieben kann.
- Die kriminalitätsabweisende Organisation neuer Telekommunikations- und Computernetze ist ebenso zuerst eine Aufgabe der Netzbetreiber. Wenn neue Produkte, wie etwa hochauflösende Farbkopierer auf den Markt kommen, kann es nicht sein, daß sich darum sofort ein neues Kriminalitätsphänomen bildet. Es muß vielmehr schon bei der Produktent-

wicklung bedacht werden, ob und wie eine kriminelle Nutzung des Produkts verhindert oder erschwert werden kann. Dies gilt nicht zuletzt aus ökonomischen Gründen, da Nachrüstungen immer teurer kommen.

Ich bin überzeugt, daß das Innovationspotential der Wirtschaft in allen diesen Bereichen noch längst nicht ausgeschöpft ist. Technik bietet eine geradezu ideale Prävention gegen Organisierte Kriminalität und wirtschaftliche Chance für die Volkswirtschaft zugleich.

Kommen wir zu einigen ausgewählten Feldern der Organisierten Kriminalität, die in Deutschland besondere Sorge bereiten. Beim Drogenhandel müssen wir trotz aller Schwierigkeiten unermüdlich schon in den Anbau- und Herstellerländern, bei den Hintermännern des Drogenhandels und in den Transitländern ansetzen. Wir müssen die Transitländer, von denen manche irrtümlich meinen mögen, durch den Drogentransit zu profitieren, für den gemeinsamen Kampf dagegen gewinnen. Und wenn wir diesen Transitländern klarmachen, daß sie keine Chance auf eine positive Entwicklung haben, wenn sie die Bildung von Organisierter Kriminalität zulassen, wird uns das auch gelingen. Denn die Transitländer von heute werden die Rauschgiftmärkte von morgen sein. Im Kampf gegen die Rauschgiftkriminalität verdienen die Täter kein Pardon. Höchste Strafen, scharfe Anwendung des Ausländerrechts, Verzicht auf feinsinnige Bedenklichkeiten wie gegen die Verabreichung von Brechmitteln oder die Entschuldigungskampagnen zugunsten von Kleinverbrauchern angeblich harmloser Mittel sind gleichermaßen unverzichtbar. Verniedlichungspolitik ist eine Sünde an der Jugend und Kriminalitätsbekämpfung.

Für eine wirksame Bekämpfung der Schlepperkriminalität ist der beschlossene Aus- und Umbau des Bundesgrenzschutzes wichtig. Wir dürfen uns aber darauf nicht beschränken. Auch hier müssen wir in den Herkunfts- und Transitländern ansetzen, müssen uns den Hintergründen widmen, die Legenden der geschleppten Personen aufdecken bis hin zu den Schreibbüros und den Dokumentenfälschern. Wir müssen schnell die neuen Routen entdecken, über die die Geschleppten zu uns kommen, und wir müssen sie schließlich konsequent zurückführen. Denn die Rückführung der Geschleppten in ihre Herkunftsländer ist immer noch der beste Schutz gegen neue Versuche der Schlepper. Es ist unübersehbar, daß die Organisation illegaler Arbeit und gewerbsmäßiges Schleppertum Hand in Hand gehen; die illegale Wanderungsbewegung nach Westeuropa ist auch eine Quelle für sich ständig neu ergänzende Kriminalität. Insoweit ist Aufbauhilfe in den Hauptherkunftsländern nicht weggeworfenes Geld, sondern dient in hohem Maße unseren Interessen.

Einen wichtigen Beitrag gegen den „Ruheraum Deutschland“ bei grenzüberschreitender Kriminalität leistet auch die gesetzliche Befugnis der Polizei zur Durchführung verdachts- und ereignisunabhängiger Identitätskontrollen, die Bayern Anfang 1995 in seinem Polizeigesetz verankert hat; andere Länder werden folgen. Die Einbindung Deutschlands in den wachsenden Schengener Verbund stellt auch an die Sicherheitspolitik der Länder neue Anforderungen. Nur durch einen gemeinsamen „Sicherheitsschleier“ von Bundesgrenzschutz *und* Landespolizeien kann verhindert werden, daß Kriminelle ungestört von einem in den anderen Staat reisen können. „Grenze“ darf nicht mehr als Schlagbaum verstanden werden, sondern als spezifischer Kriminalitätsraum mit besonders schwerwiegenden Problemen.

Wir müssen den häufig beklagten Vorsprung des organisierten Verbrechens vor der staatlichen Bekämpfung verkleinern. Bei der Knappheit der Mittel kann das nicht allein durch mehr Geld, sondern muß auch durch noch kreativere Organisation der polizeilichen Arbeit erreicht werden. Weniger Routine und Bürokratie, mehr Erfindungsreichtum und Beweglichkeit sind angesagt:

- Gegen grenzüberschreitende Verbrechen helfen nicht stationäre BGS-Aktivitäten, sondern spezialisierte und mobile Fahndungseinheiten von Grenz- und Landespolizei.
- Wenn illegale Arbeit verbrecherisch organisiert wird, müssen wir vermehrt Baustellen und gastronomische Betriebe kontrollieren, wo sie bevorzugt stattfindet. Arbeitsämter und Sozialversicherungen sind plötzlich mit ganz neuen Facetten ihrer Tätigkeit gefordert, Gewerbeaufsicht kann offensiv dazutreten.
- Die Polizei muß gelegentlich auf Flohmärkte gehen – denn irgendwo werden ja die gestohlenen Auto-Radios verkauft.
- Tankstellen an der Grenze, die erfahrungsgemäß Treffpunkte für die Kriminalität sind, verdienen verstärkte Aufmerksamkeit.
- Auch die spontane Kontrolle von Kraftfahrzeugen durch die Verkehrspolizei oder von Personen und Dokumenten können verstärkt genutzt werden.

Sage niemand, der Staat habe keine Chance, mit dem Krebsübel fertig zu werden. Aber er muß es in seiner Dimension erkennen und anpacken; der bequeme

Staat und der bequeme Bürger haben tatsächlich keine Chancen in diesem unerfreulichsten Wettlauf in unserer Gesellschaft.

Insgesamt müssen wir das Risiko für die Organisierte Kriminalität deutlich erhöhen. Der Staat muß die Zähne zeigen. Wir müssen den Kriminellen klar machen, daß dieser Staat entschlossen und in der Lage ist, die Sicherheit seiner Bürger zu schützen und die Glaubwürdigkeit und Wirksamkeit seiner Institutionen nicht beschädigen lassen wird:

- Dazu gehört es natürlich auch, daß ein Täter die Quittung für sein Handeln schneller ausgestellt bekommt als bisher und daß er die Bestrafung auch empfindlich spürt.
- Es darf einfach nicht sein, daß Rauschgifthändler, die polizeilich überführt sind, die bereits lange in Untersuchungshaft sitzen, am Ende wieder entlassen werden müssen, weil die Justizpolitik eines Bundeslandes nicht in der Lage ist, die Arbeit effizient zu organisieren.
- Und es unterliegt keinem Zweifel, daß der in Deutschland praktizierte Strafvollzug gegenüber ausländischen Straftätern in der Organisierten Kriminalität – verglichen mit den Lebensbedingungen in diesen Ländern – kaum noch einen der deutschen Strafzwecke erfüllt. Das gilt insbesondere für solche ausländische Straftäter, die bereits mit schwerkriminellen Absichten – etwa im Drogenbereich – nach Deutschland gekommen sind, aber nicht auf Dauer hier leben wollen. Der deutsche Strafvollzug wird von ihnen als erträgliche, vorübergehende Unterbrechung ihrer kriminellen Laufbahn angesehen, als Betriebsrisiko. Auch hier muß angesetzt werden, beispielsweise durch verstärkte Überstellung von in Deutschland verurteilten Ausländern zur Verbüßung der Haftstrafen im jeweiligen Heimatland, die dort allerdings sichergestellt sein muß. Auslieferung darf nicht zur Gnade werden.

Die Verantwortung der Bundesregierung bei der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität besteht vor allem darin, daß das gesetzliche Rüstzeug dafür stets auf dem neusten Stand ist. Die Bundesregierung hat hierfür in den letzten Jahren eine ganze Reihe entscheidender Verbesserungen auf den Weg gebracht und eine konsequente Politik gegen die Organisierte Kriminalität entwickelt:

- Mit den im Gesetz zur Bekämpfung des illegalen Rauschgifthandels und anderer Erscheinungsformen der Organisierten Kriminalität (*OrgKG*)

bereits 1992 geschaffenen Regelungen über den erweiterten Verfall und die Vermögensstrafe kann Straftätern das Vermögen, das sie illegal erlangt haben, wieder genommen und damit zugleich ihre Basis für die Begehung weiterer Straftaten entzogen werden. Die Rechtsprechung hat die praktische Anwendbarkeit arg eingeschränkt; wir werden nachbessern:

Die Möglichkeit der vorläufigen Sicherstellung von Verbrechensgewinnen zum Zwecke des Verfalls oder der Einziehung soll durch die Herabsetzung der Verdachtsschwelle vom dringenden auf den einfachen Tatverdacht erheblich erleichtert werden. Es wird dann nicht mehr erforderlich sein, daß schon im polizeilichen Ermittlungsverfahren quasi nachgewiesen werden muß, aus welcher Vortat das Geld stammt.

- Mit dem Geldwäschegesetz vom November 1993 ist eine weitere wichtige und bereichsspezifische Ergänzung des Bekämpfungsinstrumentariums dazugetreten. Mit diesem Gesetz haben wir zum ersten Mal im deutschen Strafrecht einen Wirtschaftszweig in einem ganz erheblichen Umfang in die Bekämpfung der Kriminalität verpflichtend miteinbezogen. In meinen Augen sind die Resultate dieser Kooperation zwar besser als sie in der Öffentlichkeit bisher dargestellt wurden, aber im Ganzen ungenügend, weshalb wir das Gesetz jetzt wesentlich verschärfen wollen. Ich bin hier für alle Vorschläge offen, die in den verbindlichen Grenzen der Verfassung zur verbesserten Sistierung verdächtiger Vermögen führen können.
- Ende 1994 haben wir mit dem Verbrechenbekämpfungsgesetz weitere wichtige Maßnahmen auf den Weg gebracht. Dazu gehören die Verbesserung der Gewinnabschöpfung bei Schutzgelderpressungen, die Verschärfung der Vorschriften gegen das organisierte Schlepperunwesen und die Einführung und Verlängerung der Kronzeugenregelung für organisiert begangene Straftaten, von der ich mir auf längere Sicht ähnlich positive Erfahrungen verspreche, wie sie mit der Kronzeugenregelung in Italien bereits sichtbar geworden sind.
- Durch die Fernmeldeverkehr-Überwachungsverordnung haben wir die Betreiber neuer Kommunikationsnetze und die Anbieter neuer Telekommunikationsdienste verpflichtet, Überwachungsmöglichkeiten schon im Planungsstadium zu berücksichtigen. Betreiber, die Verschlüsselungen anbieten, haben entweder Klartext zu liefern oder die zur Entschlüsselung

erforderlichen Informationen zur Verfügung zu stellen. Dies Beispiel belegt, wie ständig neue Aktivitätsfelder der Verbrechensbekämpfung dienstbar gemacht werden müssen.

- Mit den Kabinettsentscheidungen vom 19. Juni 1996 hat die Bundesregierung die Grundlage dafür gelegt, daß das Rechtsinstrumentarium zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität *à jour* gehalten werden kann.
- Mit dem Eckpunktepapier zur elektronischen Überwachung von Verbrecherwohnungen wird ein jahrelanger Diskussionsprozeß mit einem vernünftigen Ergebnis hoffentlich bald abgeschlossen. Angesichts der dramatischen Gefährdungslage kann der Staat auf diese einfachen technischen Möglichkeiten zur Verbrechensbekämpfung nicht verzichten. Ich bin guten Mutes, daß die Verfassungsänderung – Artikel 13 – gelingen wird.
- Zur verbesserten Bekämpfung der Korruption und der Wirtschaftskriminalität haben wir sowohl strafrechtliche als auch dienstrechtliche Maßnahmen beschlossen, die jetzt im Parlament verabschiedet werden.

Entscheidend: Blick und Strafe sind verstärkt auch auf den „Bestecher“ zu richten, der oft Millionen verdient.

- In einem engen Zusammenhang mit dem 1994 verabschiedeten Verbrechensbekämpfungsgesetz steht auch das bereits in der parlamentarischen Beratung befindliche Gesetz über das Bundeskriminalamt, das nunmehr rasch verabschiedet werden soll. Dieses Gesetz ist für das Zusammenwirken und den Aufbau der Sicherheitsbehörden in Deutschland unverzichtbar. Es wird für das Bundeskriminalamt einen verlässlichen Rechtsrahmen für seine vielfältigen Aufgaben als Zentralstelle, als Strafverfolgungsbehörde und für den Bereich des Personen- und des Zeugenschutzes bereitstellen.

Alle gesetzgeberischen Anstrengungen bewirken indessen für sich alleine noch nicht genug: Auch wenn das gesamte Handwerkszeug stimmt, muß es ziel führend und sachkundig eingesetzt werden, damit Erfolg erzielt werden kann. Noch einmal zurück zur Praxis. Es kommt entscheidend darauf an, daß auch die Vollzugsanstrengungen in den Ländern dem gesetzgeberischen Instrumentarium entsprechen. Hierin liegt für Deutschland als föderativem Staat vielleicht die wichtigste Bewährungsprobe bei der Kriminalitätsbekämpfung. Das

Miteinander in der Verbrechensbekämpfung von Bund und Ländern darf nicht durch Provinzialismus gefährdet werden. Wenn rumänische Einbrecherbanden über Ländergrenzen hinweg ihr Unwesen treiben, darf die Reaktion der Polizei nicht primär in einer längeren Diskussion darüber bestehen, wer für die übergreifende Informationssammlung und -auswertung zuständig ist und wessen System dafür am besten taugt.

Die Länder müssen die Ausstattung und Organisation ihrer Polizeikräfte jederzeit kritisch überprüfen und anpassen. Wenn etwa mit Recht beklagt wird, daß die Erfolge bei der Geldwäschebekämpfung und Gewinnabschöpfung zu gering sind und die sichergestellten Geldsummen in keinem Verhältnis zu den geschätzten Gewinnen der Organisierten Kriminalität stehen, dann darf nicht andererseits die personelle Ausstattung der Finanzausmittlungsdienststellen in den Ländern Not leiden. Wenn wir alle die Geldwäschebekämpfung als einen neuen Ansatz verstehen, um auch in die Strukturen der Organisierten Kriminalität einzudringen, dann müssen für diese neuen Aufgaben auch Kräfte umgeschichtet oder neu geschaffen werden. Deshalb sehe ich auch keinen Raum für Stellenstreichungen bei der Polizei.

Eine ganz besondere Rolle bei der Umsetzung der Vollzugsanstrengungen spielt die Justiz. Sie muß sich gelegentlich nach ihrem Eigenverständnis fragen und fragen lassen. Die Justiz ist ein entscheidender Teil der öffentlichen Infrastruktur zur Verteidigung der inneren Sicherheit. Das bedeutet auch, daß die Justiz Strafraumen auch ausschöpfen sollte, denn Organisierte Kriminalität ist dem Resozialisierungsgedanken nur sehr begrenzt zugänglich. Kann man einen vietnamesischen Zigaretzenschieber mit Geldstrafen beeindrucken – Nein! Paßt auf ausländische Kriminelle die gewohnte großzügige Auslegung des „Wohnsitz“-Begriffs im Haftrecht – Nein! Mußte die Frankfurter Brechmittel-Entscheidung so lauten – Nein! Muß eine Einreiseverweigerung im Flughafen-Transit bei jederzeitiger Ausreisemöglichkeit ins Heimatland und selbst vernichteten Ausweispapieren als Haft betrachtet werden – Nein! Und die Justiz muß neues Handwerkszeug auch anwenden – nur dann kann es auch nachgebessert werden. Warum wirkt das „Beschleunigte Verfahren“ im wesentlichen nur in zwei Bundesländern?

Die politischen und polizeilichen Aufgaben der internationalen Verbrechensbekämpfung kann heute kein Staat mehr für sich allein lösen. Internationale Zusammenarbeit ist eine ganz entscheidende Voraussetzung für den Erfolg bei der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität. Ich setze mich deshalb mit großem Nachdruck für eine weitere Verstärkung der polizeilichen und justitiel-

len Zusammenarbeit sowohl auf Regierungsbasis wie bei EUROPOL als auch im Rahmen des Schengener Abkommens oder der Europäischen Union ein. Auch Vorkommnisse wie der kürzliche Auslieferungsfall mit Portugal dürfen im geeinten Westeuropa nicht mehr geschehen, wenn wir unsere Bevölkerung überzeugen wollen. Und es kann bestimmt keine Erweiterung von Schengen aus politischen Gründen zu Lasten von Sicherheitsargumenten geben.

Von besonderer Bedeutung ist für mich auch der bilaterale Ansatz der konkreten Polizeizusammenarbeit in grenzüberschreitenden Fallkomplexen. Wir haben deshalb im Verhältnis zu den Staaten Mittel- und Osteuropas mit einer Reihe von Regierungsabkommen über die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität, des Terrorismus und anderer Straftaten von großer Bedeutung hierfür eine Grundlage geschaffen, die wir ständig ausbauen müssen.

Zum bilateralen Ansatz gehört auch die Arbeit unserer Verbindungsbeamten, die wir inzwischen in 31 Länder entsandt haben. Sie verkörpern förmlich diese internationale Zusammenarbeit, weil sie das konkrete Miteinander in vielen Fällen erst richtig zum Laufen bringen. In den komplexen Strukturen der heutigen Staatsorganisationen sind sie unverzichtbar, weil sie uns das Verständnis für die Besonderheiten der Partnerpolizeien vermitteln. Sie sind zudem ein polizeiliches Instrument, mit dem man sofort auf neue Formen der Kriminalität, wie etwa die elenden Fälle des sexuellen Mißbrauchs von Kindern, wie wir ihn in südostasiatischen Staaten leider erleben, reagieren kann. Im Zusammenwirken mit den Polizeien der Gastländer haben sie hierbei jüngst die ersten guten Erfolge erzielt.

Zum bilateralen Ansatz gehört weiter, daß wir die Staaten Mittel- und Osteuropas in die Lage versetzen, ihre Polizeien so auszurüsten und so auszubilden, daß eine wirksame Kriminalitätsbekämpfung dort nicht schon an Mängeln der Ausrüstung und der Ausbildung scheitert. Die Bundesregierung hat deshalb die polizeiliche Ausbildungs- und Ausbildungshilfe verstärkt. Für den Zeitraum von 1995 bis 1998 haben wir hierfür etwa 40 Millionen DM bereitgestellt. Im Gegenzug für diese Hilfen erwarten wir von unseren Partnern eine gute und ergebnisvolle Zusammenarbeit. Auch die Bundesländer sollten hier verstärkt Geld und Mühe investieren; der „Export von Polizei-*know-how*“ ist von Nutzen für beide Seiten.

Daß dies funktioniert, haben wir am Beispiel Rumäniens gesehen. Auch mit Hilfe unseres Verbindungsbeamten und durch die aktive Mitwirkung der rumä-

nischen Polizei konnten viele der Straftaten rumänischer Banden in Deutschland aufgeklärt werden.

Innerhalb der Europäischen Union ist es eines unserer wichtigsten Ziele, über die Schengener Kooperation hinaus die Zusammenarbeit weiter zu verstärken. Der erste große Schritt auf diesem Weg ist der Aufbau von EUROPOL. Mit der seit Anfang 1994 bestehenden Vorläuferinstitution zu EUROPOL haben wir schon dankenswerte Erfahrungen gemacht. Bereits in ihrem ersten Jahr hat die EUROPOL-Drogenstelle in vielen hundert Fällen nationale Ermittlungen durch Informationsaustausch gefördert. Auf unsere Initiative wurde im März 1995 das Mandat der Drogenstelle auch auf Nuklearkriminalität, illegale Einschleusung und Kfz-Verschlebung erweitert, alles Kriminalitätsbereiche, von denen die Mitgliedstaaten besonders betroffen sind.

Sobald die von den Parlamenten noch zu ratifizierende EUROPOL-Konvention in Kraft getreten ist, verfügen die Mitgliedstaaten der Europäischen Union über ein gemeinsames Instrument für den Informationsaustausch, vor allem aber auch für die Analyse kriminalpolizeilicher Informationen auf der Grundlage eines zentralen europäischen Datenbestandes. Damit wird die Möglichkeit geschaffen, Entwicklungen und Organisationsstrukturen der international operierenden Schwerstkriminalität sowohl in den EU-Staaten, als auch über die Grenzen hinaus auf der Grundlage eines aus vielen Quellen zusammengeführten Datenmaterials zu analysieren. EUROPOL ist für die Sicherheitsstrukturen in Europa von entscheidender Bedeutung.

Die Bewältigung der Organisierten Kriminalität wird in der Zukunft nicht einfacher werden. Wir dürfen bei allen Anstrengungen, die wir im Rahmen der Gesetzgebung auf nationaler oder europäischer Ebene oder auch auf der Grundlage bilateraler Vereinbarungen zur Verbrechensbekämpfung unternehmen, nicht vergessen, daß Kriminalität allgemein und Organisierte Kriminalität als eine ihrer gefährlichsten Ausprägungen stets auch abhängige Größen sind. Auf die Entstehungsfaktoren, den andauernden Umbruch im Osten unseres Kontinents, den tiefgreifenden gesellschaftlichen Wandel in den westlichen Wohlstandsgesellschaften und eine alles umfassende Globalisierung durch Technik und Verkehr, habe ich zu Beginn hingewiesen. Repressive, polizeiliche, strafrechtliche und präventive Maßnahmen werden zur Eindämmung und Zurückdrängung von Kriminalität deshalb letztlich allein niemals ausreichen. Unverzichtbar ist es, daß die gesellschaftspolitische Auseinandersetzung über Kriminalität, ihre Bekämpfung und ihre Ursachen vorangetrieben und auf ein einheitliches Ziel zugeführt wird.

Auch der Bürger kann dabei viel bewirken:

- Er kann sich zwar leider vor der Bedrohung durch eine schwere Straftat nur wenig selber schützen,
- aber er kann durch seine Haltung und Meinung sehr zu einem politischen Klima beitragen, in dem die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität eine staatliche Hauptaufgabe darstellt.

Der Kampf gegen die Organisierte Kriminalität kann in Deutschland von Staat, Bürgern und Gesellschaft gewonnen werden, wenn er eindeutig und offensiv geführt wird. Die Bundesregierung ist dazu fest entschlossen.

Lage und Lageentwicklung der Organisierten Kriminalität in Deutschland

Volker Gehm

Von Bundespräsident Roman Herzog ist die Aussage bekannt, daß Zahlen/Statistiken den Zuhörer langweilen und ihn anschließend aus dem Saal vertreiben. Ich werde nicht umhinkommen, Ihnen bei einem Lagevortrag Zahlen zu präsentieren. Ich hoffe, Sie jedoch zu interessieren, und einen Beitrag zum Verständnis dieses komplexen Themas „Organisierte Kriminalität“ zu leisten.

In den vergangenen Jahrzehnten haben die Gesellschaften der westlichen Welt einen Weg zurückgelegt, der sich in einem komplizierten und vielschichtigen Aufbau äußert. Dieser Prozeß wurde begleitet von einer Entwicklung der westlichen Ökonomien hin zu einer perfekten Organisation wirtschaftlichen Handels. Organisierte Kriminalität läßt sich regelmäßig nur vor dem Hintergrund des wirtschaftlichen Entwicklungsprozesses verstehen und auch der dadurch bedingten Nachfragesituation der nationalen Märkte. So bilden beispielsweise die wirtschaftlich potenten Staaten einen Markt für Heroin und Kokain, die Produkte werden jedoch in weniger entwickelten Ländern Asiens und Südamerikas produziert. Umgekehrt besteht in einzelnen hochentwickelten Staaten kein Markt für den Handel mit gestohlenen Kraftfahrzeugen im größeren Stil, während in wirtschaftlich schwächeren Ländern dagegen ein reger Bedarf auf diesem Sektor festzustellen ist.

Organisiert handelnde Kriminelle operieren anders als die Polizei und Justiz „grenzenlos“. In langwierigen und mit beträchtlichem Aufwand betriebenen Ermittlungsverfahren stellen wir regelmäßig fest, daß sich die internationale Organisierte Kriminalität in Form krimineller Netzwerke höchst unterschiedlicher Prägung präsentiert.

Ich möchte anhand eines aktuellen Falles das Phänomen „Organisierte Kriminalität“ beschreiben und Bekämpfungsansätze aufzeigen:

Seit Einführung der Wirtschafts- und Währungsunion am 1. 7. 1990 ist in den neuen Ländern und Berlin ein reger illegaler Handel mit un versteuerten Zigaretten durch vietnamesische Straftätergruppierungen festzustellen. Diese konkurrieren untereinander und gehen sowohl innerhalb der eigenen als auch

gegenüber anderen Gruppen außerordentlich gewalttätig vor. Die zunehmende Brutalisierung der Auseinandersetzungen fand in der Ihnen allen bekannten Serie von insgesamt 90 Tötungsdelikten einen traurigen Höhepunkt.

Der Vertrieb der Zigaretten erfolgt über den Straßenverkauf oder durch Belieferung von Kunden in Form eines Bestellsystems. Die Beschaffung der zum illegalen Handel bestimmten Zigaretten geschieht auf vielfältige Weise:

- als bandenmäßig organisierte Einfuhr,
- durch Schlepperkolonnen über die sogenannte grüne Grenze aus Polen,
- als „Ameisenschmuggel“ durch Fußgänger oder
- im gewerblichen Güterverkehr.

Die strafbaren Handlungen vietnamesischer Täter erstreckten sich in Deutschland nicht nur auf den illegalen Zigarettenhandel und die damit im Zusammenhang stehenden Gewaltdelikte. Es liegen auch Erkenntnisse über vietnamesische Schleuserorganisationen in osteuropäischen Staaten sowie Hinweise auf

- Menschenhandel,
- Schutzgelderpressung und
- Geldwäsche

vor.

Bei der Bekämpfung der Kriminalität vietnamesischer Straftäter traten zunächst erhebliche Probleme auf. Die Tätergruppen vollzogen eine strenge, ethnisch bedingte Abschottung gegenüber allen anderen Personenkreisen. Daraus und aus der abschreckenden Wirkung der Gewalt- und Tötungsdelikte innerhalb der vietnamesischen Gruppierungen resultierte eine zunächst fehlende Aussage- und Kooperationsbereitschaft („Mauer des Schweigens“) gegenüber den Strafverfolgungsbehörden. Täter-Opfer-Beziehungen sowie sprachliche Barrieren, verbunden mit ständigen Drohungen gegenüber Dolmetschern, die in der Folge oftmals nicht mehr bereit waren zu übersetzen, behinderten zusätzlich die Ermittlungen.

Das Bundeskriminalamt richtete im Zusammenwirken mit den Polizeien der betroffenen Bundesländer und dem ZKA/GSD daraufhin die Koordinierungsgruppe „Vietnamesische Kriminalität“ ein.

Flankierende Koordinierungsgespräche fanden mit Bundesbehörden (Zoll, Grenzschutz, Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, Aus-

länderzentralregister) und den beteiligten Bundesländern über die weitere Zusammenarbeit statt. Zeitnah erfolgte die Entsendung eines Verbindungsbeamten des Bundeskriminalamtes nach Vietnam sowie die Kontaktaufnahme zu sachbearbeitenden Dienststellen in Polen und Tschechien zum Zwecke des Informationsaustausches.

Die Erstellung eines Lagebildes, die anschließende Bündelung der Ressourcen sowie akribische kriminalistische Arbeit vor allem in Berlin und Sachsen führten zu bedeutenden Erfolgen der Strafverfolgungsbehörden.

Das Beispiel „Kriminalität vietnamesischer Sträfer“ belegt:

Kriminalistisches Handeln erfordert nicht nur Wissen über die vordergründige Lage, sondern auch über Faktoren, die Einfluß auf Entstehung und Entwicklung der Kriminalität ausüben. Sie sind ihrem Wesen nach nichts Statisches, sondern müssen Entwicklungen und Schubkräfte aufzeigen.

Dem Bundeskriminalamt kommt in seiner Zentralstellenfunktion die Aufgabe zu, Daten über Organisierte Kriminalität zusammenzutragen, um daraus ein möglichst umfassendes aktuelles Lagebild zu entwickeln.

Ausgehend von der OK-Definition wird durch das Bundeskriminalamt und die Landeskriminalämter seit 1991 ein bundesweites „Lagebild Organisierte Kriminalität“ erstellt. Dieses polizeiliche Lagebild belegt von 1991 bis 1995 insgesamt 2.355 OK-Ermittlungsverfahren.

Aus dem polizeilichen Lagebild der Organisierten Kriminalität in Deutschland wird deutlich, daß die Organisierte Kriminalität keineswegs als regionales Phänomen zu begreifen ist. Vielmehr beweisen international operierende kriminelle Organisationen eine hohe Anpassungsfähigkeit, die sowohl in der kurzfristigen regionalen Verlagerung als auch in einer schnellen Umorientierung ihrer Aktivitäten erkennbar wird. Deutlich wurde dies bei der Öffnung der Grenzen nach Osteuropa.

Im Rahmen der analysierten Verfahren wurden 7.922 Tatverdächtige mit insgesamt 87 verschiedenen Nationalitäten ermittelt. Von allen Tatverdächtigen besaßen lediglich 36,4% die deutsche Staatsangehörigkeit.

Die größte Gruppe der nichtdeutschen Tatverdächtigen stellten türkische Staatsangehörige mit 14,6% dar. Hiernach folgen Tatverdächtige aus der heutigen

Bundesrepublik Jugoslawien mit 7,5 % sowie italienische und polnische Staatsangehörige mit je 5,7 %. Der signifikant hohe Anteil der nichtdeutschen Tatverdächtigen mit 63,6 % im OK-Bereich ist bemerkenswert, da der Anteil von ausländischen Tatverdächtigen an der Gesamtkriminalität deutlich geringer ist.

Die starke Präsenz nichtdeutscher Tatverdächtiger korreliert mit den internationalen Tatbezügen, die wir allein von der Bundesrepublik Deutschland aus feststellen konnten: In 118 der analysierten Verfahren wurden Verbindungen zu ausländischen Täterorganisationen offenbar. So wurden unter anderem Verbindungen zur Camorra und sizilianischen Mafia in je 13 Verfahren, zur N'drangheta in sechs Verfahren und zur „russischen Mafia“ in drei Verfahren festgestellt. Darüber hinaus wurden in acht Verfahren Verbindungen zur kurdischen PKK erkannt. 69,5 % aller analysierten Ermittlungsverfahren wiesen internationale, 13,4 % überregionale und nur 16,9 % ausschließlich regionale Bezüge auf.

Eine der wesentlichen Gefahren der Organisierten Kriminalität liegt in der systematischen Ausnutzung der Gestaltungsvielfalt und Flexibilität unserer Wirtschaftsräume und unserer freiheitlich-demokratischen Rechtssysteme mittels krimineller Methoden.

Die häufig – selbst von Fachleuten und Insidern – schwer durchschaubaren internationalen Finanzwege werden gleichzeitig zur Verschleierung von Straftaten und zur Geldwäsche genutzt.

1995 erkannten wir in 79,8 % aller Ermittlungsverfahren mit OK-Relevanz die Verwendung gewerblicher oder geschäftsähnlicher Strukturen. Dies zeigt sich unter anderem in der Gründung von Scheinfirmen oder den verschiedenen Formen der Geldwäsche. Die Gründung und das Betreiben von Banken, Geldwechselstuben und Speditionsbetrieben gehört mittlerweile zum Repertoire des internationalen Rauschgifthandels.

Ich möchte an dieser Stelle auch etwas zu den durch die Organisierte Kriminalität verursachten Schäden und ihren illegal erzielten Gewinnen bemerken. Dabei spreche ich von den polizeilich bekanntgewordenen und ermittlungsmäßig nachvollziehbaren Schäden. Das sind die gesicherten Fakten, über die wir verfügen. Allein schon die belegbaren Zahlen sind eindrucksvoll genug und verdeutlichen das wirtschaftliche Gefahrenpotential.

Organisierte Tätergruppen verursachten im Bereich der Eigentums- und Vermögensdelikte seit 1991 einen Schaden von fast 10,5 Milliarden DM. Der dar-

über hinaus tagtäglich entstehende Schaden für unser Sozialsystem durch die einzelnen Erscheinungsformen der Organisierten Kriminalität wie Rauschgift-handel, Umweltkriminalität, Korruption oder Menschenhandel kann wohl volkswirtschaftlich niemals exakt berechnet werden.

Lassen Sie mich Entwicklungstendenzen von Organisierter Kriminalität an einem weiteren Fall verdeutlichen:

Ermittlungsverfahren gegen Unternehmen der Bauwirtschaft und des Baunebengewerbes belegen den Mißbrauch von Kapital zur Kartellbildung und Preisabsprache. Mehr oder weniger subtile Einflußnahmen auf Entscheidungsträger der Gesellschaft können durch ein eindrucksvolles Beispiel aus Italien deutlich gemacht werden:

In der Region Neapel gelang es der Camorra durch eine systematische Unterwanderung der kommunalen Wirtschaft und der Eroberung von Schlüsselfunktionen in der kommunalen Verwaltung zentralen Einfluß zu gewinnen. Zielsetzung der kriminellen Gruppierung war es, durch ein Konsortium den Markt zu beherrschen. Die Strategie begann mit einem flächendeckenden Wahlkampf zugunsten anfälliger politischer Exponenten. Dadurch wurde Abhängigkeit erzielt. In der Folgezeit traten die Camorra-Chefs als Sponsoren für Fußballvereine und soziale Einrichtungen auf und wurden damit bei öffentlichen Veranstaltungen allgegenwärtig. In einem zweiten Schritt gelang es, die Kontrolle über die meisten Unternehmen der Baubranche in einer Region zu übernehmen. Durch massive Investitionen, begleitet von Attentaten und Erpressungen entstand schließlich dieses Konsortium. Durch den Einfluß auf Politiker wurden alle öffentlichen Aufträge schließlich diesem Konsortium übertragen. Soweit dieses Beispiel aus Italien.

Die Korruptionsproblematik hat während der letzten Jahre ein immer größeres Interesse in der Öffentlichkeit erfahren. Dies gilt für das In- und Ausland gleichermaßen.

Bei näherer Betrachtung des Phänomens Korruption ist jedoch festzustellen, daß wenig belegbare Fakten zu dieser Kriminalitätsform vorliegen. Vorhandene Instrumente, wie beispielsweise die Polizeiliche Kriminalstatistik und der kriminalpolizeiliche „Meldedienst Wirtschaftsstraftaten“, der auch Meldungen von Korruptionsdelikten umfaßt, reichen zur Analyse des Phänomens „Korruption“ und zur Erarbeitung von Bekämpfungsstrategien nicht aus.

Die Diskrepanz zwischen dem steigenden Interesse bei der Betrachtung des Phänomens und den fehlenden belegbaren Daten führte in der Bund-Länder-Kommission „Organisierte Kriminalität“ im Oktober 1994 zu der Entscheidung, ein bundesweites Lagebild zu erstellen – mit folgendem Ergebnis:

In Deutschland waren im Jahre 1994 insgesamt 258 Korruptionsermittlungsverfahren anhängig. In diesen Verfahren wurden insgesamt 1.080 tatverdächtige „Geber“ sowie 477 tatverdächtige „Nehmer“ ermittelt.

Herausragende Ziele von Korruptionshandlungen waren

- die öffentliche Verwaltung mit 173 Nennungen und
- Strafverfolgungsbehörden mit 82 Nennungen.

Eine „Beeinflussung der Wirtschaft“ wurde lediglich in fünf Verfahren gemeldet.

Brennpunkte innerhalb des Zielbereiches „öffentliche Verwaltung“ waren

- die Vergabe öffentlicher Aufträge im Baubereich mit 61 Nennungen und
- die Erteilung von Arbeits-, Aufenthalts-, Fahr- und waffenrechtlichen Erlaubnissen mit 45 Nennungen.

33 oder 12,8 % der gemeldeten Verfahren wiesen OK-Bezüge auf.

Die Auswertungsergebnisse lassen den Schluß zu, daß sich Korruption insbesondere dann zu einem gesellschaftlichen Problem entwickelt, wenn verfestigte Strukturen vorliegen und die Korruption auf Dauer angelegt ist. Es ist zu befürchten, daß sich unsere Gesellschaft nicht auf Dauer immun gegen diese Entwicklung erweist. Für die Einschätzung dieses Phänomens ist nicht allein der entstandene Schaden entscheidend. Gravierender dürfte sich der aus der Korruption resultierende Vertrauensverlust der Bevölkerung in die Integrität des Staates auswirken.

Neben dem deliktübergreifenden Lagebild OK sowie dem deliktsspezifischen Lagebild Korruption werden durch das Bundeskriminalamt turnusmäßig weitere, deliktsspezifische Lagebilder, insbesondere in den klassischen Bereichen der Organisierten Kriminalität, erstellt.

Um es Ihnen beispielhaft aufzuzeigen:

Die Balkanroute und ihre Alternativstrecken stellen im Bereich der Rauschgiftkriminalität unverändert einen Brennpunkt für die Strafverfolgungsbehörden dar. Ihre Bedeutung ergibt sich unter anderem aus der Tatsache, daß bis zu 80 % des in Europa sichergestellten Heroins über die Balkanroute sowie deren Alternativstrecken geschmuggelt wird. Hierbei sei erwähnt, daß die Sicherstellungsmenge Heroin in Deutschland im 1. Halbjahr 1996 im Vergleich zum entsprechenden Zeitraum des Vorjahres um 44,5 % angestiegen ist.

Die Sicherstellungsmenge Kokain ist hingegen im 1. Halbjahr 1996 gegenüber dem Vergleichszeitraum des Vorjahres um fast ein Drittel zurückgegangen. Ursache hierfür ist das Ausbleiben von Großsicherungsmengen in deutschen Seehäfen, die im vorigen Jahr noch nahezu 60 % der Gesamtmenge ausmachten. Der Zufuhrdruck von Kokain in die Bundesrepublik Deutschland hielt jedoch unvermindert an. Auf den deutschen Flughäfen wurden 454 kg (78 % der Gesamtmenge) angehalten.

Eine erhebliche Steigerung an Sicherstellungsmengen im 1. Halbjahr 1996 im Vergleich zum Vergleichszeitraum haben wir im Bereich der synthetischen Drogen zu verzeichnen. So stiegen die Sicherstellungsmengen bei Amphetamin um 69 %, bei Ecstasy um mehr als das Doppelte, nämlich 118 %, was im übrigen der Tendenz der letzten Jahre entspricht. Lediglich die LSD-Sicherungsmenge ist im Vergleich zum Vorjahreszeitraum nahezu unverändert.

Ein herausragendes Charakteristikum von Straftaten der Organisierten Kriminalität ist, daß Gewinne in beachtlicher Größenordnung erzielt werden, die im Wege der Geldwäsche in den regulären Wirtschafts- und Finanzkreislauf eingeschleust werden. Dadurch wird es kriminellen Kreisen möglich, die illegal erwirtschafteten Vermögenswerte zu erhalten und dem Zugriff der Strafverfolgungsbehörden zu entziehen.

In 42 der 1995 durch das Bundeskriminalamt analysierten OK-Verfahren liegen Hinweise auf Geldwäschedelikte gemäß § 261 StGB vor. In 15 dieser Verfahren wurden 135 Verdachtsanzeigen nach dem Geldwäschegesetz erstattet.

Auch 1995 kamen die Verdachtsanzeigen überwiegend von Kreditinstituten. Der Umfang der durchgeführten verdächtigen Transaktionen beträgt nach Umrechnung der unterschiedlichen Währungsbeträge über 99 Millionen DM.

Der Menschenhandel in der Bundesrepublik Deutschland wird weiterhin durch die hohe Anzahl der Opfer aus den Staaten Osteuropas geprägt. Ein Ende dieser seit 1989 andauernden Entwicklung ist derzeit nicht abzusehen, da unter anderem weiterhin unbefriedigende wirtschaftliche und soziale Verhältnisse in Osteuropa herrschen und die Wirtschaftskraft und Verkehrsinfrastruktur in den westeuropäischen Staaten weiterhin eine hohe Anziehungskraft entfalten.

Im Vergleich zu 1994 läßt sich ein deutlicher Anstieg der Fallzahlen sowie der Anzahl der Täter (+ 27,1%) und Opfer (+ 67,8%) feststellen. Beim Menschenhandel handelt es sich um ein sogenanntes Kontrolldelikt, welches in der Regel nur durch aktives Einschreiten der Polizei erkannt wird. Anzeigen von Dritten oder der Betroffenen selbst bilden die Ausnahme. Hierbei gebildete Strukturen dürfen auch als Grundlage für den Einstieg in weitere Bereiche der Organisierten Kriminalität betrachtet werden.

Ich erwähnte die klassischen Bereiche der Organisierten Kriminalität, doch der Phantasie organisiert handelnder Krimineller sind im wahren Sinne des Wortes keine Grenzen gesetzt. Zukunftsorientiert muß sich die Polizei auch auf die folgenden Problemfelder konzentrieren:

- Kriminalität mit/auf neuen elektronischen Übertragungswegen (Internet, E-Mail und anderes)
- elektronischer Zahlungsverkehr (Stichwort: „elektronische Geldbörse“)
- Manipulationsmöglichkeiten bei digitalen Bildinformationen beziehungsweise Dokumenten
- Verfälschungsmöglichkeiten bei mit Chipkartentechnologie gesicherten Urkunden
- Überwindung elektronischer Sicherungssysteme (Wegfahrsperrern usw.)

Lagebilder sind überwiegend sogenannte Arbeitsstatistiken, die deshalb einer Ergänzung bedürfen. Über die bloße Beschreibung der Situation in Lageberichten hinaus müssen zukünftig qualitativ ausgewertete Lagebilder erstellt werden, um kriminalistische Problembereiche im Zusammenhang mit politischen und gesellschaftlichen Entwicklungen (etwa Liberalisierungstendenzen in bezug auf Rauschgifte) definieren und entsprechende Entscheidungsgrundlagen für weitere kriminalpolitische und/oder -strategische Maßnahmen anbieten zu können.

Es bedarf insbesondere der Erstellung von europaweiten Lagebildern. Weltweite Migrationsströme erfordern eine Neubestimmung der Dimension der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität. Hierbei sind Ost-West- und Süd-Nord-Bewegungen verstärkt zu berücksichtigen. Dies ist nur durch europaweite Lagebilder OK zu leisten, da nur ein international abgestimmter und auf fundierten Lageerkenntnissen beruhender Bekämpfungsansatz erfolgversprechend ist.

Von großer Bedeutung sind auch regionalisierte, über Ländergrenzen hinausgehende unabhängige nationale Lagebilder, die jedoch nicht nur für einzelne Städte oder Bundesländer, sondern für kriminalgeographische Regionen wie beispielsweise Rhein/Main, Rhein/Neckar zu erstellen sind.

Den aufgezeigten Anforderungen zu entsprechen, erfordert die Einbeziehung aller mit der OK-Bekämpfung befaßten Dienststellen. In der Zusammenarbeit mit dem Zoll beispielsweise sollten über die Gebiete der Rauschgiftkriminalität und der Finanzermittlungen hinaus auch andere Deliktsfelder der Organisierten Kriminalität mit berücksichtigt werden, soweit beim Zoll entsprechende Zuständigkeiten gegeben sind.

An dieser Stelle möchte ich auch auf die Bedeutung der kriminalistisch-kriminologischen Forschung hinweisen. Durch sie können Auswirkungen von gesellschaftlichen oder politischen Änderungen auf die Kriminalitätsentwicklung prognostiziert werden. Denn die vorliegenden Lagebilder haben letztlich nur eine begrenzte Aussagekraft. Zu viele Fragen bleiben unbeantwortet.

Um die Effizienz der Bekämpfungsmaßnahmen zu steigern, müssen die verschiedenen, mit der OK-Bekämpfung befaßten Bundes- und Länderbehörden im Rahmen eines Gesamtplanes koordiniert werden, um an klar definierten Zielen und Schwerpunkten orientiert arbeitsteilig zusammenzuwirken. Eine sinnvolle Umsetzung ist jedoch nur möglich, wenn die konzeptionellen Vorstellungen der Polizei ihre Ergänzung auf der justitiellen Ebene finden, und ich denke dabei insbesondere an die Einrichtung von weiteren spezialisierten Staatsanwaltschaften.

Durch einen Wandel der Kriminalitätsslage in der Bundesrepublik Deutschland, der nicht nur durch den markanten Anstieg der Kriminalitätsstatistik in nahezu allen Bereichen, sondern auch durch den zunehmenden Einfluß organisierter professioneller und internationaler Tätergruppierungen gekennzeichnet ist, hat der tradierte Ansatz kriminalpolizeilicher Auswertung, also die Betrachtung

von Einzelfällen, die aufbereitet, analysiert und bewertet werden, nur noch sehr beschränkte Wirkung und erreicht regelmäßig nur die sogenannte Ausführungsebene.

Die Polizei hat erkannt, daß damit eine nachhaltige Bekämpfung der Organisationen nicht möglich ist. Das geringe „Störfeuer“, das polizeiliche Maßnahmen auf der unteren Ebene der Straftäter auslöste, konnte die Organisationen und deren Führungspersonen nur wenig beunruhigen, da „Ausfälle“ auf dieser Ebene sehr schnell ersetzbar waren.

Eine dringend notwendige neue Bekämpfungsstrategie erforderte neben der Schaffung weiterer rechtlicher Voraussetzungen ein neues polizeiliches Auswerteverständnis, das zur Erkennung von Führungspersonen und Führungsstrukturen der Organisierten Kriminalität und somit zur nachhaltigen Bekämpfung durch strafrechtliche Maßnahmen gegen diese Täterebene beitragen sollte.

Lassen Sie mich anhand der Maßnahmen, die das Bundeskriminalamt im Rahmen der Bekämpfung der Italienischen Organisierten Kriminalität (IOK) ergriffen hat, dieses neue Auswerteverständnis erläutern und den erforderlichen Paradigmenwechsel belegen:

Seit mehreren Jahrzehnten hat die Italienische Organisierte Kriminalität – umgangssprachlich auch als die „Mafia“ bezeichnet – ihre Aktivitäten über Italien hinaus auf andere europäische Länder und andere Kontinente ausgedehnt. Unterschiedliche Aussagen und Einschätzungen sowie die öffentlich geführte Diskussion über Mafia-Aktivitäten in Deutschland bewirkten eine Fokussierung polizeilicher Aktivitäten auf diesen Bereich.

Um eine Verifizierung der Einschätzungen zu erreichen, war es zunächst erforderlich, Fakten über die Italienische Organisierte Kriminalität in Deutschland zusammenzutragen. Schon diese Lagebetrachtungen bedeuteten einen wesentlichen Schritt in der Bekämpfung der Italienischen Organisierten Kriminalität, da sich hierdurch

- erstmals ein Überblick über Ausmaß und regionale Brennpunkte dieser Kriminalitätsart ergab, und somit
- eine Spezialisierung der eingesetzten Beamten, insbesondere durch die Kontakte und den Erkenntnisaustausch mit den italienischen Spezialdienststellen, erreicht werden konnte.

Eine konsequente Fortführung dieses Schrittes wurde durch das Einsetzen einer Arbeitsgruppe unter Führung des Bundeskriminalamtes und unter Einbindung der Bundesländer, in denen die erkannten Brennpunkte der Italienischen Organisierten Kriminalität lagen, sowie unter unmittelbarer Beteiligung der zuständigen italienischen Antimafiabehörde DIA (*Direzione Investigativa Antimafia*) erreicht.

Die Grundidee dieser Arbeitsgruppe beruhte darauf, daß die alleinige Betrachtung von Ermittlungsverfahren gegen bekannte Mitglieder der Mafia-Organisationen nicht zum Ziel führen kann, sondern weitergehende Betrachtungen des Dunkelfeldes notwendig sind. Ausgangspunkt dafür waren bei der Polizei vorhandene Daten über italienische Straftäter, die entweder in Deutschland kriminalpolizeilich in Erscheinung getreten waren oder aber der deutschen Polizei aufgrund anderer Umstände, etwa durch Fahndungsersuchen ausländischer Behörden, bekannt waren. Durch eine spezielle Auswertemethodik wurden diese Daten auf Relevanz im Sinne des Projektansatzes überprüft, um so einen zentralen Bestand von Daten zu erhalten, der für tiefgreifende Überprüfungen von Interesse war.

In Italien wurden die auf diese Weise herausgefilterten Daten daraufhin überprüft, ob die darin enthaltenen Personen als Mitglied der „Mafia“ bekannt waren. Die Überprüfung führte zu dem Ergebnis, daß mehrere hundert Personen als Mafia-Mitglieder in den unterschiedlichsten Positionen, angefangen bei einfachen Mitgliedern bis hin zu Capos, also Führer von Organisationen oder Teilorganisationen bei den italienischen Behörden bekannt waren. Schon dieses Ergebnis verdeutlichte die Dimension von möglichen Mafia-Einflüssen in unserem Land. In der Folge wurden in Deutschland und Italien weitergehende Informationen, insbesondere solche, die auf familiäre sowie strukturelle Zusammenhänge der Mafia-Organisationen in Italien und Deutschland hindeuteten, erhoben. Die Zusammenführung, Auswertung und Bewertung dieser Erkenntnisse führte zu einer Reihe von Ermittlungsverfahren, die zum Teil parallel in Deutschland und Italien geführt wurden und zum Ziel hatten, Führungsstrukturen von Mafia-Organisationen oder Teilorganisationen in Deutschland zu erkennen und die Strukturen der Organisationen zu zerschlagen. Neben diesen Ermittlungsverfahren mußte aufgrund dieses Projektes die bisherige Sichtweise über Mafia-Kriminalität revidiert werden. Unter anderem können folgende Kernaussagen belegt werden:

- Mafia-Organisationen und Führungspersonen haben in Deutschland Fuß gefaßt.

- Die in Deutschland agierenden Organisationen sind mittlerweile zum Teil in der Lage, unabhängig von der italienischen Mutterorganisation zu existieren.
- Die aus Italien bekannte strikte Trennung zwischen den einzelnen Mafia-Gruppierungen (sizilianische Mafia, kampanische Camorra, kalabresische N'drangheta unter anderem) ist in Deutschland nicht konsequent durchgehalten; es gibt Formen der Zusammenarbeit bei der Begehung von Straftaten.
- Die Bundesrepublik Deutschland ist nicht nur Ruhe- und Rückzugsraum für Mitglieder der Mafia, sondern zunehmend auch Betätigungsfeld geworden.
- Strukturen der Italienischen Organisierten Kriminalität und deren Führungspersonen haben sich teilweise in Deutschland etabliert.

Diese Art von *intelligence*-Arbeit, also von qualifizierter und proaktiver Auswertung und Informationsbeschaffung sowie die Form einer engen nationalen und internationalen Zusammenarbeit ist meines Erachtens einer der Schlüssel zum Erfolg.

Inzwischen gibt es im Bundeskriminalamt eine Reihe ähnlich gelagerter Projekte. Darunter auch eine vorbildliche Kooperation zwischen dem FBI, der bereits zitierten DIA, der kanadischen Bundespolizei RCMP, der englischen Zentralbehörde NCIS und der Hauptverwaltung Organisierte Kriminalität des russischen Innenministeriums. Diese Zusammenarbeit ist wesentlicher Bestandteil des Auswerteprojektes „Organisierte Kriminalität durch Straftätergruppen aus der ehemaligen Sowjetunion“, kurz: ESOK.

Nach Auswertung aller bisher zugänglichen Informationsquellen scheint die russisch-eurasische Organisierte Kriminalität in der ehemaligen Sowjetunion über kein einheitliches Zentrum ähnlich der sizilianischen Mafia zu verfügen. Sie präsentiert sich in weiten Bereichen in Form einer Vielzahl von streng nach dem Abschottungsprinzip aufgebauten kriminellen Vereinigungen. Sicher ist jedoch schon jetzt, daß uns dieses Kriminalitätsphänomen in Zukunft äußerst stark beschäftigen wird.

Ich habe bereits dargelegt, daß eines der zentralen Probleme bei der systematischen OK-Bekämpfung die Erkenntnisgewinnung darstellt. Die Polizei sieht

sich zunehmend vor die Schwierigkeit gestellt, neue beziehungsweise sich verfestigende Strukturen frühzeitig zu erkennen, um diese bekämpfen zu können.

Gefordert ist eine Strategie der OK-Bekämpfung, die gleichermaßen präventiv wie repressiv ausgerichtet ist. Ein Hauptziel dieses strategischen Ansatzes umfaßt die Gewährleistung eines qualifizierten, aktuellen Lagebildes. Von besonderer Bedeutung ist dabei die umfassende technische Neustrukturierung des Informationssystems INPOL. Da dessen polizeifachliche und technische Konzeption noch aus dem Anfang der 70er Jahre stammt, wird es den gestiegenen Anforderungen in zunehmenden Maße nicht mehr gerecht. So soll mit der Neustrukturierung von INPOL erstmalig ein bundesweites polizeiliches Führungs- und Informationssystem realisiert werden.

Lassen Sie mich zum Abschluß den wesentlichen Inhalt meiner Ausführungen noch einmal kurz stichpunktartig darstellen:

- Organisierte Kriminalität ist eine reale Situation, keine imaginäre Bedrohung.
- Die „sichtbare“ Organisierte Kriminalität, also die von Polizei und Justiz festgestellte, ist nur die Spitze des Eisberges. Sie kann sich in allen Deliktsbereichen zeigen, nicht nur dort, wo sie allgemein als existent vermutet wird.
- Die Gefährlichkeit der Organisierten Kriminalität liegt darin, daß sie durch Verinnerlichung ökonomischer Vorgehensweisen die Wirtschaft infiltrieren und so wirtschaftliche Macht anhäufen kann.
- Dadurch ist die Gesellschaft als Ganzes und jeder Bürger selbst gefährdet, wobei dies nur indirekt wahrnehmbar ist.
- Die wirksame Bekämpfung der Organisierten Kriminalität ist nur mit modernen Eingriffsbefugnissen möglich. Der Gesetzgeber hat mit dem Gesetz zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität, dem Geldwäschegesetz und dem Verbrechensbekämpfungsgesetz wichtige Voraussetzungen geschaffen. Der Praktiker begrüßt die politischen Bemühungen, auf diesem Wege weiter fortzuschreiten.
- *Intelligence*-Arbeit ist Ausdruck eines modernen Auswertverständnisses.

- Das organisatorische und kriminalistische Instrumentarium für die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität muß noch weiter fortentwickelt werden. Dies gilt nicht nur für die Polizei, sondern auch für die Justiz.
- Organisierte Kriminalität ist kein regionales Phänomen und deshalb nur durch überregionale beziehungsweise internationale Abstimmung und Zusammenarbeit zu bekämpfen. Kriminalitätsentwicklungen in unseren Nachbarländern bedrohen die Sicherheit in unserem in Europa zentral gelegenen Land. Diesem Umstand, daß Organisierte Kriminalität mehr und mehr internationale Dimensionen enthält, haben wir Rechnung zu tragen. Nationale Maßnahmen mit lediglich am einzelnen Kriminalfall orientierten internationalen Informationskontakten werden eine wirksame Kriminalitätsbekämpfung nicht leisten können. Es gilt, den gemeinsam eingeschlagenen Weg einer starken übergreifenden Zusammenarbeit im Hinblick auf die gemeinsamen Kriminalitätsphänomene zügig weiter zu beschreiten und auf der Basis der gewonnenen positiven Erfahrungen weiter auszubauen.



MinDir Reinhard Rupprecht (BMI) und AP Volker Gehr (BKA) erörtern das Tagungsthema aus der Sicht von Rechtsstatsachen und unter Lageaspekten.

Rechtstatsachen als Basis der OK-Gesetzgebung

Reinhard Rupprecht

Die 11. Strafkammer des LG Frankfurt/Main hat am 26. August 1996 einen Hütchenspieler aus dem Kosovo vom Vorwurf des illegalen Glücksspiels freigesprochen. Das Gericht sah sich zu dieser Entscheidung gezwungen, da der vom Bundesgerichtshof geforderte Nachweis nicht möglich war, daß das Hütchenspiel mit einer so hohen Geschwindigkeit gespielt wurde, daß ein durchschnittlicher Spieler chancenlos bleiben mußte. Pikanterweise plädierte auch die Staatsanwaltschaft auf Zurückweisung der eigenen Berufung gegen die freisprechende erstinstanzliche Entscheidung. Auslöser dieses Vorfalls ist die Entscheidung des Bundesgerichtshofes zur Strafbarkeit des Hütchenspiels aus dem Jahr 1989.¹ Scharfsinnig wird dort unterschieden zwischen grundsätzlich erlaubtem Geschicklichkeitsspiel und nach § 284 StGB strafbarem Glücksspiel mit dem Ergebnis, daß nunmehr im Fall des Hütchenspielens der Tatnachweis des unerlaubten Glücksspiels eine penible Observation des Spielvorgangs – eingedenk der kleinen Spielgeräte – unter Einsatz von Ferngläsern und mehreren Beamten erforderlich macht. Oberstaatsanwalt Sack schreibt zu dieser Entscheidung des Bundesgerichtshofes:

„Es ist nur so zu verstehen, daß die Richter über die tatsächliche Gestaltung des inkriminierten ‘Spiels’ unzureichend informiert waren.“²

Man kann nur Mutmaßungen darüber anstellen, daß die Richter keine Vorstellung vom organisierten Vorgehen der Täter hatten, vom planmäßigen Anlocken der späteren Opfer durch Gehilfen des Täters, die als „Anreißer“ zunächst große Gewinne erzielen, um beim Opfer den Eindruck einer realen Gewinnchance zu erwecken.

Eine solche Entscheidung des Bundesgerichtshofes wäre nicht ergangen, wenn das Gericht zu diesem Zeitpunkt bereits erkannt hätte, daß das Hütchenspiel keine eher lästige als strafwürdige Erscheinung in Deutschlands Fußgängerzo-

¹ Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Strafsachen (BGHSt), 36. Band, 1990, S. 74 – 80.

² Hans-Jürgen Sack: Das „Hütchenspiel“ – ein eindeutiger Betrug. In: Neue Juristische Wochenschrift (NJW), Jg. 45, Heft 40, 1992, S. 2540 f.

nen ist, als vielmehr eine organisierte Form des Betruges, die von kriminellen Vereinigungen kontrolliert wird, die sich blutige Auseinandersetzungen um ihre Machtbereiche liefern. Diese Organisationen werden sich weitere Tätigkeitsfelder suchen, wenn sie sich mit Hilfe dieser Einnahmequelle etablieren konnten.

Festzuhalten ist: Die Entscheidung wird weder dem Unrechtsgehalt der Tat noch dem sicherheitspolitischen Bedürfnis nach ihrer Bestrafung und der damit verbundenen spezial- und generalpräventiven Wirkung gerecht. Die Ursache hierfür liegt in Beweisforderungen, die in der Praxis kaum zu erbringen sind, wobei es unerheblich ist, aus welchen Gründen das Gericht diese Beweisforderung stellt.

Die Strafwürdigkeit des Hütchenspiels und die unter Zugrundelegung dieser Gerichtsentscheidung kaum mögliche strafrechtliche Ahndung bilden für den Gesetzgeber wichtige Rechtstatsachen, die ihn zur Änderung oder Ergänzung der insoweit bestehenden Strafrechtsvorschriften veranlassen können.

Derzeit wird ein neuer Anlauf genommen zur Novellierung des Waffenrechts. Dabei stellen sich viele für die Rechtsetzung ganz wesentliche Fragen. Zum Beispiel:

- Wie eng soll das Bedürfnisprinzip geregelt werden?
- In welchem Ausmaß stammen Waffen, die zu kriminellen Handlungen benutzt werden, aus legalen Beständen von Bedürfnisinhabern?
- Kommt es dabei wesentlich auf die Zahl der Waffen an, die ein Bedürfnisinhaber, etwa ein Jäger oder ein Sportschütze, besitzt?
- In welchem Umfang wächst der Waffenbestand durch das sogenannte Erbenprivileg?
- Gibt es überhaupt eine eindeutige positive Korrelation zwischen dem Umfang des legalen Waffenbesitzes im Volk und dem Ausmaß der Schusswaffenkriminalität, oder kommt es nicht entscheidend darauf an, durch scharfe Zuverlässigkeitskriterien und deren strikte Prüfung und durch ebenso strikte Vorschriften und Kontrollen der Waffenaufbewahrung, das Überwechseln von Waffen aus dem legalen in den illegalen Besitz zu verhindern?

Diese und andere Fragen drängen sich auf, und nur auf wenige geben Statistiken und empirische Untersuchungen Antworten. An diesem Beispiel wird die Problematik des Fehlens von Rechtstatsachen als Basis für die Gesetzgebung deutlich.

1 Zum Begriff der Rechtstatsachen

Rechtstatsache ist für viele Kriminalisten, aber auch für manche Juristen ein ungewohnter Begriff. Neu ist er keineswegs, sondern in der Wissenschaft seit Beginn des Jahrhunderts eingeführt. Ein eigener Forschungszweig, die Rechtstatsachenforschung, beschäftigt sich mit der Untersuchung dieses Gegenstandes. Die Disziplin ist ein Zweig der Rechtssoziologie, der sich mit konkreten Verhältnissen der Rechtswirklichkeit beschäftigt.

Nach dem Begründer dieser Forschungsdisziplin, Arthur Nußbaum, ist Gegenstand die systematische Untersuchung der sozialen, politischen und anderen tatsächlichen Bedingungen, aufgrund derer einzelne rechtliche Regelungen entstehen und die Prüfung der sozialen, politischen und sonstigen Wirkungen jener Normen, mithin die Erforschung von Rechtstatsachen.

Ausschlaggebend für die Begründung dieser neuen Forschungsdisziplin war am Anfang des Jahrhunderts die Erkenntnis, daß sich die Rechtswissenschaft und Rechtswirklichkeit in weiten Teilen auseinandergelebt hatten. Der Begründer der Rechtstatsachenforschung Arthur Nußbaum schrieb im Jahr 1919: „Was wir in Lehrbüchern, Kommentaren, Monographien finden, ist zu einem beträchtlichen Teil gegenstandslos und überflüssig, während die für das Leben wirklich wichtigen Dinge zu kurz kommen.“

Diese Diagnose trifft sicher auch heute noch auf manche juristische Schriften zu. Vor allem aber bestimmen Rechtstatsachen – oder ihr Fehlen – die Qualität rechtspolitischer Diskussionen, juristischer Entscheidungen und Normen.

Was sind Rechtstatsachen? Alle für das Recht in irgendeinem Zusammenhang relevanten Tatsachen. Eine nähere Eingrenzung ist nicht möglich und nicht nötig. Zu ihnen zählen im Zusammenhang mit Strafrecht und Strafverfahrensrecht, Polizei- und Ordnungsrecht beispielsweise:

- Tatbegehungsweisen,
- soziale und wirtschaftliche Bedingungen,
- Kriminalitätsentwicklungen und
- statistische Erhebungen.

Zu den für den Gesetzgeber wichtigen Rechtstatsachen gehören auch Probleme, insbesondere Beweisschwierigkeiten, die sich bei der Rechtsanwendung durch Strafverfolgungsbehörden und Gerichte ergeben.

Rechtstatsachen können auch Einstellungen und Überzeugungen sein, etwa die empirisch feststellbare Akzeptanz einer Norm, der Wertewandel oder ein absinkendes Rechtsbewußtsein. Der Begriff kann von seinem Sinn her, die Rechtsentscheidungen und Normen zu begründen, gar nicht weit genug gefaßt werden. Unabdingbar ist allerdings die Belegbarkeit der Tatsache, der Existenz einer Entwicklung, einer statistischen Feststellung, einer allgemeinen oder herrschenden Meinung. Die bloße Behauptung einer Rechtstatsache vermag sie nicht zu ersetzen.

2 Grundsätzliche Erforderlichkeit von Rechtstatsachen

Die grundsätzliche Erforderlichkeit von Rechtstatsachen zur Begründung von Rechtsetzung erscheint einleuchtend:

- Die Flut der Gesetzgebung steigt. Waren es in der 10. Wahlperiode „erst“ 612 Gesetzesvorhaben, die eingebracht wurden, so wuchs die Zahl in der 12. Wahlperiode bereits auf 895. Der Bestand allein des geltenden Bundesrechts beläuft sich mittlerweile auf 1.928 Gesetze und 2.946 Rechtsverordnungen mit insgesamt fast 85.000 Einzelvorschriften.
- Normsetzung ist schon wegen ihrer Allgemeingültigkeit von solcher Tragweite, daß sie nicht ohne Erfordernis erfolgen sollte.
- Vor allem gilt dies für die Eingriffsgesetzgebung. Sie unterliegt über das Gebot der Erforderlichkeit hinaus auch dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit und der Subsidiarität. Gerade Strafrecht und Verbotsnormen sollten

grundsätzlich *ultima ratio* gegenüber anderen Mitteln, vor allem präventiven Maßnahmen, sein.

- Rechtstatsachen, die Normsetzung begründen, fördern oder erzeugen oft erst die Akzeptanz der Norm in der Öffentlichkeit. Radbruch schreibt: „Denn, kann der Gesetzgeber auch seinen Forderungen jeden Inhalt geben, der ihm beliebt – rechtliche Geltung kann er ihnen nur verschaffen, wenn er die Tatsächlichkeit des Volkslebens nicht gar zu weit hinter sich läßt.“

Sicher, die Gültigkeit einer Norm darf im Rechtsstaat nicht abhängig sein von der rechtstatsächlichen Legitimität, wie dies in der Zeit der außerparlamentarischen Opposition von Gesellschaftswissenschaftlern gelehrt wurde, die die Legalität von der Legitimität einer Norm abhängig sehen wollten. Aber auf Dauer verliert ein Gesetz, das im Gegensatz zu den Erfordernissen der Lebensverhältnisse steht, an Überzeugungskraft und Durchsetzbarkeit. Es wird obsolet.

- Schließlich beschleunigt und erleichtert die rechtstatsächliche Begründung eines Gesetzes das Gesetzgebungsverfahren. Regelungslücken und Effektivitätsmängel werden schnell erkannt. Konsens läßt sich quer zu politischen Parteien und Fraktionen leichter erzielen.

3 Begründungslose Gesetzgebung

Daß es dennoch zu begründungsfreier – besser gesagt: begründungsloser – Gesetzgebung kommen kann, beruht auf verschiedenen Gründen und Ursprüngen:

- Es gibt erstens emotionale Gesetzgebung. Ein Kind wird von einem wegen sexueller Delikte Vorbestraften entführt, sexuell mißbraucht und getötet. Dies erzeugt zu Recht Betroffenheit und führt in der öffentlichen Diskussion nicht nur zu der Frage „Wie konnte das geschehen?“, sondern ebenso rasch zu der Forderung nach strengeren Gesetzen. So verständlich dies ist, so falsch wäre es, dieser Forderung blindlings und ohne solide Prüfung der Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit zu folgen. Emotionale Gesetzgebung kann die akute Wut und Betroffenheit mindern, aber sie entspricht nicht dem Gebot der Vernunft.

- Es gibt zweitens Gesetzgebungsforderungen, die nicht mit Rechtstatsachen zu begründen sind, aber dem Zeitgeist entsprechen oder – neben unberücksichtigten Nachteilen – für einen Teil der Öffentlichkeit von Vorteil sind und dem Ansehen dessen, der die Forderung im politischen Raum erhebt, dienlich erscheint. Das kann ein einzelner Politiker oder Repräsentant aus Wirtschaft oder Gesellschaft, aber auch eine politische Partei sein. Keinesfalls ist Gesetzgebung, die primär der Ansehensförderung dient, solide und vernünftig.
- Es gibt drittens symbolische Gesetzgebung; Normsetzung, deren rechtstatsächliche Begründung ebenso wie praktische Anwendbarkeit außer acht gelassen wird, die aber ein Zeichen setzt und dadurch durchaus auch das Rechtsbewußtsein oder die Betroffenheit der Bürger beeinflusst. Symbolische und emotionale Gesetzgebung sind nicht immer scharf voneinander zu trennen.

Auch wenn symbolische Gesetzgebung unter Umständen zweckmäßig sein kann, gilt insgesamt und grundsätzlich das Erfordernis rechtstatsächlicher Begründung. In den Beschlüssen des Sachverständigenrates „Schlanker Staat“ heißt es dazu:

„Der Gesetzesverfasser muß substantiiert darlegen, warum das Gesetzesvorhaben überhaupt erforderlich ist, welche Alternativen (insbesondere auch durch die Tätigkeit von Privaten) denkbar wären, wieso etwa mit Blick auf Art. 72 Abs. 2 GG gerade der Bund und nicht etwa die Länder handeln müssen, warum gerade jetzt gehandelt werden muß. Vor allem aber muß im einzelnen dargelegt werden, ob der konkrete Regelungsumfang erforderlich ist, ob hier nicht organisatorische oder verfahrensmäßige Freiräume für die Gesetzesausführung durch die Länder beziehungsweise die Kommunen hergestellt werden können (insbesondere auch durch Experimentier- und Öffnungsklauseln). Der Sachverständigenrat verlangt Transparenz der Bedürfnisprüfung für die Öffentlichkeit. Er fordert regierungsinterne Filter schon vor der parlamentarischen Beratung, die es von vornherein verhindern, unzureichend begründete Gesetzesvorhaben in die parlamentarischen Beratungen einzubringen. Dabei wird an die Einrichtung einer Art Normprüfstelle gedacht, die die Kompetenz haben soll, in Fällen unsubstantiiertes Gesetzesbegründung dem Gesetzesvorhaben die Kabinettreife abzusprechen und zur Nachbesserung an das führende Ressort zurückzugeben.“

4 Rechtstatsachen zur Begründung von Normen für die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität (OK)

Diese Notwendigkeit ist um so einsichtiger, je stärker die Gesetzgebung in Rechte und insbesondere in Grundrechte eingreift. Aus diesem Grunde sind Rechtstatsachen für Normen zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität von besonderem Gewicht. Je größer die Bedrohung der Rechtsgüter des einzelnen und der Rechtsordnung ist – und diese Bedrohung ist bei vielen Formen der Organisierten Kriminalität besonders hoch – um so eher sind schwerwiegende Eingriffsnormen erforderlich. Rechtstatsachen zur Verbesserung des Rechtsinstrumentariums für die Bekämpfung Organisierter Kriminalität können insbesondere aus nachfolgenden Bereichen stammen:

- Rechtstatsachen sind in diesem Zusammenhang in erster Linie Fallschilderungen, die anhand typischer Sachverhalte Defizite bei der OK-Bekämpfung erkennen lassen.
- Die Notwendigkeit einer Erweiterung der Normen zur OK-Bekämpfung kann sich zweitens aus der Evaluierung bestehender Gesetze ergeben, die zeigt, daß bestimmte Vorschriften nicht greifen, nicht vollzogen werden oder werden können, in ihrer Wirkung durch neue kriminelle Aktionsformen leerlaufen.
- Eine wichtige Informationsquelle stellt die Arbeit der kriminologischen und rechtssoziologischen Forschungseinrichtungen dar. Ich möchte naheliegenderweise auf das Kriminalistische Institut des Bundeskriminalamtes verweisen. Zum Thema Organisierte Kriminalität hat beispielsweise der Bericht von Gradowski/Ziegler „Geldwäsche und Gewinnabschöpfung“³ wichtige Erkenntnisse zu den Defiziten in diesen Bereichen gebracht.
- Eine andere bedeutsame Erkenntnisquelle kann sich aus rechtsvergleichenden und vor allem effektivitätsvergleichenden Untersuchungen ergeben. Hier ist im konkreten Zusammenhang auf das im Auftrag des Bundesinnenministeriums vom Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht in Freiburg erstellte Gutachten über Möglich-

³ Marion Gradowski und Jörg Ziegler: Geldwäsche und Gewinnabschöpfung. Erste Erfahrungen mit den neuen gesetzlichen Regelungen. Wiesbaden 1996. Vorabdruck des 1997 erscheinenden Bandes 39 der BKA – Forschungsreihe.

keiten der Gewinnabschöpfung zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität im internationalen Vergleich hinzuweisen.⁴ Die Arbeit umfaßt außer der Bundesrepublik Deutschland die Schweiz, Österreich, Italien, Frankreich, Großbritannien, Niederlande, Belgien, Luxemburg, Ungarn und die USA. Verglichen werden nicht nur die einschlägigen Regelungen und deren Implementation, sondern vor allem deren Wirksamkeit und sekundäranalytische Auswertung des zugänglichen Zahlenmaterials und Interviews mit Experten aus der Praxis. Daran schließt sich eine vergleichende Effektivitätsbeurteilung und Schwachstellenanalyse an. Ohne hier im einzelnen auf die Ergebnisse der Studie eingehen zu können, möchte ich darauf hinweisen, daß das Hauptproblem der rechtsstaatlichen Unschuldsvermutung hinsichtlich der Vortaten in einigen Rechtsordnungen dadurch gelöst wird, daß das ungeklärte Vermögen der Organisation zugerechnet wird und seine Einziehung in einem Verfahren *ad rem* erfolgt.

5 Beispiele zur rechtstatsächlichen Begründung neuer Gesetzgebung gegen Organisierte Kriminalität

Im folgenden sollen einige Beispiele für Rechtstatsachen gegeben werden, die im Zusammenhang mit Überlegungen zur Verbesserung der Bekämpfung organisierter Kriminalität stehen:

5.1 Die kriminelle Organisation

Organisierte Kriminalität ist in aller Regel internationale Kriminalität. § 129 StGB hat sich als stumpfes Schwert im Kampf gegen die Organisierte Kriminalität erwiesen. Das hängt mit den hohen Anforderungen der Rechtsprechung an die innerorganisatorische Willensbildung ebenso wie mit dem Erfordernis einer im Inland bestehenden Teilorganisation zusammen. So berichtet das Landeskriminalamt Berlin, daß 1995 eine hierarchisch strukturierte Organisation mit Sitz in Zagreb gefälschte bosnische Ausweise hergestellt und europaweit vertrieben hat, mit denen widerrechtlich Sozialleistungen erlangt wurden. Das Bayerische Landeskriminalamt berichtet 1995 von erpresserischen Aktivitäten

⁴ Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht: Möglichkeiten der Gewinnabschöpfung zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität. Bestandsaufnahme und Perspektiven im internationalen Vergleich. Freiburg i. Br. 1996.

der Camorra in Deutschland, die jedoch von Italien aus gesteuert wurden, ohne daß eine Teilorganisation im Inland bestanden hat. Schon 1992 berichtete das Bayerische Landeskriminalamt von einem Ermittlungsverfahren gegen Camorra-Mitglieder, die Zweigstellen in mehreren Bundesländern gegründet hatten, deren Tätigkeit jedoch vom Hauptsitz in Neapel aus gesteuert wurde. Die Beispiele zeigen, warum § 129 StGB in seiner jetzigen Form weitgehend leerläuft.

5.2 Einsatz technischer Mittel in Wohnungen

Wie wichtig der Einsatz technischer Mittel in Wohnungen zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität ist – auch wenn er keinen Königsweg bietet – zeigen die nachfolgenden Beispiele: Das Polizeipräsidium München berichtet, daß bei von 1993 bis 1994 durchgeführten Ermittlungen gegen eine Tätergruppe wegen bandenmäßigen Kfz-Diebstahls, Hehlerei und anderer Delikte mangels Telefonanschluß eine Telefonüberwachung ausschied und mangels gesetzlicher Grundlage technische Mittel in einer ermittelten Kfz-Werkstatt nicht eingesetzt werden konnten. Ein Tatnachweis war daher nicht zu führen.

Wie folgendes Beispiel aus Sachsen zeigt, kann auch nicht immer auf die Möglichkeit der präventivpolizeilichen Wohnraumüberwachung zurückgegriffen werden. Das Landeskriminalamt Sachsen berichtet, daß im Frühjahr 1995 Hinweise vorlagen, daß nach Deutschland illegal eingeführte Waffen an rechtsextremistische Abnehmer in den Niederlanden vertrieben werden sollten. Mangels abhörfähigem Telefonanschluß wurde gegen einen Tatverdächtigen der Einsatz technischer Mittel in Wohnräumen nach dem Sächsischen Polizeigesetz beantragt. Die Gerichte lehnten diese Anordnung jedoch mit der Begründung ab, daß eine bereits begangene Straftat vorliege und somit kein Raum mehr für präventivpolizeiliches Vorgehen bestehe. Darüber hinaus besteht in Sachsen die Besonderheit, daß § 43 Abs. 1 Satz 2 des Sächsischen Polizeigesetzes die Umwidmung präventivpolizeilich gewonnener Erkenntnisse zu Zwecken der Strafverfolgung ausschließt.

5.3 Telefonüberwachung

Selbst wenn das Abhören von Gangsterwohnungen zulässig wird, kann die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität auf die Telefonüberwachung – trotz aller Erschwernisse durch technologischen Fortschritt, Kryptierung und

Privatisierung – nicht verzichten. Auch hier ist auf ein rechtstatsächliches Problem hinzuweisen: In der politischen Diskussion über die Einführung der technischen Wohnraumüberwachung hat Professor Pfeiffer vom Kriminologischen Forschungsinstitut Niedersachsen 1994 eine Untersuchung in der Zeitschrift für Rechtspolitik veröffentlicht, in der statistische Zahlen zu strafprozessualen Überwachungsmaßnahmen aus den USA entsprechenden Zahlen in Deutschland gegenübergestellt wurden.⁵ Der überraschte Leser kann aus dieser Veröffentlichung entnehmen, daß in Deutschland die Wahrscheinlichkeit, Ziel einer strafprozessualen Telefonüberwachungsmaßnahme zu werden, 13mal höher liege als in den USA. So sollen 1992 viermal so viele Genehmigungen zum Abhören von Telefongesprächen erteilt worden sein wie in den USA. 3.499 Telefonüberwachungsmaßnahmen in Deutschland werden 821 Maßnahmen in den USA gegenübergestellt. Zahlen, sprich rechtstatsächliches Material, die ihre Wirkung nicht verfehlen. Diese These von der übermäßigen, ja uferlosen Praxis der Telefonüberwachung in Deutschland, hat sich seitdem in der rechtspolitischen Diskussion bereits als Tatsache verfestigt und wurde gegen die rechtspolitisch gebotene Einführung der technischen Wohnraumüberwachung ins Feld geführt. Bündnis 90/Die Grünen wie die SPD haben sich die These zu eigen gemacht und Maßnahmen zur Beschränkung gefordert.

Eine genauere Analyse des verglichenen Zahlenmaterials läßt jedoch erkennen, daß hier Äpfel mit Birnen verglichen wurden. Festgestellt werden kann, daß das angeführte statistische Material aus den USA die These vom übermäßigen Einsatz der Telefonüberwachung in Deutschland im Verhältnis zu den USA schon deshalb nicht stützen kann, da in erheblichem Umfang Überwachungsmaßnahmen, die in der deutschen Statistik enthalten sind, in die US-Statistik keinen Eingang finden. So bedarf die Erfassung von Gesprächsdaten – was früher als Fangschaltung bezeichnet wurde – in den USA wie in Deutschland der richterlichen Anordnung. Die Zahlen gehen aber nicht in die US-Statistik ein. Auch sind in den USA Überwachungsmaßnahmen ohne richterliche Genehmigung zulässig – Stichwort: Einvernehmliche Überwachung/*consensual monitoring* –, die in Deutschland der richterlichen Genehmigung bedürfen und damit Eingang in die Statistik finden, in den USA jedoch nicht.

⁵ Andreas Böttger und Christian Pfeiffer: Der Lauschangriff in den USA und in Deutschland. Empirische Befunde und kriminalpolitische Folgemaßnahmen zu Überwachungsmaßnahmen der Strafjustiz. In: Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP), Jg. 27, Heft 1, 1994, S. 7-17.

Auch ein Blick über die Grenzen zu unseren europäischen Nachbarn zeigt, daß beispielsweise im Vergleich zur Schweiz und den Niederlanden in Deutschland eher zurückhaltend von der Telefonüberwachung Gebrauch gemacht wird.

5.4 Geldwäsche

Einen Schwerpunkt der gegenwärtigen rechtspolitischen Diskussion bildet die Anwendbarkeit des § 261 StGB.

Das Polizeipräsidium Schwaben berichtet 1995 von der Festnahme eines Kolumbianers, bei dem 2 g Kokain und 25.000 DM vorgefunden wurden, als er in der Wohnung eines deutschen Tatverdächtigen verhaftet wurde, in der weitere 3,5 kg Kokain sichergestellt wurden. Der Kolumbianer erklärte, daß er das Geld von einem Auftraggeber erhalten habe, um in Deutschland Landmaschinen zu kaufen. Nach Außervollzugsetzung des Haftbefehls wurde das Geld wieder ausgehändigt. Sachsen meldet von 1994 bis einschließlich Oktober 1995 269 Verdachtsanzeigen. Die Verfahren wurden in allen Fällen gemäß § 170 Abs. 2 StPO eingestellt. Sicherstellungen fanden nicht statt.

Die grundsätzliche Problemlage bei der Anwendung des § 261 StGB ist allgemein bekannt. Stellungnahmen aus den Ländern und vom Bundeskriminalamt weisen auf den Vortatnachweis und nicht auf den Vortatenkatalog als strukturellen Schwachpunkt der Norm hin. So erklären beispielsweise Sachsen und Berlin, daß die Ausweitung des Vortatenkatalogs keine Auswirkung auf die Anwendungshäufigkeit des § 261 StGB gehabt hat. Der Vortatnachweis des § 261 StGB erfordert die Ausweitung der Ermittlungsmöglichkeiten. Zu denken ist an eine Erweiterung zulässiger kontrollierter Transaktionen und an die Möglichkeit der Telefonüberwachung.

5.5 Vermögensstrafe und erweiterter Verfall

Die Abschöpfung von Tatgewinnen ist ein zentraler Ansatzpunkt für die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität. Deshalb wurden durch das OrgKG⁶ die Vorschriften zur Vermögensstrafe und zum erweiterten Verfall ein-

⁶ Gesetz zur Bekämpfung des illegalen Rauschgifthandels und anderer Erscheinungsformen der Organisierten Kriminalität vom 15. Juli 1992.

geführt. Rechtstatsächliche Erhebungen zeigen aber in aller Deutlichkeit, daß diese Instrumente nicht die Wirkung entfalten können, die man sich von ihnen versprochen hat. So haben die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Berlin und Sachsen für den Zeitraum bis Ende 1995 nur vier Fälle der Vermögensstrafe und 37 Fälle des erweiterten Verfalls gemeldet. Insbesondere die Einschränkung, die der erweiterte Verfall durch die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs⁷ erfahren hat, nimmt ihm einen guten Teil der erhofften Wirksamkeit. Die Frage der weiteren Optimierung der Gewinnabschöpfung steht daher im Mittelpunkt der Überlegungen zur Verbesserung des Rechtsinstrumentariums gegen Organisierte Kriminalität. Über Varianten der Beweiserleichterung hinaus gibt der Blick über die Grenze auch Anregungen zur Behebung weiterer Schwachstellen der Gewinnabschöpfung, wie beispielsweise:

- die Einführung eines vom strafrechtlichen Hauptverfahren abgetrennten Gewinneinziehungsverfahrens
- eine weit bessere Berücksichtigung der Ansprüche Tatgeschädigter als dies bisher in § 73 Abs. 1 Satz 2 StGB der Fall ist (das Bestehen von Schadensersatzansprüchen Tatgeschädigter dem Grunde nach schließt bereits den Verfall aus)
- Regelungen zur Berücksichtigung des OK-typischen Auslandsbezugs (Gewinne aus Auslandstaaten im Inland beziehungsweise Gewinne aus Inlandstaaten im Ausland).

5.6 Schwerer Bandendiebstahl und gewerbsmäßige Hehlerei gemäß § 244 a und § 260 a StGB

Die durch das OrgKG eingeführten Tatbestände des schweren Bandendiebstahls und der gewerbsmäßigen Hehlerei haben sich offenbar bewährt. So teilt die für organisierte Kraftfahrzeugdelikte zuständige Abteilung 31 der Staatsanwaltschaft I beim Landgericht Berlin mit, daß die als Verbrechen ausgestalteten neuen Tatbestände die Erlangung von Haftbefehlen erleichtert haben, der Tatnachweis oft gelingt und hier bereits eine Vielzahl von Verurteilungen erfolgt ist. Im sogenannten Skandinavienkomplex – so benannt wegen der

⁷ Voraussetzungen des erweiterten Verfalls. StGB § 73d Abs. 1 Satz 1 (Entscheidung des Bundesgerichtshofes). In: Neue Zeitschrift für Strafrecht (NSfZ), Heft 3, 1995, S. 125.

organisierten Verschiebung gestohlener Fahrzeuge über Skandinavien nach Osteuropa – konnten 14 Täter verurteilt werden. So erhielt der Haupttäter elf Jahre Freiheitsstrafe und ein weiterer Mittäter acht Jahre Freiheitsstrafe.

5.7 Kronzeugenregelung

Wer auf die Kronzeugenregelung als wichtigen Hebel zur Bekämpfung Organisierter Kriminalität gehofft hatte, muß von den bisherigen Ergebnissen enttäuscht sein. Sie läuft praktisch leer, jedenfalls wurde sie nach den vorliegenden Auskünften der Länder Baden-Württemberg, Berlin und Sachsen bis Ende 1995 dort nicht angewendet. Bei der für Organisierte Kriminalität zuständigen Hauptabteilung D der Staatsanwaltschaft I beim Landgericht Berlin wird Klage geführt, daß die Konstruktion der Kronzeugenregelung auf Personen zugeschnitten sei, die herausgehobene Positionen in der kriminellen Organisation einnehmen. Um an diese Täter heranzukommen, sei es unabdingbar, die Aussagebereitschaft subalternen Organisationsmitglieder zu fördern, damit diese ihr Wissen über die Organisation preisgeben. Das KronzG⁸ laufe bei diesen sogenannten Aufklärungshilfen leer, da die Hürden des Art. 5 KronzG für die Anwendung der Kronzeugenregelung bei organisiert begangenen Straftaten bei subalternen Mittätern in der Praxis nicht zu überwinden sind, Angaben von diesen aber unabdingbar sind, um in der Hierarchie hochstehende Täter kooperationsbereit machen zu können.

Wenn man sich die Kronzeugenregelung als eine Pyramide vorstellt mit dem Kronzeugen als Spitze, zu dem der Weg über den Aufklärungshelfen führt, dann beruhen beide auf einem effektiven Zeugenschutz. Dieser ist nach den Erfahrungen der Praxis in dreierlei Richtung verbesserungsbedürftig. Gefordert wird erstens Befreiung des Zeugen vom Erscheinen im Termin bei konkreter Gefahr für Leib und Leben, zweitens ein Auskunftsverweigerungsrecht bei Fragen, die geeignet sind, den Zeugenschutz zu unterlaufen, und drittens die Ausstattung gefährdeter Zeugen mit Tarnpapieren.

⁸ Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches, der Strafprozeßordnung und des Versammlungsgesetzes und zur Einführung einer Kronzeugenregelung bei terroristischen Straftaten vom 9. Juni 1989, geändert durch Gesetz vom 16. Februar 1993 (Erstes Kronzeugenverlängerungsgesetz), durch Artikel 5 des Gesetzes vom 28. Oktober 1994 (Verbrechensbekämpfungsgesetz), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Januar 1996 (Zweites Kronzeugenverlängerungsgesetz).

Defizitär ist vor allem die mittlere Ebene dieser Pyramide. Hier liegt der Gedanke nahe, die in der Praxis bewährte sogenannte kleine Kronzeugenregelung des § 31 BtMG als allgemeine Strafbemessungsvorschrift in das StGB einzufügen.

Dabei macht die Praxis darauf aufmerksam, daß § 31 BtMG in zunehmendem Maße von der Verteidigung im Strafprozeß zur Prozeßverschleppung eingesetzt wird, indem erst in einem fortgeschrittenen Prozeßstadium erklärt wird, daß der Angeklagte nunmehr offenbarungsbereit ist, die folgenden Aussagen aber dann mit weitreichenden Beweisanträgen verbunden werden. Besonders beliebt ist die Benennung von im Ausland befindlichen Zeugen. Gefordert wird daher eine Präklusionsklausel, die die privilegierende Wirkung der Vorschrift davon abhängig macht, daß der Angeklagte sich bis zum Beginn der Hauptverhandlung offenbart. Diese Forderung muß bei den Überlegungen zur Einführung der sogenannten kleinen Kronzeugenregelung als allgemeine Strafbemessungsvorschrift Beachtung finden.

6 Gegenwärtige Rechtstatsachengewinnung

Die bisher geschilderten Rechtstatsachen, die zur Überprüfung der Rechtsinstrumente zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität Anlaß geben, sind zumeist beim Gesetzesvollzug und in der Rechtsprechung angefallen. Idealtypisch müßten sie von den an der Rechtsanwendung amtlich Beteiligten dort systematisch gesammelt und in einem vorgezeichneten Ausfilterungsprozeß an Zentralstellen weitergegeben werden. Im Strafverfolgungsbereich sind dazu Polizeidienststellen, Staatsanwaltschaften und Gerichte berufen. Das Notieren erkannter Gesetzeslücken, nicht anwendbarer Vorschriften und der jeweiligen Gründe müßte für sie eine Selbstverständlichkeit sein und so unbürokratisch wie möglich erfolgen.

Die Realität sieht leider anders aus. Eine systematische, anlaßunabhängige bundesweite Erfassung rechtstatsächlichen Materials findet nicht statt. Das politische Tagesgeschehen und aufsehenerregende Einzelfälle bestimmen den aktuellen Informationsbedarf, der in der Regel nur punktuell aus gegebenem Anlaß befriedigt wird. Dies birgt die Gefahr einer selektiven Wahrnehmung und selektiven Sammlung von Rechtstatsachen in sich. Erst entsteht die rechtspolitische Forderung, sie wird durch Argumente gestützt, und diese werden anschließend durch Rechtstatsachen untermauert. Dies fördert nicht die Akzeptanz der Gesetzgebungsinitiative im politischen Raum. Diese Form der

Auftragssammlung nimmt auch mehr Zeit in Anspruch als das Zurückgreifen auf vorhandene Statistiken und systematische Ergebnisse permanenter Rechtstatsachensammlung in der täglichen Arbeit der für den Gesetzesvollzug zuständigen Organe.

Auf Initiative des Bundesinnenministeriums ist inzwischen ein Stadium der Rechtstatsachenforschung erreicht worden, das man als einen Mittelweg zwischen systematischer flächendeckender und anlaßbezogener punktueller Sammlungstätigkeit bezeichnen mag. Eine beim Bundeskriminalamt eingerichtete Rechtstatsachensammelstelle hat ihre Arbeit bereits aufgenommen und erfaßt Fallbeispiele mit rechtspolitischer Relevanz, die ihr von den Ländern nach einem vom AK II (Arbeitskreis Innere Sicherheit der Ständigen Konferenz der Innenminister-Senatoren des Bundes und der Länder) beschlossenen Themenraaster zugeliefert werden. Der Bund hatte eine möglichst vollständige und systematische Erfassung befürwortet, hierfür jedoch bei den Ländern keine Mehrheit gefunden. Das vom Bundeskriminalamt gesammelte Material kann daher nur lückenhaft sein. Es ist offenbar bisher nicht gelungen, den Ländern die Besorgnis zu nehmen, daß die von ihnen der Rechtstatsachensammelstelle zugelieferten Informationen allein der politischen Munitionierung der Bundesregierung dienen. Um diesen Verdacht zu zerstreuen, ist den Ländern die volle Teilhabe an den gewonnenen Informationen angeboten worden.

7 Ein Programm für die Zukunft

Verbessert werden könnte die Sammlung und Auswertung von Rechtstatsachen zur Feststellung von Gesetzeslücken und Gesetzesänderungsnotwendigkeiten vor allem in dreifacher Richtung:

- (1) durch Optimierung von Statistiken
- (2) durch gesetzliche Verankerung von Evaluationspflichten
- (3) durch flächendeckende permanente Sammlung der Rechtstatsachen dort, wo sie anfallen, beim Gesetzesvollzug

Viele Statistiken bedürfen der Erweiterung und Detaillierung, um die Wirksamkeit von Gesetzen ablesen zu können. Das gilt insbesondere für den Bereich der Strafverfolgungsstatistik. Aber auch in der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) könnten weitere Differenzierungen und Ergänzungen die Aus-

sagekraft erhöhen, etwa in der Opferstatistik, in der Tatalterstatistik und in der Modus-Operandi-Statistik. Erst recht gelten solche Defizite für die Statistik der besonderen Meldedienste.

Bedenken gegen Ausdehnungen der Statistik liegen auf der Hand. Statistik ist kostspielig und Veränderungen in der Statistik stören die Kontinuität von Zeitreihen. Der Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ fordert eine verbesserte Erforderlichkeitsprüfung. Es wäre gleichwohl nützlich, in einer Arbeitsgruppe einmal detaillierte Forderungen der Rechtstatsachenforschung für die verschiedenen Statistikbereiche zu formulieren und Vor- und Nachteile einer Statistikausweitung auszuloten.

Die zweite Empfehlung richtet sich an den Gesetzgeber. Der könnte – wo immer es sinnvoll erscheint – im Gesetz selbst dessen Evaluierung vorschreiben. Ein solcher Gesetzesinhalt mag ungewöhnlich sein, unzulässig ist er sicher nicht. Ein derartiger Evaluationsbefehl hätte die höchste Durchsetzungskraft.

Er würde übrigens auch Präventivwirkung bei der Gesetzesvorbereitung entfalten. Die Pflicht zur Evaluierung – eigentlich eine Selbstverständlichkeit – läßt sich etwa konkretisieren in einer terminierten Berichtspflicht des federführenden Ressorts an das Parlament. Der Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ scheint in diese Richtung zu denken, wenn er im Zusammenhang mit der Erwägung Gesetze zu befristen, den Gesetzgeber verpflichtet sehen möchte, nach einem gewissen Zeitablauf zu prüfen, ob weiterhin Bedarf für die Regelung besteht. Die Entscheidung über die Verlängerung des Gesetzes bietet zugleich die institutionalisierte Möglichkeit der Prüfung, ob das Gesetz im bisherigen Gesetzesvollzug Schwachstellen aufgewiesen hat, die anläßlich der Verlängerungsentscheidung „ausgemerzt“ werden können.

Jedenfalls erscheint es sinnvoll, drittens alle mit dem Gesetzesvollzug betrauten Staatsanwaltschaften und Polizeibehörden sowie die Gerichte zu beauftragen, wo immer sie auf Gesetzeslücken – auf nicht im Gesetz intendierte oder verfassungsrechtlich unumgängliche Schwierigkeiten bei der Rechtsanwendung – stoßen, diese in geeigneter Weise festzuhalten. Auf diese Art ist sicher gestellt, daß sich ein breites Evaluationsbild ergibt, das nicht auf politischen Forderungen entworfen wird, sondern zu rechtspolitischen Forderungen hinführt. Die flächendeckende Weise der Erhebung schließt auch aus, daß Zufälligkeiten und abweichende Meinungen über Gebühr Beachtung finden.

Die große Arbeitslast der genannten Behörden führt zu der selbstverständlichen Forderung, die Erhebung und Zusammenführung der Rechtstatsachen so unbürokratisch wie möglich zu organisieren. Das könnte durch Einführung eines Formulars geschehen, das EDV-gestützt zur Verfügung gestellt wird.

Beim Bundesgrenzschutz und den Ermittlungsabteilungen des Bundeskriminalamtes ist ein formularmäßiges Verfahren bereits eingeführt worden. Die Zeitspanne seit Einführung ist freilich noch zu kurz, um ein allgemeines Ergebnis präsentieren zu können.

Auszuwerten und zu filtern wären die Erhebungen von Zentralstellen in jedem Land und im Bund. In einem Netzverbund stünden sie dann allen an der Gesetzgebung interessierten staatlichen Stellen zur Verfügung.

Ein solches Verfahren würde die notwendige politische Diskussion bei der Rechtssetzung versachlichen und die rechtstatsächliche Basis der Gesetzgebung optimieren. Das käme auch der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität zugute.

Die Rolle supranationaler Zentralstellen bei der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität am Beispiel von Interpol

Paul Higdon

Organisierte Kriminalität heute

Zweifelloos stellt die internationale Organisierte Kriminalität eine ungeheure Herausforderung für die Staatengemeinschaft im allgemeinen und für alle Strafverfolgungsbehörden im besonderen dar. Die korrumpierenden Auswirkungen der Organisierten Kriminalität sind heute bereits in allen Bereichen unserer Gesellschaft spürbar.

Charakteristisch für jede der Organisierten Kriminalität zuzurechnende kriminelle Vereinigung ist immenses Profitstreben, das heißt die Erzielung hoher Gewinne auf illegale Art und Weise, und dies so schnell wie möglich. Die sich aus der Organisierten Kriminalität und der ihr zuzurechnenden kriminellen Vereinigungen ergebenden Probleme beschränken sich nicht länger auf ihre Herkunftsländer. Heute gilt als allgemein anerkannt, daß kriminelle Netzwerke keine Grenzen mehr kennen. Kriminelle Vereinigungen bedienen sich unter Einsatz ihrer Gewinne, ihrer Macht und ihres Einflusses immer ausgeklügelter Methoden, um ihre hierarchischen Strukturen nach außen abzuschotten und sich so der Strafverfolgung zu entziehen.

Jede nur erdenkliche Art der Gewinnerzielung wird schamlos ausgenutzt. Dazu gehört der illegale Handel mit Wertpapieren, Waffengeschäfte, Schmuggel, Prostitution, Glücksspiel und insbesondere der illegale Rauschgifthandel. Das Phänomen ist mittlerweile so allgegenwärtig und mit so verheerenden Folgen verknüpft, daß sich jeder einzelne Bürger heutzutage quasi in den Fängen der Organisierten Kriminalität wiederfindet.

Nicht versteuerte Gewinne aus kriminellen Aktivitäten werden über nach außen hin legitime Unternehmen gewaschen. Das Gesetz des Wettbewerbs wird auf jede nur erdenkliche Weise außer Kraft gesetzt. Die Geschäftsstrategie solcher Gruppierungen besteht in der Korruption sowohl von Beamten als auch von Privatpersonen. Wir sind alle Opfer: Die Kosten der Korruption

gehen unweigerlich zu Lasten der öffentlichen Hand, wo sie eine zusätzliche Belastung für staatliche Sozial- und Wirtschaftsprogramme darstellen.

Um der sich ständig weiter ausbreitenden Organisierten Kriminalität auf internationaler Ebene begegnen zu können, müssen Strafverfolgungsbehörden auf internationaler Ebene noch enger als bisher zusammenarbeiten und ihren Informationsaustausch intensivieren. Und hier kommt Interpol ins Spiel. Zweifellos wird die Festnahme und Strafverfolgung von der Organisierten Kriminalität zuzurechnenden Personen stets Aufgabe der nationalen Polizeien bleiben, doch Interpol kann bei der Erreichung dieses höchsten Zieles durch zur Verfügungstellung eines Basisinstrumentariums Unterstützung leisten. Dieses Instrumentarium werde ich im Rahmen meines Vortrages noch näher beschreiben. Bevor ich Ihnen erläutere, welchen Service Interpol seinen mittlerweile 177 Mitgliedern bei der Bekämpfung der internationalen Organisierten Kriminalität zur Verfügung stellt, möchte ich nochmals kurz darstellen, was Interpol eigentlich ist. Dazu muß ich leider den Schleier des Geheimnisvollen, der Interpol umgibt, ein wenig lüften. Interpol, das ist kein Zusammenschluß international agierender Superspürnasen in Trenchcoats. Interpol ist vielmehr eine internationale Organisation, die für ihre Mitgliedsländer Rahmenbedingungen zur Durchführung länderübergreifender kriminalpolizeilicher Ermittlungen schafft. Das heißt aber auch, daß Interpol keine Daseinsberechtigung mehr hätte, wenn das Verbrechen Territorialgrenzen kennen und diese respektieren würde.

Die Interpol-Büros oder Nationalen Zentralstellen sind Schaltstellen für die von der Organisation zur Verfügung gestellten Dienstleistungen. Nationale Zentralbüros (NZB) befinden sich in jedem Mitgliedsland und dienen als Vermittlungsstelle zwischen den Strafverfolgungsbehörden des einen Landes und denjenigen der anderen Mitgliedsländer. NZB sind zudem Anlaufstelle für alle auf dem Interpol-Weg gestellten eingehenden und ausgehenden Ermittlungsersuchen. NZB kommunizieren untereinander und mit dem Generalsekretariat, so daß dieses seiner Aufgabenstellung als Zentralstelle gerecht werden und eine zentrale Aktenhaltung mit Daten über internationale Straftäter und internationale Straftaten führen kann.

Bei der Bekämpfung der internationalen Kriminalität gibt es keine Alternative zum Informationsaustausch und zur multilateralen Zusammenarbeit der verschiedenen Strafverfolgungsbehörden. Interpol besitzt ein ultramodernes Telekommunikationsnetz und hochmoderne EDV-Anlagen. Wir sind stolz, sagen zu können, daß das Generalsekretariat der IKPO-Interpol den Polizeidienst-

stellen der Mitgliedsländer direkte, schnelle und sichere Kommunikationsmittel und -wege zur Verfügung stellen kann. Hinzu kommt eine vollautomatisierte internationale Datenbank.

Zwecks Datenbankabfrage und zwecks Analyse von Daten aus der Datenbank sind Mitarbeiter des Generalsekretariates im Bereich Kriminalitätsanalyse speziell ausgebildet worden und bilden jetzt die Abteilung *Analytical Criminal Intelligence Unit* (ACIU), Kriminalpolizeiliche Aktenauswertung und Erstellung von Kriminalitätsanalysen. Unter Zurverfügungstellung modernster Analysesoftware wurde diese Abteilung eingerichtet, um eine bestmögliche Nutzung der Fülle von Daten aus dem kriminalpolizeilichen Informationssystem der IKPO-Interpol zu gewährleisten. So leistet Interpol Strafverfolgungsbehörden durch Aufzeigen von Verbindungen zwischen Straftaten und Straftätern und durch Weitergabe dieser *intelligence*-Daten an die Mitgliedsländer wertvolle und praxisnahe Unterstützung.

Ich möchte im folgenden drei Projekte dieser Abteilung kurz vorstellen:

Zunächst das Projekt *Circular File*. Es handelt sich dabei um eine analytische Kurzdarstellung der Organisationsstrukturen pädophiler Gruppen. Dann das Projekt *Suzuri*, ebenfalls eine analytische Kurzdarstellung einer der organisierten Kriminalität zugerechneten kriminellen Vereinigung, die sich hauptsächlich aus chilenischen Staatsangehörigen zusammensetzt, die in ganz Europa Betrugs-, Raub- und Diebstahlsstraftaten begehen. Zuletzt das Projekt *Marco Polo*, eine Analyse illegaler Einwanderung nach Westeuropa im Hinblick auf Identifizierung in diesem Bereich tätiger Organisationen.

Ein weiteres wertvolles, von Interpol zur Verfügung gestelltes Hilfsmittel ist die *Automated Search Facility* (ASF). Dieses Computersystem ermöglicht den Polizeien der Interpol-Mitgliedsländer in Realzeit Direktzugriff auf eine Datenbank mit selektierten Daten. Sie



Paul Higdon (IKPO-Interpol, Lyon) stellt die Möglichkeiten von Interpol vor.

beinhaltet Lichtbilder, Fingerabdrücke und Personalien von ca. 128.300 internationalen Straftätern. Es handelt sich hierbei um eine hervorragende sofortige Informationsquelle.

Außerdem verwendet Interpol ein System internationaler Ausschreibungen, um Mitgliedsländer über Reisetätigkeiten bekannter internationaler Straftäter zu informieren, die entweder zur Festnahme und Auslieferung gesucht werden oder krimineller Aktivitäten verdächtig sind. Diese Ausschreibungen sind je nach Ausschreibungsgrund durch eine bestimmte Farbe in der rechten oberen Ecke einheitlich gekennzeichnet. Sie werden vom Generalsekretariat gedruckt und verteilt.

Sogenannte „Rotecken“ werden herausgegeben zur Fahndung nach Personen zwecks Festnahme und Auslieferung. Sogenannte „Grünecken“ enthalten Warnhinweise vor Berufsverbrechern, die in mehreren Ländern aktiv sind.

Weiter gibt es Ausschreibungen zur Ermittlung vermißter Personen oder von Zeugen sowie zur Identifizierung unbekannter Toter.

Der Stellenwert von „Rotecken“ läßt sich sehr gut anhand eines Falles aus der jüngsten Vergangenheit demonstrieren. Es ging um einen in den Vereinigten Staaten gesuchten flüchtigen Häftling namens Campbell. Er war 1991 von der amerikanischen Polizei bei der versuchten Lieferung von ein kg Kokain festgenommen worden. Am Weihnachtstag des gleichen Jahres gelang ihm die Flucht aus dem Gefängnis in Baltimore/Maryland, wo er sich seit seiner Festnahme in Haft befand. Mehrere Jahre wurde vergeblich nach ihm gefahndet. Im Januar 1996, nach fünf Jahren, wurde eine Interpol-Fahndungsausschreibung zu Campbell initiiert. Das Generalsekretariat erstellte eine „Rotecke“ und verteilte sie an alle Interpol-Mitgliedsländer. Einige Monate später meldete Interpol San Jose im Juli, die costaricanische Polizei habe Campbell soeben für die US-Behörden festgenommen.

Im Mai 1994 gab die IKPO-Interpol mehr als 100 „Grünecken“ zur Warnung vor bekannten Pädophilen heraus, die unter Umständen in mehreren Ländern Straftaten begehen würden. Eine Person, die Gegenstand einer dieser Ausschreibungen war, spielte eine wichtige Rolle bei der Herstellung und Weiterverteilung von Kinderpornographie auf internationaler Ebene. Sie hatte umfangreiche Kontakte zu anderen Pädophilen und pädophilen Gruppen in Europa, Südamerika und Südostasien.

Nach Erhalt der Interpol-Ausschreibung, derzufolge die Person möglicherweise nach Südamerika reisen würde, teilten die kolumbianischen Behörden mit, daß die Person in ihrem Land ermittelt worden sei. Sie hatte sich offenbar dorthin abgesetzt, nachdem sie von Ermittlungen der französischen Behörden gegen sie erfahren hatte.

Die kolumbianischen Behörden durchsuchten die Wohnung der Person in Bogota und fand eine große Anzahl von Kinderpornovideos. Die Person wurde daraufhin aufgefordert, das Land zu verlassen. Die französischen Behörden wurden über ihre Reiseroute in Kenntnis gesetzt. Bei Eintreffen in Frankreich wurde sie zur Befragung vorläufig festgenommen und der dortigen Justiz zugeführt.

Dieser Fall ist ein gutes Beispiel für die Bedeutung der „IP-Grünecken“. Selbst wenn eine Person nicht auf internationaler Ebene gesucht wird, so kann doch mittels einer derartigen Ausschreibung das Behördeninteresse auf diese Person und deren kriminelle Aktivitäten gelenkt werden. Damit erhöhen sich die Chancen, daß derartige Personen bei der Begehung von Straftaten entdeckt werden, oder noch besser, daß sie entdeckt werden, bevor sie weitere Straftaten begehen.

Arbeitsgruppentreffen aus aktuellem Anlaß sind ein weiterer von Interpol zur Verfügung gestellter Service, insbesondere zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität. Da die in unseren Dateien eingespeisten Informationen zeitgleich aus vielen Ländern kommen und ständig neue hinzukommen und ausgewertet werden, können wir Beziehungen zwischen Personen innerhalb verschiedener krimineller Vereinigungen aufzeigen, die sich nationalen Polizeidienststellen nicht ohne weiteres erschließen würden. Ist dies der Fall, wird ein Arbeitsgruppentreffen mit Sachbearbeitern aus den verschiedenen Ländern einberufen. Diese kommen dann zusammen, sitzen alle um einen Tisch und berichten über die Erkenntnisse, die sie über Einzelpersonen und deren Aktivitäten haben. Langsam aber sicher fügen sich so die Einzelteile des Puzzles zu einem Gesamtbild der Organisation und ihrer Aktivitäten zusammen.

Das Generalsekretariat hat vor kurzem ein solches Arbeitsgruppentreffen ausgerichtet. Es betraf die *Operation Oscar*, ein kürzlich von Interpol initiiertes Projekt. Es geht dabei um Kokainschmuggel aus Kolumbien und Venezuela nach Europa. 1995 und im ersten Quartal 1996 wurden in Europa zahlreiche lateinamerikanische Kuriere festgenommen. Im Rahmen der Operation wurden insgesamt etwa 40 Kuriere und eine bisher nicht bekannte Zahl anderer

involvierter Personen festgenommen. Beteiligte Länder waren Kolumbien, Schweden, Frankreich, die Schweiz, die Tschechische Republik und Italien.

Die Rauschgiftunterabteilung des Generalsekretariates fungierte im Rahmen dieser Operation als Koordinationszentrale. Kurz nachdem es uns gelungen war, Querverbindungen zwischen den Ermittlungen in den verschiedenen Ländern aufzuzeigen, konnten viele der in Europa erfolgten Kokainsicherstellungen bestimmten, in der kolumbianischen Grenzstadt Cucuta wohnhaften Personen zugeordnet werden.

Zur Optimierung der Ermittlungen wurde von der Rauschgiftunterabteilung am 25. und 26. März 1996 ein Arbeitsgruppentreffen ausgerichtet.

Im Juli 1996 konnte der Kopf der Organisation, ein kolumbianischer Staatsangehöriger, zusammen mit mehreren Familienangehörigen durch ein Sonderkommando der kolumbianischen Nationalpolizei (DAS) in Cucuta festgenommen werden.

Hier vorliegenden Erkenntnissen zufolge war dies das erste Mal, daß die kolumbianischen Behörden kolumbianische Rauschgifthändler auf der Grundlage von Ergebnissen europäischer Polizeiermittlungsarbeit festgenommen haben.

Seit 1986 gibt es beim Generalsekretariat die Abteilung *Organized Crime Branch*. Aufgabe dieser Abteilung ist die umfassende Information aller Mitgliedsländer über Organisierte Kriminalität. Langfristige Zielsetzung ist die Einrichtung einer Datenbank mit Daten über Personengruppen, die fortgesetzt Straftaten mit dem Ziel begehen, illegale Gewinne zu erwirtschaften.

Konkret heißt das, die Arbeit der Abteilung orientiert sich an folgenden Zielsetzungen:

- Einrichtung und ständige Aktualisierung einer Datei mit Informationen über Personen, Vereinigungen und Gruppierungen mit internationalen Bezügen, die fortgesetzt Straftaten begehen
- Überprüfung und Analyse OK-relevanter Daten aus den Mitgliedsländern
- Weitergabe aller relevanten Erkenntnisse per Rundschreiben, Bulletin, Bericht, internationaler Ausschreibung und so weiter

- Planung konzertierter Aktionen/Maßnahmen und Ausrichtung von Konferenzen, Symposien und Arbeitsgruppentreffen mit OK-Relevanz

Integraler Bestandteil der Bemühungen zur Umsetzung dieser Zielsetzungen ist die Initiierung von sechs Projekten, die sich schwerpunktmäßig mit OK-Gruppierungen befassen. Ich möchte diese Projekte im folgenden kurz vorstellen:

Projekt OCSA – südamerikanische Organisierte Kriminalität

Dieses Projekt befaßt sich mit der Sammlung und Auswertung von Daten über südamerikanische OK-Gruppen und Straftäterorganisationen, die Kontakte in Südamerika haben.

Projekt Macandra – italienische Organisierte Kriminalität

Dieses Projekt befaßt sich mit den drei größten italienischstämmigen Organisationen: Mafia, Camorra und N'drangheta. Eine Datenbank mit entsprechenden Daten ist bereits eingerichtet. Bei diesen Daten handelt es sich um Informationen zur Geschichte dieser Organisationen, ihrer geographischen Verteilung, Herkunft, ihrem Betätigungsfeld und ihren weltweiten Kontakten.

Projekt Eastwind – asiatische Organisierte Kriminalität

Dieses Projekt befaßt sich mit Organisierter Kriminalität asiatischer Herkunft. Von besonderem Interesse sind hier die chinesischen Triaden, japanische Yakuza/Boryokudan und andere Gruppierungen wie beispielsweise das singapurische Syndikat „Ah Kong“, malaysische Syndikate und vietnamesische Gangs.

Projekt Gowest – osteuropäische Organisierte Kriminalität

Dieses Projekt befaßt sich im wesentlichen mit der Weiterverarbeitung und Umsetzung von Erkenntnissen, die dazu dienen sollen, bestimmte kriminelle Organisationen osteuropäischer Herkunft zu identifizieren.

Projekt Male – Geldwäsche durch die Mafia in Europa

Dieses Projekt zielt darauf ab, die nationalen Dienststellen zur Bekämpfung der Geldwäsche mit sachdienlichen Erkenntnissen zu unterstützen, beispielsweise Modus Operandi italienischer Organisationen in diesem Bereich.

Projekt Rockers

Schwerpunkt dieses Projektes ist die Sammlung von Erkenntnissen über kriminelle Aktivitäten durch Mitglieder illegaler Motorrad-Gangs. Bekanntlich entstehen Gruppen wie die *Hells Angels* quasi überall in Westeuropa, Südafrika, Nordamerika, Brasilien und Ozeanien. Um optimale Bekämpfungsansätze und -strategien zu entwickeln, ist es unabdingbar, die Mitglieder dieser Organisationen und die von ihnen begangenen Straftaten zu kennen.

Dank dieser Projekte ist das Generalsekretariat in der Lage, detaillierte Informationen sowohl über Mitglieder krimineller Organisationen als auch über die Organisation selbst zur Verfügung zu stellen.

Gegenseitige Unterstützung und Zusammenarbeit auf internationaler Ebene sind wesentliche Voraussetzungen für die erfolgreiche Bekämpfung der internationalen Organisierten Kriminalität.

Eine der Hauptaufgaben von Interpol ist es, durch ein permanentes, schnelles, verlässliches und sicheres Instrumentarium die Rahmenbedingungen hierfür zu schaffen.

Wir sind jetzt mit modernster und hochentwickeltster Technik ausgestattet und bereit, unseren Mitgliedern den Service zur Verfügung zu stellen, den sie benötigen, um den Herausforderungen durch die Kriminalität heute und morgen im 21. Jahrhundert wirksam begegnen zu können.

Die Rolle supranationaler Zentralstellen bei der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität am Beispiel von EUROPOL/EDS

Jürgen Storbeck

Supranationale oder genauer internationale polizeiliche Zentralstellen wie EUROPOL und das Interpol-Generalsekretariat und zentrale internationale Institutionen mit ähnlichen Aufgaben (UCLAF) haben in der Regel keine eigenständigen Ermittlungszuständigkeiten mit exekutiven Funktionen bei der Bekämpfung Organisierter Kriminalität. Sie nehmen vielmehr Zentralstellenaufgaben im Bereich des Informationsaustauschs und der Analyse wahr. Darüber hinaus obliegt ihnen entsprechend ihrem jeweiligen politischen und rechtlichen Mandat und begrenzt durch die vorhandene personelle, technische und finanzielle Kompetenz die Unterstützung nationaler Dienststellen im weitesten Sinne.

Die Aufgabenerfüllung internationaler polizeilicher Dienststellen – und das gilt besonders für EUROPOL – erfolgt unter strikter Respektierung der Souveränität der jeweiligen Mitgliedsstaaten. EUROPOL ist also kein Instrument, keine Institution, die dirigistisch eine gemeinsame Politik der Bekämpfung Organisierter Kriminalität durchsetzt. Dementsprechend haben die EU-Mitgliedsstaaten EUROPOL im sogenannten Dritten Pfeiler der Europäischen Union, also im Bereich der intergouvernementalen Zusammenarbeit und nicht im Ersten Pfeiler bei der Europäischen Kommission mit ihren zentralen Befugnissen angesiedelt. EUROPOL ist also Ausdruck des Willens der Mitgliedsstaaten, *gemeinsam und einvernehmlich* Organisierte Kriminalität zu bekämpfen.

Noch stärker wirkt sich bei der Konzeption von EUROPOL das Prinzip der Subsidiarität aus. Danach hat und soll EUROPOL nur Zuständigkeiten und Befugnisse erhalten, wenn die nationalen Behörden diese Aufgaben nicht oder nicht ebenso wirkungsvoll erfüllen können. Deshalb soll EUROPOL nicht an die Stelle gut funktionierender bi- und multilateraler Zusammenarbeit bei der OK-Bekämpfung treten. Was beispielsweise in der deutsch-niederländischen oder der deutsch-französischen Zusammenarbeit schon lange ausgezeichnet funktioniert, soll nun nicht von EUROPOL übernommen werden.

Entsprechend dieser politischen und rechtlichen Grundentscheidungen hat die polizeiliche EU-Zentralstelle EUROPOL Möglichkeiten bei der Bekämpfung Organisierter Kriminalität von internationaler Dimension.

Dabei haben wir versucht, Aufgaben, Struktur, Technik, Methoden und Befugnisse der EUROPOL-Drogenstelle (EDS) heute und von EUROPOL in der Zukunft soweit wie möglich an den polizeilichen Bedürfnissen bei der Bekämpfung von Drogenkriminalität und Organisierter Kriminalität auszurichten. Gleichzeitig mußten wir aber auch die Vorgaben von Regierungen und Gesetzgebern ins Kalkül ziehen.

Schon vor dem Aufbau der EDS als Vorläufer von EUROPOL und während der Ausarbeitung der EUROPOL-Konvention sind deshalb die Probleme der OK-Bekämpfung analysiert worden, und auch jetzt beim weiteren Ausbau versuchen wir „kundenorientiert“ zu arbeiten, das heißt, jeder weitere Entwicklungsschritt wird mit den zentralen Polizeibehörden der Mitgliedsstaaten abgesprochen.

Die Probleme der EU-weiten Bekämpfung des organisierten Verbrechens, die wir mit EUROPOL unmittelbar oder mittelbar glauben lösen oder mindern zu können, lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

- Es fehlt ein klares Bild von Ausmaß und Struktur internationaler Organisierter Kriminalität, um politische, rechtliche und strategische Entscheidungen zu treffen.
- Kriminelle Gruppen von internationaler Dimension, ihre Aktivitäten, Mitglieder und „geschäftlichen Interessen“ werden nicht so identifiziert und beschrieben, daß darauf konkrete, umfassende Ermittlungen aufgebaut werden können.
- Wegen sprachlicher, rechtlicher, bürokratischer und technischer Hindernisse ist ein schneller, umfassender Informationsaustausch, der gerade in OK-Verfahren unabdingbar ist, nur sehr eingeschränkt oder gar nicht möglich.
- OK-Ermittlungen und damit verbundene Exekutivmaßnahmen sind meist auf einen Staat begrenzt, statt in allen betroffenen Staaten gleichzeitig und koordiniert zu erfolgen oder sogar durch eine gemeinsame internationale

Ermittlungsgruppe oder gar eine internationale Ermittlungsbehörde durchgeführt zu werden.

Welche Möglichkeiten bietet EUROPOL dazu jetzt und künftig?

Im strategischen Bereich liefert EUROPOL zunächst in den Bereichen Drogenkriminalität, Nuklearkriminalität, Schleuserkriminalität, internationaler Menschenhandel und Kfz-Verschlebung sowie jeweils damit verbundener Geldwäsche den nationalen Regierungen, Gesetzgebern und Polizeibehörden Entscheidungshilfen für kriminalpolitische oder rechtliche Maßnahmen zur Bekämpfung internationaler Organisierter Kriminalität. Nach Inkrafttreten der EUROPOL-Konvention wird dies schrittweise auf praktisch alle Bereiche bedeutsamer Organisierter Kriminalität ausgedehnt werden. Informationen werden zur strategischen Analyse systematisch gesammelt und mit modernsten Methoden und neuer Technik analysiert. Hier möchte ich allerdings warnen, daß man uns emotional oder symbolhaft Zuständigkeiten überträgt, das heißt, daß ohne gründliche Bedarfsanalyse die Kompetenzen von EUROPOL erweitert werden, um auf gerade aktuelle Kriminalitätsformen zu reagieren.

EUROPOL beschreibt das Phänomen der Organisierten Kriminalität in der Europäischen Union mit ihren aktuellen Trends, neue Modi Operandi, international agierende kriminelle Organisationen, aber auch Probleme oder erfolgreiche Methoden zu ihrer Bekämpfung. Zusätzlich werden Empfehlungen ausgesprochen und detailliert beraten.

EUROPOL in seiner jetzigen Form als EUROPOL-Drogenstelle hat wesentliche Teile des Rauschgiftbekämpfungsplans der Europäischen Union, der im Dokument *Cordroque 69* festgelegt und von den EU-Staatschefs auf dem Gipfel in Madrid Ende 1995 beschlossen wurde, konzipiert oder mitbearbeitet. Dieser EU-Rauschgiftbekämpfungsplan mit seinen 66 Einzelprojekten wird gegenwärtig unter Mitwirkung von EUROPOL durch die gemeinsamen Arbeitsgruppen im sogenannten Dritten Pfeiler der Europäischen Union und den Ministerrat detailliert ausgearbeitet und in konkrete politische, rechtliche und polizeiliche Maßnahmen umgesetzt.

Interessanter für Polizeibehörden und die ermittelnden Beamten sind jedoch die unmittelbar ermittlungsbezogenen Aufgaben und Dienstleistungen von EUROPOL.

*Was kann EUROPOL leisten?
Hierzu äußert sich Jürgen Storbeck
(EUROPOL/EDS, Den Haag)*



Nationale Ermittlungsbehörden benötigen für effektive OK-Bekämpfung in Stunden- oder Tagesfrist umfassende, relevante Informationen zu verdächtigen Personen, Unternehmen, Banken, Sachen, Modus Operandi und so weiter.

EUROPOL liefert schon jetzt – und mehr und besser noch – nach Inkrafttreten der EUROPOL-Konvention sachkundig aufbereitete Daten von Kriminalpolizei, Grenzpolizei, Gendarmerie, Zollbehörden und eingeschränkt zusätzlich von anderen Sicherheits- und Verwaltungsbehörden der EU-Mitgliedsstaaten, von Drittstaaten, internationalen Organisationen und aus offenen Quellen.

Im Sinne der intergouvernementalen Philosophie im Dritten Pfeiler der Europäischen Union unterhalten dazu die Mitgliedsstaaten und ihre unterschiedlichen nationalen Strafverfolgungsbehörden bei der EUROPOL-Drogenstelle eigene Verbindungsbüros, deren Aktivitäten von mir und meinen Vertretern koordiniert werden. Von den rund 120 EUROPOL-Mitarbeitern aus allen 15 Mitgliedsstaaten sind 38 Verbindungsbeamte von Kriminalpolizei, Gendarmerie, Grenzpolizei und Zoll. Justiz- und Sicherheitsbehörden sind bisher in den Verbindungsbüros nicht vertreten.

Die Verbindungsbeamten bei EUROPOL haben Direktzugang zu unterschiedlichsten nationalen Informationssystemen, die für Strafverfolgungszwecke zur Verfügung stehen. Sie haben Zugriff auf rund 40 nationale Polizei- oder Zollinformationssysteme und zusätzlich zu einer Reihe von administrativen Dateien und elektronischen Registern. Diese nationalen Dateien lassen polizei-

liche Recherchen zu und liefern unter anderem Daten über Täter, Tätergruppen, Adressen, Telefonnummern, Verdachtsmomente und so weiter. Hierbei handelt es sich teilweise um sogenannte „weiche“, das heißt noch nicht ausermittelte Informationen, die einer Bewertung bedürfen, um für die polizeiliche Arbeit nutzbar gemacht werden zu können.

Darüber hinaus lassen unsere EUROPOL-Verbindungsbeamten aber auch aufgrund der Anfragen in ihrem jeweiligen Land polizeiliche Recherchen, Spurensabklärungen und so weiter durchführen.

Der Informationsaustausch über EUROPOL wird von unseren Verbindungsbeamten sachkundig betreut, analysiert und für die Zwecke der nationalen Ermittlungen aufbereitet. Die Verbindungsbeamten sorgen dafür, daß der einem Ersuchen zugrundeliegende Sachverhalt richtig und ausführlich genug geschildert wird. So wird sichergestellt, daß beispielsweise die doppelte Strafbarkeit eines Tatbestands, die ja gerade bei OK-Verfahren im Bereich der Wirtschaftskriminalität und Geldwäschekriminalität nicht immer ganz klar ist, offensichtlich wird und die ersuchten Partnerstaaten Auskünfte erteilen und Amts- und Rechtshilfe leisten können.

Gerade in unseren Zuständigkeitsbereichen Geldwäsche, Schleuser- und Nuklearkriminalität ermöglicht häufig nur die Sachkunde und gemeinsame Beratung der unterschiedlichen nationalen Verbindungsbeamten, daß internationaler Informationsaustausch und polizeiliche Zusammenarbeit überhaupt zustande kommen.

Schließlich können neue Informationen aus der Datenanlieferung der Mitgliedsstaaten beispielsweise Hinweise auf bisher unbekannte Mittäter oder Tatbezüge bei uns vor Weiterleitung sofort durch unsere Verbindungsbeamten in den elektronischen Informationssystemen der Mitgliedsstaaten abgeklärt, angereichert und analysiert werden. Die ermittelnde nationale Behörde erhält von uns also nicht eine lapidare Antwort auf ihre Anfrage, sondern ein umfangreiches Bild über die Kontakte und Aktivitäten einer kriminellen Organisation oder eines Verdächtigen in einem OK-Verfahren.

Zusätzlich übernehmen wir im Auftrag der Ermittlungsstaaten die Koordination internationaler polizeilicher Einsätze. Gerade im Augenblick laufen bei uns eine internationale grenzüberschreitende Observation in vier Staaten und eine kontrollierte Lieferung, initiiert von deutschen Behörden.

Anfragen an EUROPOL und seine Verbindungsbeamten werden grundsätzlich von oder über die zentralen nationalen Dienststellen, aber auch von regionalen und lokalen Behörden direkt gestellt und von uns dann auch bearbeitet, wobei wir die zentralen Dienststellen über das Ersuchen und den Verfahrensgang unterrichten. Unser „Service“ kann rund um die Uhr in Anspruch genommen werden; wir arbeiten mit den nationalen Dienststellen in allen elf EU-Sprachen zusammen und sind über elektronische Wege ebenso wie über traditionelle Wege erreichbar.

Aufgrund des Informationsaustauschs über EUROPOL eröffnen nicht selten die anderen Staaten ebenfalls Ermittlungen gegen dieselbe kriminelle Gruppierung, oder schon laufende Ermittlungen in den verschiedenen Staaten gegen dieselbe kriminelle Organisation können miteinander in Verbindung gebracht werden. Die weitere Abstimmung der Ermittlungsschritte kann dann über unsere EUROPOL-Verbindungsbeamten erfolgen. Ja gerade in OK-Verfahren übertragen die ermittelnden nationalen Behörden gerne die internationale multilaterale Koordination EUROPOL und den bei uns tätigen Verbindungsbeamten.

Der nächste Schritt hin zu einer europäischen Ermittlungsbehörde, wenn sie denn notwendig wird und politisch durchsetzbar ist, ist in greifbarer Nähe: Bedeutsame, besonders gefährliche Organisierte Kriminalität ist normalerweise gleichzeitig in mehreren Staaten aktiv. Erfolgreiche OK-Bekämpfung erfordert daher Ermittlungen und exekutive Maßnahmen in mehreren oder allen EU-Mitgliedsstaaten, die zeitlich und inhaltlich aufeinander abgestimmt sind. Aus dieser Erkenntnis resultiert der Gedanke, bei EUROPOL gemeinsame *task forces* der nationalen Ermittlungsbehörden anzusiedeln.

Die nationalen Beamten der *Task Force* könnten von EUROPOL aus, ohne EUROPOL unterstellt zu sein, gegen internationale Organisierte Kriminalität gemeinsam ermitteln und ihr Fachwissen und ihre spezifischen Exekutivbefugnisse – natürlich begrenzt auf ihren entsendenden Staat – einbringen. Sprachprobleme und die Unterschiede in Arbeitsmethoden sowie rechtliche und bürokratische Hürden könnten so überwunden werden. Die europäische polizeiliche Zentralstelle EUROPOL könnte diese *task forces* schon jetzt beherbergen, ihnen die notwendigen rechtlichen Grundlagen für Datenverarbeitung und hinsichtlich einer gewissen Immunität gewährleisten und sie mit unserem personellen, sprachlichen und technischen Potential entscheidend unterstützen.

Gegenwärtig erscheint mir aber noch zweifelhaft, ob EUROPOL kurzfristig die Befugnis erteilt wird, bei nationalen Polizeien „konkrete Ermittlungsmaß-

nahmen“ anfordern oder diese sogar mit Ermittlungstätigkeiten und exekutiven Maßnahmen beauftragen zu können.

Der Schwerpunkt in den Aufgaben von EUROPOL, soweit die Bekämpfung Organisierter Kriminalität betroffen ist, liegt im Analyse- und *intelligence*-Bereich. EUROPOL versucht mit moderner Analyse- und *intelligence*-Arbeit die Aktivitäten, Strukturen, Mitglieder und Erlöse international agierender Organisierter Kriminalität sichtbar zu machen und so aufzubereiten, daß nationale Ermittlungen eingeleitet, beschleunigt und erfolgreich zum Abschluß gebracht werden können.

Schon jetzt erarbeiten wir Analysen für nationale OK-Verfahren, die zwar aus rechtlichen und technischen Gründen in Ausmaß und Methoden noch sehr begrenzt möglich, aber schon sehr erfolgreich sind. So erstellten unsere Analytiker 1995 fünf Jahresberichte zur Organisierten Kriminalität, fertigten 18 umfangreiche Analysen zu international agierenden kriminellen Organisationen und boten in mehreren hundert OK-Ermittlungen analytische Unterstützung zu einzelnen Tatkomplexen. Diese 18 „Großanalysen“ führten unter anderem auch zur Eröffnung neuer Ermittlungsverfahren in anderen Mitgliedsstaaten. Die „kleineren Analysen“, für die oft nur ein bis zwei Tage Arbeit benötigt werden, gaben in mehr als 90% wertvolle neue Ermittlungsansätze.

Die *intelligence*-Arbeit von EUROPOL stellt einen proaktiven analytischen Prozeß dar, der sich auf Zoll- und Polizeiinformationen stützt, die teilweise aus *undercover*-Operationen stammen und aus offenen oder vertraulichen Quellen angereichert werden, um den gemeinsamen Kampf gegen international Organisierte Kriminalität zu unterstützen.

Intelligence-Arbeit bringt eine neue Dimension für Strafverfolgungsbehörden. Anstatt nur auf Straftaten zu reagieren, weil beispielsweise ein Opfer Anzeige erstattet hat oder weil die Straftat für jeden offenkundig geworden ist, wird international Organisierte Kriminalität unabhängig von einer spezifischen Einzelstraftat langfristig und komplex untersucht. Wir haben die Ergebnisse früherer Ermittlungen und laufender Ermittlungen zu vergleichen, zu studieren; dabei gehen unsere Analytiker proaktiv vor, das heißt, sie stehen in einem ständigen Dialog mit den ermittlungsführenden Beamten.

Wichtig ist darüber hinaus unser interdisziplinärer Ansatz. Kriminalpolizei, Gendarmerie, Grenzpolizei, Zoll und gegebenenfalls die Steuerfahndung bringen ihre Informationen, ihre Methoden, ihre rechtlichen und technischen Mög-

lichkeiten in diesen Prozeß ein. Wir haben kürzlich beispielsweise in einem internationalen Verfahren im Bereich Menschenhandel für mehrere Monate nationale Staatsanwälte, Gendarmerie, Kriminalpolizei, Zoll und den britischen *Immigration Service* zu gemeinsamen Ermittlungen und exekutiven Maßnahmen vereinigen können, wobei der Informationsaustausch und die Koordination über EUROPOL und unsere Verbindungsbeamten lief und die Analysearbeit von unseren Analytikern geleistet wurde.

Sobald die EUROPOL-Konvention in Kraft getreten ist, wird die gemeinsame Analyse- und *intelligence*-Arbeit die Situation der EU-weiten OK-Bekämpfung erheblich verbessern. Dafür wird uns in etwa zwei Jahren ein EUROPOL-Computersystem zur Verfügung stehen, das aus einem Informationssystem mit harten Daten und einem besonders geschützten und nur begrenzt zugänglichen Analysesystem mit harten, weichen und auch sehr sensiblen Daten besteht.

Der Datenbestand im Informationssystem, das in Teilen dem deutschen polizeilichen INPOL-System vergleichbar ist, kann als die elektronisch gespeicherten Ermittlungsergebnisse zu den führenden, in der Europäischen Union aktiven kriminellen Organisationen und ihren Mitgliedern beschrieben werden; es wird die Kerndaten der nationalen Ermittlungsakten aller EU-Mitgliedsstaaten zu international Organisierter Kriminalität enthalten. Das Informationssystem kann durch die nationalen Dienststellen unmittelbar abgefragt werden und damit auch für nationale Analysearbeit genutzt werden. Zusätzlich denken wir darüber nach, das Informationssystem mit nicht personenbezogenen Daten auszustatten, die nicht unmittelbar aus Ermittlungen stammen, die aber besondere Bedeutung für laufende und künftige Ermittlungen haben können, wie beispielsweise Beschreibung von Drogen oder von Sicherheitsmerkmalen auf Banknoten und Kreditkarten, strategische Informationen, technische Hinweise und so weiter (in Text, Bild oder jeder denkbaren anderen Form). Für die Informationsbeschaffung und *intelligence*-Arbeit in Verfahren gegen internationale Organisierte Kriminalität stehen aber natürlich auch nach Inkrafttreten der EUROPOL-Konvention die bei EUROPOL tätigen, nationalen Verbindungsbeamten in beschriebener Weise zur Verfügung.

Das EUROPOL-Analysesystem ist anders als das Informationssystem aus Gründen des Datenschutzes, der Datensicherheit und der Vertraulichkeit gegen Direktzugriff – auch der nationalen polizeilichen Zentralstellen – von außen geschützt. Es entspricht in etwa einem weiterentwickelten „Spudok-System“, wird mit harten und weichen, mit offenen und sensiblen Daten aus laufenden Ermittlungen gespeist und erlaubt moderne Analyse- und *intelligence*-Arbeit.

Aus rechtlichen und insbesondere datenschutzrechtlichen Gründen und wegen der besonderen Vertraulichkeit können solche Informationen nicht in sonstigen internationalen Informations- und Analysesystemen gesammelt, gespeichert und analysiert werden. Unser Analysesystem wird weitergehende Daten als das Informationssystem haben, weniger strukturiert sein und großen Raum für recherchierbaren Freitext lassen.

Das Analysesystem wird den EUROPOL-Analysten, den EUROPOL-*intelligence*-Beamten und den nationalen Beamten, die für eine spezifische Analyse zu EUROPOL vorübergehend abgeordnet sind, ein breites Instrumentarium für strategische, taktische und operative *intelligence*-Arbeit zur Verfügung stellen.

Die Analytiker werden für das Analysesystem Informationen von den nationalen Strafverfolgungsbehörden und wohl auch von den Sicherheitsdiensten erhalten; zusätzliche Informationen werden durch die Verbindungsbeamten aus nationalen, den Strafverfolgungsbehörden offenstehenden, verwaltungsrechtlichen Dateien abgerufen. Hinzu kommen, und unsere augenblickliche Erfahrung zeigt uns schon jetzt die Bedeutung dieser Quellen, die sogenannten offenen Informationen und Informationssysteme. Schon jetzt werten wir elektronische Handelsregister, Nachrichtenagenturen sowie weite Bereiche von Internet und CompuServe beispielsweise hinsichtlich der Berichte des US-Senats, des Weißen Hauses und so weiter aus.

Hier nur zwei kleine, fast unbedeutende Beispiele:

Wir gleichen für unseren Info-Service über aktuelle Drogenpreise in den verschiedenen Mitgliedsstaaten die offiziellen Mitteilungen der nationalen Dienststellen mit den viel realistischeren, täglichen Angeboten beziehungsweise den Preisübersichten „privater Informationsdienste“ im Internet ab.

Und bevor wir nach Wochen auf den Wegen der internationalen Rechtshilfe die Eigentümer und Geschäftsführer von ominösen Banken und Handelsunternehmen erhalten, stehen sie uns durch Direktabfrage in elektronischen Handelsregistern beziehungsweise aus Internet-Quellen zur Verfügung.

Kommen wir von dem EUROPOL-Computersystem, das in gewisser Weise das Spielfeld für unsere Analytiker, *Intelligence-Officer* und die nationalen Ermittlungsbeamten ist, zu einigen Aspekten des *intelligence*-Prozesses selber. Wir bei EUROPOL glauben, daß Kriminalitätsbekämpfung, wenn unterstützt und gesteuert durch *intelligence*-Arbeit, einer der besten, wenn nicht der beste

Weg ist, um gegen international Organisierte Kriminalität vorzugehen. Gerade Organisierte Kriminalität, die häufig das wirtschaftliche, gesellschaftliche und politische Leben durchdringt, ist mit traditionellen polizeilichen Mitteln nicht zu erkennen und zu bekämpfen. Und da Organisierte Kriminalität mehr und mehr international agiert, sind die örtlich und sachlich in ihrer Zuständigkeit begrenzten Strafverfolgungsbehörden in der Erkenntnisgewinnung behindert („Scheuklappeneffekt“). Betreibt von der Grafschaft Kent, der Bretagne oder einem Landkreis Niedersachsens aus eine kriminelle Organisation, getarnt als Handelsunternehmen oder Börsenmaklerbüro, unter Nutzung modernster Kommunikationsmittel international Betrugereien oder Geldwäsche, so sind diese kriminellen Aktivitäten mit Schwerpunkt im Ausland normalerweise durch die regionalen oder nationalen Strafverfolgungsbehörden nicht zu erkennen. Das gelingt nur aus der „Vogelschau“ einer internationalen Zentralstelle.

Intelligence-Arbeit kann als „Informationen *designed* für Aktion“ definiert werden. Daraus ergibt sich der erste Schritt der *intelligence*-Arbeit: Welcher Zweck soll erreicht werden? Soll eine politische oder strategische Entscheidung ermöglicht werden? Soll eine Entscheidungsbasis für taktische Maßnahmen, beispielsweise neue Kontrollmethoden des Zolls, oder über gezielten Einsatz von Kräften gegen eine bestimmte Gruppe von mehreren chinesischen Triaden gegeben werden? Oder soll ein laufendes Ermittlungsverfahren gefördert werden?

Sei das Ziel strategisch, taktisch oder operationell, auf jeden Fall benötigen unsere Analytiker Informationen aus unterschiedlichen Quellen, die natürlich noch nicht sorgfältig vorsortiert sind. Der Analytiker muß zusammen mit den nationalen Ermittlungsbeamten und unseren *Intelligence-Officern* die richtigen Quellen und die richtigen Informationen auswählen. Der Erfolg des *intelligence*-Prozesses hängt von der Möglichkeit und Fähigkeit ab, die richtigen und vollständigen Informationen zu erhalten und zu nutzen. Dabei sind Informationen zu sammeln und zu speichern, die elektronisch, aber nicht unmittelbar kompatibel zueinander zur Verfügung stehen und sogar in Papierform zugeliefert werden. Und besondere Herausforderungen stellt die Sprachbarriere an uns, wenn beispielsweise der Text in Griechisch und der Analytiker ein Schwede oder Niederländer ist.

EUROPOL arbeitet intern gegenwärtig in einer Sprache, in Englisch. Aber die interne Arbeitssprache hat keinerlei Bedeutung für die Arbeit im *intelligence*-Bereich; denn wir erhalten unsere Informationen aus den Mitgliedsstaaten in elf unterschiedlichen Sprachen und natürlich aus aller Welt in noch größerer Sprachenvielfalt.

Schon jetzt versuchen wir, in Untersuchungen zur russischen Mafia Dokumente in russischer, polnischer und bulgarischer Sprache und bei Ermittlungen zur Balkan-Route aus dem Türkischen und dem Serbokroatischen auszuwerten. Für diese Zwecke nutzen wir einerseits die Verbindungsbeamten der Mitgliedsstaaten, benötigen darüber hinaus aber auch spezielle Sprachkenntnisse bei den Analytikern. Das ist natürlich nur begrenzt möglich. Wir benötigen also technologische Instrumente, um Informationen in für EUROPOL-Bediensetzte verständlichen Text zu bringen. Dafür arbeiten wir an einem gemeinsamen EU-Forschungsprojekt, genannt *Aventinus*, mit, das langfristig dieses Problem lösen soll.

Die nächste Phase des Analyseprozesses ist die Bewertung der Information. Wir müssen die Verlässlichkeit der Quelle und die Qualität der Information sorgfältig bestimmen. Hier haben wir das Problem, daß der Wert und die Verlässlichkeit einer Information bisher in den Informationssystemen der nationalen Polizeien nicht regelmäßig bestimmt ist. Nur im Vereinigten Königreich und in den Niederlanden werden Informationen erst dann in das Analysesystem eingegeben, wenn sie nach dem sogenannten 4 x 4-System (vier Grade der Verlässlichkeit der Quelle und vier Grade der Wahrscheinlichkeit der Information) bestimmt sind. Diese Bewertung muß schon beim Sammeln der Informationen erfolgen. Wir müssen also nicht nur neue Methoden innerhalb von EUROPOL, sondern auch in den nationalen Polizei-, Zoll- und Sicherheitsbehörden einführen.

Danach beginnt die Verarbeitung der Information. Dazu stehen uns Hochleistungscomputer und spezifische Analyse-Software zur Verfügung. Diese Software wird von uns in Zusammenarbeit mit der Industrie ständig verbessert.

Während der Auswertung ist der Kunde, das heißt die ermittlungsführende Behörde im Mitgliedsstaat mit ihren Ermittlungsbeamten in ständigem Kontakt mit dem EUROPOL-Personal. Nur so kann zielgerichtet analysiert werden, nur so kann das benötigte Ergebnis erreicht werden.

Bei einer solchen modernen *intelligence*-Arbeit muß besonders Wert auf effektive Rechts- und Fachaufsicht, auf Verantwortlichkeit und auf Datenschutzkontrolle gelegt werden. Die EUROPOL-Konvention hat wie noch nie vorher eine internationale Konvention und wohl auch weitergehend als die meisten nationalen Gesetze die Kontrollorgane und Kontrollmechanismen detailliert beschrieben. Gegenwärtig arbeiten wir an Ausführungsbestimmungen zu den Analysedateien, zum Datenschutz und zur Vertraulichkeit, so daß meines

Erachtens mit Inkrafttreten der EUROPOL-Konvention auch ein sehr, sehr hoher Standard von Rechtssicherheit und Rechtsschutz gewährleistet ist.

Nur aufgrund dieser detaillierten Rechtsgrundlagen und der Kontrollinstrumente erfüllen wir die Voraussetzungen für operative *intelligence*-Arbeit in OK-Ermittlungsverfahren, die in dieser Form nach deutscher Rechtslage beim Interpol-Generalsekretariat und anderen internationalen Institutionen wohl kaum durchgeführt werden kann.

Schließlich ist wie im nationalen Rahmen bei den nationalen Zentralstellen für die Europäische Union bei EUROPOL gemeinsames Wissen über Organisierte Kriminalität aufzubauen, sind für die Mitgliedsstaaten gemeinsame Strategien und Methoden zur OK-Bekämpfung zu entwerfen, international kompatible Technik zu entwickeln und bereitzuhalten und personelle Unterstützung anzubieten. Aufgrund der weitgefächerten Sachkunde seines Personals, dem Erfahrungsaustausch von Sachverständigen aus der Europäischen Union und Drittstaaten in Den Haag und unseren Intensivkursen kommt EUROPOL schon in der vorkonventionellen Phase diesen Anforderungen nach.

Wir haben dieses Jahr beispielsweise mehrere Expertentreffen abgehalten, um zunächst gemeinsame Analysemethoden festzulegen, weiterzuentwickeln und die Teilnehmer auf einen gleichen, hohen Kenntnisstand zu bringen. Anschließend haben wir einen zweiwöchigen Intensivkurs für Analytiker der Mitgliedsstaaten veranstaltet, in dem diesen Methoden vermittelt wurden und zusätzlich in der Nutzung sogenannter offener Quellen unterrichtet wurden. Wir bauen so ein Netzwerk von nationalen Analytikern auf, die sich gegenseitig kennen und untereinander und mit uns in kompatibler Technik und Methodik zusammenarbeiten.

Gestern hat ein vergleichbares Expertentreffen zur Prüfung und Bewertung von Technik für den Einsatz bei grenzüberschreitenden Observationen und internationalen kontrollierten Lieferungen stattgefunden. Auch in diesem Bereich versuchen wir, Methoden und Technik im Interesse der Mitgliedsstaaten zu harmonisieren.

Darüber hinaus stellen wir für nationale OK-Ermittlungen – soweit vorhanden – Personal mit sprachlichen und technischen Spezialkenntnissen zur Verfügung oder versuchen solche Spezialisten aus anderen Staaten zu vermitteln. Die Innen- und Justizminister der EU-Staaten werden voraussichtlich bei ihrer nächsten Sitzung Ende November entscheiden, daß EUROPOL schon in der

vorkonventionellen Phase zu einem *center of excellency*, das heißt einem Zentrum ausgebaut wird, in dem spezielle Sachkunde, Technik und Personal für die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität, insbesondere im Bereich des Menschenhandels zur sexuellen Ausbeutung von Frauen und Kindern, bereitgehalten oder vermittelt wird.

EUROPOL hat in seiner vorkonventionellen Phase schon gezeigt, welche Chancen diese polizeiliche EU-Zentralstelle den Mitgliedsstaaten für eine bessere gemeinsame Bekämpfung des international organisierten Verbrechens bietet und bieten wird. EUROPOL beeinträchtigt die Kompetenzen der nationalen Strafverfolgungsbehörden nicht, sondern paßt sich ihren Bedürfnissen an und steht ihnen zur Unterstützung zur Verfügung. Deshalb steigt unsere Akzeptanz ständig, wie sich an der Quantität, aber vor allem an der Qualität der über uns abgewickelten Ermittlungsverfahren und exekutiven Maßnahmen zeigt.

Zwar bringt EUROPOL eine deutliche Verbesserung bei der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität, doch die eigentliche Bekämpfung der Organisierten Kriminalität obliegt wie bisher den nationalen Strafverfolgungsbehörden, deren finanzielle, personelle, technische und rechtliche Möglichkeiten dazu wohl in allen EU-Staaten gestärkt werden müssen.

Organisierte Kriminalität aus der Sicht der Justiz

Hans Christoph Schaefer

Vorbemerkungen

Über Organisierte Kriminalität ist schon viel gesprochen worden, es ist kein neues Thema mehr. Ich habe die ehrenvolle Einladung an mich, auf dieser Tagung des Bundeskriminalamtes über Organisierte Kriminalität zu sprechen, gerne angenommen, den Veranstalter allerdings gebeten, bei meiner Referatsbeschreibung den kleinen Zusatz „aus der Sicht der Justiz“ hinzuzufügen. Bis heute – so empfinde ich es jedenfalls – gibt es relativ wenige justitielle Äußerungen zur Organisierten Kriminalität, wir haben es meist mit Beschreibungen und Bewertungen des Phänomens aus politischer, polizeilicher und journalistischer Sicht zu tun.

Ich will nun nicht so verstanden werden, daß nur die justitielle Sicht der Dinge die maßgebende oder gar richtige ist. Richtig oder falsch können auch die anderen Betrachtungsweisen sein. Ich meine nur, daß die Sicht der Justiz zu diesem Thema dazugehört, ist es doch die Aufgabe der Justiz, erst der Staatsanwaltschaften, dann der Gerichte, Organisierte Kriminalität sichtbar zu machen, das heißt in einer Anklageschrift, in einer späteren Hauptverhandlung und schließlich in einem Urteil zu beschreiben und darüber zu entscheiden.

Daß es bei dieser justitiellen Betrachtungsweise vielleicht einige Unterschiede zu anderen Bewertungen gibt, mag so sein, ist aber dann mit den unterschiedlichen Rollen, die Polizei und Justiz in unserem rechtsstaatlichen Verfahrenssystem trotz vieler Gemeinsamkeiten auch haben, zu erklären.

1 Worauf gründet sich die große Sorge um die Entwicklung der Organisierten Kriminalität in Deutschland?

Die große Sorge um die Entwicklung der Organisierten Kriminalität in Deutschland, die gelegentlich fast beschwörenden Appelle, dieser Gefahr zu begegnen und mit allen Mitteln dagegen anzukämpfen, gründet sich – wenn ich es richtig analysiere – vor allem auf die Schreckensszenarios, die wir aus Italien kennen und die ihren schauerlichen Höhepunkt in der Ermordung der

beiden Mafia-Ermittler, der Richter Falcone und Borsellino im Sommer 1992 hatten. Hinzugekommen sind danach erkennbare Verstrickungen hoher italienischer Politiker in Korruptionsaffären und ihre mutmaßlichen Kontakte zu mafiosen Strukturen. Stellvertretend für viele nenne ich die Namen Andreotti, Craxi und Berlusconi.

Schlimme Nachrichten aus unserem Nachbarland Belgien, in denen von Verstrickungen der Politik, der Justiz und der Polizei mit dem organisierten Verbrechen die Rede ist, ich zitiere beispielsweise die „Frankfurter Neue Presse“ vom 10. 9. 1996: „Belgien – ein Sumpf aus Intrigen, Korruption und Mafia?“ – verstärken diese Ängste vor der Organisierten Kriminalität.

Auf den offensichtlichen Zusammenhang von Organisierter Kriminalität und Korruption werde ich noch zu sprechen kommen.

Die Angst vor entsprechenden Vorgängen in Deutschland gründet sich weiter auf die politische europäische Entwicklung, die – abgesehen von noch größerer Freizügigkeit – einen Wegfall der Grenzen innerhalb der Europäischen Union mit sich gebracht hat – Stichwort Schengener Abkommen – und unter anderem den Strafverfolgungsbehörden die Möglichkeit nimmt, zumindest erschwert, an geeigneten Stellen – eben an den bisherigen nationalen Grenzen – Kontrollen durchzuführen.

Und die Sorge um die Entwicklung der Organisierten Kriminalität in Deutschland gründet sich schließlich auf Verbindungen, erkennbare Beziehungen zwischen ausländischen Mafia-Familien, Organisationen und Vorgängen in Deutschland. So scheinen nach allen Erkenntnissen, die wir haben, Mafia und mafia-verwandte Organisationen in Italien, aber auch anderswo, das im Herzen Europas liegende Deutschland zumindest auch als Aufmarschgebiet für Aktionen im eigenen Land zu benutzen, ganz abgesehen davon, daß es natürlich auch Mafia-Stützpunkte und mafioses Verhalten in Deutschland selbst gibt, auf das ich noch kurz eingehen werde.

Aktuelle Entwicklungen aus dem früheren Ostblock, der Sowjetunion, den ehemaligen GUS-Staaten kommen dazu; Russenmafia, Nuklearmafia sind entsprechende Begriffe und Bilder.

2 Ist also die Sorge berechtigt, die viele äußern und italienische, belgische und russische Verhältnisse bei uns in Zukunft befürchten?

Ich will in keiner Weise bestreiten, daß die zunehmende Integration Europas wie auch der Zusammenbruch des früheren Ostblocks als gewissermaßen stabilisierender Faktor in der europäischen Politik auch eine Europäisierung der Kriminalität bedeutet, das heißt, wir können uns nicht in den Sessel zurücklehnen und auf Vorgänge in anderen europäischen Ländern in der Erwartung schauen, das kann bei uns nicht passieren.

So wie es auch sonst eine Freizügigkeit im vereinigten Europa geben wird, wird es auch noch mehr als bisher eine grenzüberschreitende Kriminalität geben, einschließlich aller Facetten der Organisierten Kriminalität. Gerade die Organisierte Kriminalität wird alle Möglichkeiten des gemeinsamen europäischen Marktes nutzen und ihre Einsatzgebiete nicht nach nationalen Gesichtspunkten, sondern nach realen Markt- oder Schwarzmarktchancen beurteilen. Von daher spielt natürlich auch das wirtschaftlich starke Deutschland in den Köpfen derer eine große Rolle, die organisiertes Verbrechen betreiben.

Ich meine nur, daß bei einem Vergleich mit beispielsweise Italien, vor allem Süditalien, mit dem besonders ausgeprägten Gefälle von arm und reich, in Deutschland doch einige Unterschiede festzustellen sind, die einen begrenzten Optimismus bei der Beurteilung der Entwicklung der Organisierten Kriminalität in unserem Land rechtfertigen. Vielleicht stehe ich an dieser Stelle im Widerspruch zu vielen Polizeibeamten und manchem Politiker. Ich meine gleichwohl, daß die in Italien real existierende Parallelgesellschaft der Mafia mit ihrer Verzahnung und Verbindung zur Politik und der damit fast unbremst gegebenen Einflußnahme auf Staat, Parteien und Gesellschaft insgesamt bei uns kein Gegenstück findet.

Wenn man die deutschen, früher vor allem auch preußischen Ansprüche an die Integrität von Politikern aber auch Angehörigen des öffentlichen Dienstes in der Vergangenheit sich vor Augen hält, dann hat Korruption, Verfälschung von Politik und Verbrechen auch keine Tradition, wie in der Parallelgesellschaft Mafia in Italien, die es dort seit Jahrhunderten gibt und die praktisch einen „Gegenstaat“ darstellt, wie es der italienische Mafia-Forscher Arlacchi formuliert hat.

Selbstverständlich ist diese Unterschiedlichkeit für uns kein Grund, in irgendeiner Weise auszuruhen und selbstzufrieden zu sein. Es gibt auch bei uns eine

deutlich zunehmende Korruption in der Gesellschaft, auch in dem sonst immer als sakrosankt angesehenen öffentlichen Dienst. Es ist sicher noch kein flächendeckendes Problem bei uns, aber es ist umgekehrt auch nicht mehr wie früher möglich, generell von der Bonität und Integrität eines Angehörigen des öffentlichen Dienstes bei uns auszugehen.



Dr. Hans Christoph Schaefer (Generalstaatsanwalt OLG Frankfurt/Main) weist in seinem Vortrag auf die unterschiedlichen Rollen von Polizei und Justiz in unserem rechtsstaatlichen Verfahrenssystem hin.

Daß es – wie bereits angedeutet – einen klaren Zusammenhang zwischen Korruption und Organisierter Kriminalität gibt, wurde auch in den Erörterungen auf dem Juristentag in Karlsruhe im September 1996, auf dem ich die Ehre hatte, aus der Sicht der Staatsanwaltschaft zu referieren, deutlich. In einer mit großer Mehrheit angenommenen Beschlußvorlage ist, an die Adresse des Gesetzgebers gerichtet, von einem „dringenden Handlungsbedarf“ die Rede. In einer Zustandsbeschreibung dazu heißt es zunächst, „daß es sich nicht um seltene Einzelfälle, sondern doch schon um teilweise systematisch betriebene Korruption handele“. Auf den eindeutigen Zusammenhang zwischen Korruption und Organisierter Kriminalität ist dann in einer anderen Beschlußvorlage unmißverständlich hingewiesen worden. Es heißt dort unter anderem: „Korruption ist der Nährboden, auf dem Organisierte Kriminalität wachsen kann. Durch Kor-

ruption wird die Gesellschaft moralisch anfällig für Organisierte Kriminalität. Korruptierte Amtsträger bilden darüber hinaus Brückenköpfe in Staat und Gesellschaft, die der Organisierten Kriminalität Eingang in die Gesellschaft ermöglichen. Die gefährlichste Form von Organisierter Kriminalität ist die Verbindung von Politik und organisiertem Verbrechen mit Hilfe der Korruption.“

Es wundert mich etwas, daß in der sehr umfangreichen Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der SPD-Fraktion vom 19. 6. 1996 und dem sogenannten Maßnahmenkatalog der Bundesregierung vom gleichen Tage die Verbindung und der Zusammenhang zwischen Organisierter Kriminalität und Politik kaum erwähnt wird.

3 Organisierte Kriminalität ist nicht Neues.

Bei einer Bestandsaufnahme von Organisierter Kriminalität im allgemeinen und in Deutschland im besonderen muß man ehrlicherweise einräumen und feststellen, daß Organisierte Kriminalität kein neues Phänomen ist. Gelegentlich hat man den Eindruck in der öffentlichen Diskussion, daß hier etwas Neues entstanden sei, das es mit aller Kraft zu bekämpfen gilt.

Nur: Neu ist Organisierte Kriminalität nicht, nicht nur etwa in Italien oder Amerika, sondern auch nicht bei uns. Wenn Sie etwas kriminalhistorisch zurückblicken, dann kennen Sie aus den 20er Jahren die berühmt-berüchtigten „Berliner Ringvereine“, die auch nach heutigen Kriterien klassische Organisierte Kriminalität betrieben haben durch systematisch geplante Raubüberfälle oder andere Straftaten im Dunstkreis von Prostitution, Glücksspiel und Zuhälterei.

Der Sachverhalt ist also grundsätzlich nicht neu, eine zunehmende Kommerzialisierung und Professionalisierung im Bereich der Organisierten Kriminalität ist allerdings unstreitig festzustellen.

Bei der Frage, wie Organisierte Kriminalität entsteht oder entstanden ist, empfiehlt es sich, wieder aus kriminalhistorischer Sicht den Blick in das Amerika der 30er Jahre zu richten, in das Amerika der Alkoholprohibition. Was hat diese Prohibition gebracht? Eine geradezu explosionsartige Entwicklung der Organisierten Kriminalität um dieses Alkoholverbot mit in gewisser Weise eindrucksvollen Figuren wie dem legendären Al Capone, der auf seine besondere Art den entstandenen schwarzen Markt zu nutzen verstand.

Ich muß zugeben, daß es mich reizt, an dieser Stelle den Zusammenhang zwischen Prohibition und Organisierter Kriminalität anzusprechen und auf eine vergleichbare Prohibition anderer Drogen bei uns hinzuweisen. Ich will nur die Frage in diesem Zusammenhang stellen: Produzieren wir durch unsere Drogenverbote – die Drogen Alkohol und Nikotin ausgenommen – nicht auch Organisierte Kriminalität? Und verschärfen wir nicht ständig unser Bekämpfungsinstrumentarium gegen Organisierte Kriminalität mit dem Argument, die großen Drogenringe, Drogenhändler und vor allem den ungeheuer großen schwarzen Markt treffen zu müssen?

Ich will diese selbstgestellten Fragen hier nicht weiter verfolgen oder definitiv zu beantworten versuchen, ich gebe auch zu, es ist schwierig, einen „Königsweg“ hat niemand, ich auch nicht. Aber wir sollten daran denken, daß wir mit unseren Mitteln gelegentlich genau das kontraproduktiv fördern, was wir im Grunde bekämpfen wollen. Natürlich, das ist auch klar, ist Organisierte Kriminalität nicht nur organisierte Drogenkriminalität, es gibt auch andere Formen von Organisierter Kriminalität, oft die sogenannten Mischsachverhalte. Aber bei der Beschreibung der Gefährlichkeit dieses Phänomens und bei den meisten Vorschlägen zu ihrer Bekämpfung spielt die organisierte Drogenverteilung unter Ausnutzung des vorhandenen schwarzen Marktes eine große Rolle.

4 Der Begriff der Organisierten Kriminalität.

Bei der Diskussion um den Begriff der Organisierten Kriminalität fällt auf, daß die Betrachtungsweisen und Definitionen bei Polizei und Justiz verschieden sind, wenn ich von dem gemeinsamen weiten Begriff der Organisierten Kriminalität, den die Justiz- und Innenministerkonferenz entwickelt hat und der in die „Gemeinsamen Richtlinien über die Zusammenarbeit von Staatsanwaltschaft und Polizei bei der Verfolgung der Organisierten Kriminalität“ aus dem Jahre 1991 Eingang gefunden hat, absehe. Für die konkrete Verfahrensgestaltung ist die dortige Definition allerdings wenig hilfreich.

- a. Der von mir angesprochene Unterschied, den ich meine, wird dann deutlich, wenn man registriert, daß die Polizei eigentlich immer einen juristisch unpräzisen, mehr kriminologisch oder phänomenologisch determinierten Begriff von Organisierter Kriminalität vor Augen hat, der eindeutig auch in das Vorfeld einer Straftat reicht, somit präventive *und* repressive Betrachtungsweisen zugrundelegt.

Diese mehr phänomenologische, ganzheitliche Betrachtung von Organisierter Kriminalität durch die Polizei mag, obwohl unpräzise, präventiv richtig sein, sie verwischt nur die klassischen Grenzen von Gefahrenabwehr und Strafverfolgung bei uns mit den im Anschluß daran entwickelten Verantwortlichkeiten.

All dies mag hinnehmbar sein, wenn es sinnvoll ist. Es erweitert nur, und dies muß man sehen, den Spielraum der Polizei auf Kosten der Justiz erheblich. Ich verweise insofern auch auf die Ziffer 6 der bereits erwähnten „Gemeinsamen Richtlinien über die Zusammenarbeit von Staatsanwaltschaft und Polizei bei der Verfolgung der Organisierten Kriminalität“, wo es den Begriff der sogenannten Initiativmittlungen gibt, der bedeutet, daß im Bereich der Organisierten Kriminalität auch unterhalb der Schwelle des sogenannten Anfangsverdachts Ermittlungen möglich und nötig sind. Bei diesen sogenannten Initiativmittlungen liegen häufig, so der Text dieser Richtlinien, „die Elemente der Strafverfolgung und der Gefahrenabwehr in Gemengelage vor oder gehen im Verlauf eines Verdichtungs- und Erkenntnisprozesses ineinander über.“

Man kann es ja wollen, man muß nur erkennen, daß die bewährte Abgrenzung Gefahrenabwehr – Sache der Polizei, Strafverfolgung – Sache der Justiz, der Staatsanwaltschaft, durcheinander geraten ist und damit auch das gleichgewichtige Spiel der Kräfte, auf dem unser rechtsstaatliches Strafverfolgungssystem beruht, in dem die Staatsanwaltschaft die Polizei kontrolliert, die Gerichte andererseits wieder die Staatsanwaltschaft kontrollieren.

Man darf auch nicht ganz übersehen, daß die Polizei mit ihrer Argumentation für ein besseres Bekämpfungsinstrumentarium gegen die organisierte Kriminalität auch strategische Ziele verfolgt, es geht ihr auch – ich will dies gar nicht als unzulässig ansehen aus ihrer Sicht – um eine Verbesserung ihres tatsächlichen und rechtlichen Instrumentariums. Soweit es ihr gelingt, eine personelle oder technische Verstärkung zu bekommen, ist dagegen nichts einzuwenden, abgesehen davon, daß auch solche Maßnahmen mit der Justiz korrespondieren müssen. Denn was nützt eine aufgestützte Polizei, wenn deren Output von einer schlecht ausgestatteten Justiz – Stichwort Flaschenhalssyndrom – forensisch nicht oder nicht zeitnah aufgearbeitet werden kann.

Problematischer aber sind die Bemühungen der Polizei um eine Verbesserung und Erweiterung ihres rechtlichen Instrumentariums. Hier wird man darauf zu achten haben, daß das Gleichgewicht der Kräfte in unserem rechtsstaatlichen Verfahrenssystem mit der institutionalisierten Kontrollmöglichkeit der Justiz nicht Schaden nimmt.

- b. Im Gegensatz zum polizeilichen phänomenologischen Begriff der Organisierten Kriminalität, ein wenig faßbarer, juristisch nicht subsumierbarer Sachverhalt, mit dem die Justiz ungeachtet ihrer Mitwirkung und Zustimmung zu der sehr weiten und unpräzisen OK-Definition in den erwähnten gemeinsamen Richtlinien wenig anfangen, geschweige denn zum Gegenstand der Anklagen oder Urteilen machen kann, kann Gegenstand eines Ermittlungs- oder Strafverfahrens nur ein faßbarer Tatbestand, eine konkrete kriminelle Organisation sein. Wir können uns als Staatsanwälte oder Richter nicht mit einem Vorgang befassen, der zwar auf ernstzunehmenden, aber forensisch nicht faßbaren und nachweisbaren Recherchen beruht. Und wir können auch nicht – so sinnvoll es vielleicht manchmal wäre – präventiv eingreifen, sondern nur – so ist die Rollenverteilung zwischen Polizei und Justiz bei uns – nach einer begangenen Straftat. Für uns ist die Strafprozeßordnung maßgebend mit unserer Verantwortlichkeit für die Strafverfolgung, aber nicht ein Polizeigesetz eines Bundeslandes. Auch ein Runderlaß über die Zusammenarbeit von Polizei und Justiz bei der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität kann diese Rechtslage nicht verändern.

Und wir haben mit *dem* Tatbestand zu arbeiten, mit dem die Organisierte Kriminalität materiell-rechtlich erfaßt wird, nämlich mit der Vorschrift des § 129 StGB. Daß diese Vorschrift nicht besonders griffig ist im Kampf gegen die Organisierte Kriminalität, die Rechtsprechung darüber hinaus viel zu hohe Ansprüche an diesen Tatbestand stellt, ist dabei zuzugeben.

§ 129 StGB spielt eine relativ häufige Rolle zu Beginn eines Ermittlungsverfahrens. Auf ihn werden strafprozessuale Maßnahmen gestützt, wie Haftbefehl, vor allem auch die Fernmeldeüberwachung. Die Zugehörigkeit zur kriminellen Vereinigung gehört bekanntlich zu den Katalogstraftaten des § 100 a StPO. Es darf in diesem Zusammenhang nicht verwundern, daß § 129 StGB hin und wieder als Hebel für das Erlangen einer Telefonüberwachung genützt wird, um diesen Tatbestand anschließend sofort wieder fallen zu lassen.

§ 129 StGB spielt dementsprechend am Ende eines Strafverfahrens eine eher bescheidene Rolle. Es kommt selten zu einer Verurteilung wegen dieser Vorschrift. Meist wird § 129 StGB bei tateinheitlichem Vorliegen weiterer Straftaten, die fast immer gegeben sind, gemäß § 154 a StPO ausgeschieden. Die Gründe für eine solche Verfahrensweise der Staatsanwaltschaft im Ermittlungsverfahren, spätestens aber in der Hauptverhandlung durch das Gericht mit Zustimmung der Staatsanwaltschaft, liegen auf der Hand. Der Tatbestand der kriminellen Vereinigung ist mit seinen relativ hohen Anforderungen an die Nachweisbarkeit der Organisationsstruktur der kriminellen Vereinigung schwer erfüllbar, zumindest schwerer als die in der Regel tateinheitlich angeklagten Einzeltaten. Ein Nachweis von außen ist fast nie möglich. Eine Urkunde über den Gründungsakt der kriminellen Vereinigung wird nur selten zu finden sein. Es kommt also darauf an, einen Täter im Sinne der Bestimmung des § 129 Abs. 6 StGB „aufzubrechen“. Gelingt dies – es gelingt nicht allzu oft –, dann ist die Organisationsstruktur einer kriminellen Vereinigung auch unter Berücksichtigung der sehr anspruchsvollen Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes zu § 129 StGB beweisbar, sonst nicht.

Angesichts der vergleichsweise milden Strafandrohung in § 129 StGB ist die Vorschrift schließlich auch unter dem Gesichtspunkt der Strafzumessung nicht attraktiv. Sie führt neben anderen Straftaten nicht zu einer Strafverschärfung und kann von daher vernachlässigt werden.

Bedauerlich sind die Konsequenzen dieser aus prozeßökonomischen Gründen durchaus verständlichen Verfahrensweise. Der Angehörige der kriminellen Vereinigung wird als solcher nicht verurteilt. Im Urteil erscheint nur die einzelne Straftat, dementsprechend auch im Strafregister, während die Zugehörigkeit des Verurteilten zur Organisierten Kriminalität nicht sichtbar wird, er also nicht kriminologisch zutreffend und vollständig gekennzeichnet wird. Es besteht von daher ein großes Interesse und Bedürfnis der Praxis, das materielle Recht zu ändern, vom Strafraumen, aber auch von der Nachweisbarkeit der einzelnen Tatbestandsmerkmale her, damit die Zugehörigkeit zur Organisierten Kriminalität häufiger Gegenstand einer Verurteilung sein kann. Vielleicht könnte eine solche Änderung des materiellen Rechts nach den Vorstellungen der Praxis so aussehen, daß eine Strafzumessungsvorschrift, genauer eine Strafverschärfungsvorschrift, geschaffen wird, ähnlich etwa dem vor einiger Zeit aufgehobenen § 48 StGB, der Rückfallvorschrift. Eine solche Vorschrift könnte, ganz grob formuliert, etwa lauten: „Hat der Täter die Tat im Rahmen oder unter den Voraussetzungen Organisierter Kriminalität begangen ..., dann ist die Strafe ...“.

Mit einer solchen Strafzumessungsvorschrift, die ich heute nicht präzise ausformulieren kann – ich will hier nur den Gedanken aufzeigen –, könnte auch der Täter einer Einzeltat oder mehrerer Einzeltaten als Angehöriger der Organisierten Kriminalität verurteilt, bestraft oder vor allem typisiert werden, ohne daß die strenge Voraussetzung und kaum nachweisbaren Einzelkriterien der kriminellen Vereinigung im Sinne des § 129 StGB vorliegen müssen. Natürlich müßte die Tat als Ausdruck und Teil der Organisierten Kriminalität vom Gericht festgestellt werden, es wäre aber leichter als bisher. Eine solche Strafzumessungsvorschrift zu schaffen, ist ein Vorschlag, der aus den Erfahrungen der justitiellen Bekämpfung Organisierter Kriminalität gewonnen ist und daher vom Gesetzgeber einmal geprüft werden sollte. Ob daneben der § 129 StGB für einen Restanwendungsbereich der Gründung oder der bloßen Mitgliedschaft in einer kriminellen Vereinigung bestehen bleiben soll, mag zu erörtern sein. Aus der Sicht der justitiellen Praxis kann aber dieser Bereich eher vernachlässigt werden.

Bekanntlich ist die Vorschrift des § 129 StGB – obwohl insoweit neutral formuliert – von der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs (vergleiche Band 30, S. 328) nicht auf ausländische kriminelle Vereinigungen angewandt worden. Allerdings hat das OrgKG 1992 mit der Bestimmung des § 30b BtMG für kriminelle Vereinigungen, die mit Betäubungsmitteln zu tun haben, eine Regelung getroffen. Aus der Praxis werden darüber hinaus aber immer wieder Fälle erkennbar, bei denen die kriminelle Organisation mit Sitz im Ausland deutlich wird, die einzelnen Mitglieder hier strafrechtlich aufgefallen sind, wegen Einzeltaten auch verurteilt werden können, aber nicht wegen Zugehörigkeit zu einer kriminellen Vereinigung im Sinne des § 129 StGB.

5 Wie kann Organisierte Kriminalität wirksam bekämpft werden?

- a. Durch das Gesetz zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität (OrgKG) sind erstmals die sogenannten verdeckten Ermittlungen gesetzlich institutionalisiert worden. Zuvor hatte es bundeseinheitliche Richtlinien zum Einsatz von verdeckten Ermittlern und V-Personen gegeben, die eine gewisse Kontrolle in diesem Bereich bereits zuließen. Auch die höchstrichterliche Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes und des Bundesverfassungsgerichts hatte sich mehrmals mit verdeckten Ermittlungen befaßt und schließlich die Notwendigkeit und Zulässigkeit solcher Ermittlungen im Rahmen der Bekämpfung der Schwerstkriminalität auch akzeptiert.

Der verdeckte Ermittler ist durch das OrgKG gesetzlich geregelt worden, die V-Person übrigens nicht. Ich vermag nicht zu erkennen, warum die eine Materie geregelt und die andere Materie nicht geregelt worden ist. Diese Teilregelung führt zu Mißverständnissen. Dies mögen Sie auch daran erkennen, daß der verdeckte Ermittler in der StPO verankert ist, während eine Regelung über V-Personen in dem Hessischen Polizeigesetz enthalten ist. Dies ist widersprüchlich, beide Institute werden eingesetzt zur Gefahrenabwehr *und* zur Strafverfolgung. Es hätte sich meines Erachtens angeboten, beides in der StPO zu regeln, um insoweit auch Klarheit zu schaffen. Das Argument des Bundesgesetzgebers, die V-Person sei ganz normaler Zeuge und von daher bestehe keine Regelungsnotwendigkeit, überzeugt mich nicht.

Eine offene Frage ist in der öffentlichen Diskussion nach wie vor, ob der verdeckt auftretende Ermittler, das heißt also ein Beamter, auch Straftaten begehen können darf.

In diesem Zusammenhang erschrecken mich allerdings Vorschläge aus dem politischen und polizeilichen Bereich, wonach dem verdeckten Ermittler im Rahmen der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität erlaubt werden soll, „milieubedingte Straftaten“ zu begehen. Abgesehen davon, daß ich nicht weiß, was „milieubedingte Straftaten“ sind – Ist es das kleine Rauschgiftgeschäft oder auch das Tötungsdelikt? – war es früher einvernehmliche Meinung von Polizei und Justiz nach jahrelangen Diskussionen um die geeigneten Instrumentarien zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität, daß der deutsche verdeckte Ermittler eben nicht Straftaten begehen darf und keine diesbezügliche Generalermächtigung mit auf den Weg in die Subkultur unter einer Legende bekommen soll. Ich weiß, wovon ich rede, ich habe lange in einer entsprechenden Kommission mitgearbeitet.

Es ist auch nicht richtig, daß der verdeckte Ermittler unseres bisherigen Verständnisses allein und im Stich gelassen wird mit seinen Problemen, etwa dann, wenn von ihm eine sogenannte Keuschheitsprobe verlangt wird. Er wird nicht im Stich gelassen von der Justiz, denn ihm stehen dieselben Rechtfertigungs- und Schuldausschließungsgründe zur Seite wie jedem anderen auch, der in eine Konfliktsituation kommt und diese Konfliktsituation mit einer Güterabwägung zu lösen hat.

Selbstverständlich muß der Staat bei der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität auch Taktik, Tarnung und Raffinesse anwenden. Natürlich kann Organisierte Kriminalität nicht ausschließlich dadurch bekämpft werden, daß an der Tür des Verdächtigen geklingelt wird, um zu recherchieren.

Aber ich sage auch: Die zulässige Grenze ist für ein rechtsstaatliches Verfahren da überschritten, wo der Staat selbst durch seine handelnden Organe im Rahmen der Strafverfolgung institutionell Straftaten begeht. Wir können nicht in unserem rechtsstaatlichen Verfahrenssystem Kriminalität mit Kriminalität bekämpfen.

- b. Ich vermissе gelegentlich in den vielen Verlautbarungen über das Thema Organisierte Kriminalität und Bekämpfung der Organisierten Kriminalität auch etwas Kreativität und Phantasie. Fast immer wird zu ausschließlich nach der Verstärkung des rechtlichen und tatsächlichen Instrumentariums gerufen.

Wichtig scheint mir vor allem zu sein, daß bei der Bekämpfung klar ist, was eigentlich zu bekämpfen beziehungsweise zu schützen ist.

Bei allem Verständnis für die Ängste der Menschen vor der Organisierten Kriminalität fehlt mir aber das Verständnis für die derzeitige irrationale, wenig hilfreiche und aufklärende öffentliche Diskussion über dieses Thema. Meist wird diese Diskussion mit Schlagworten bestritten, die undifferenziert geäußert werden und mit denen der nicht informierte Bürger wenig anfangen kann. Diese Diskussion erreicht aber eines: Es entsteht in der Vorstellung der Menschen ein Schreckensszenarium, ein unheimliches, nicht faßbares bedrohliches Phänomen, das auf unseren Staat, unsere Gesellschaft zukommt und zu dessen Abwehr – ich übertreibe etwas – jedes Mittel recht sein muß.

Organisierte Kriminalität begegnet uns – ich spreche damit eine Binsenweisheit aus – in verschiedener Gestalt und muß von daher verschieden bekämpft werden.

Wir haben einerseits in Deutschland ansässige Banden und Gruppierungen, die organisierte Straftaten begehen. Hinzu kommen gezielte Vollzugsakte von ausländischen Mafia- oder mafiaähnlichen Organisationen, die in Deutschland geschehen und dazu führen können, auch das Bundes-

gebiet flächendeckend zum Tätigkeitsfeld dieser kriminellen Organisationen zu machen. Die dritte Form von Organisierter Kriminalität, und zugleich die gefährlichste, ist die Verflechtung von Legalität und Illegalität, Gesellschaft und Parallelgesellschaft, Staat und Gegenstaat, allgemein auch beschrieben durch den Begriff „Mafia“, das heißt Verfilzung von Politik und organisiertem Verbrechen, verbunden durch das Schmiermittel der Korruption. Letztere in der Gesellschaft selbst enthaltene Form Organisierter Kriminalität gibt es bei uns – jedenfalls in ernstzunehmendem Maße – noch nicht.

Um die in Deutschland existierenden beziehungsweise unsere Gesellschaft bedrohenden Erscheinungsformen Organisierter Kriminalität wirksam bekämpfen beziehungsweise dagegen geeignete Vorkehrungen treffen zu können, bedarf es einer gesellschaftlichen Gesamtstrategie, in der die notwendigen und geeigneten Maßnahmen der Prävention und Repression unter den jeweils verantwortlichen und zuständigen staatlichen und gesellschaftlichen Institutionen koordiniert und abgestimmt werden müssen. Nur auf diesem Wege können die bereits in Deutschland existierenden Formen Organisierter Kriminalität wirksam bekämpft und dem Vordringen anderer besonders gefährlicher Erscheinungsformen begegnet werden.

Um zu verhindern, daß Organisierte Kriminalität in ihrer gefährlichsten Form in Deutschland ein staatsbedrohendes Ausmaß erreicht, in dem die Korruption immanenter Teil in Staat und Gesellschaft ist, muß im präventiven Bereich mit großem Nachdruck gegen die Korruption vorgegangen werden, die auch bei uns deutlich zugenommen hat.

Korruption ist Ausdruck eines Werteverfalls und einer Doppelmoral in der Gesellschaft einschließlich des Verlustes von Unrechtsbewußtsein. Die durch eine Erosion von Normen gesteigerte Anfälligkeit für korruptives Handeln ist ein idealer Nährboden für Organisierte Kriminalität. Diese braucht die Korruption, um Organisierte Kriminalität zu sein.

Korruption im öffentlichen Dienst, das heißt der der Korruption zugängliche Amtsträger, fördert – wie es der Juristentag formuliert hat – darüber hinaus ganz konkrete „Brückenköpfe“ durch korruptive Diensthandlungen wie Erteilung von Konzessionen, Erlaubnissen aller Art, Genehmigungen oder Unterlassungen entsprechender Diensthandlungen, wie beispielsweise von Kontrollen. Durch eine wirksame Kontrolle im öffentlichen Dienst muß dem entgegengewirkt werden.

Negative Vorbilder in Staat und Gesellschaft durch Verhaltensweisen von Politikern und hohen Verantwortlichen, die durch „Geschenke der Wirtschaft“ oder Inanspruchnahme ihnen nicht zustehender Vergünstigungen zugänglich wirken, erzeugen Nachahmeffekte bei den Angehörigen des öffentlichen Dienstes. Auch insoweit ist ein verändertes Verhalten geboten. Die Notwendigkeit einer Vorbildfunktion für die in Staat und Gesellschaft an herausragender Stelle Tätigen muß betont werden.

Es ist unverzichtbar, bei der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität den Boden auszutrocknen, auf dem diese gewissermaßen wie eine Sumpfbüchse gedeiht. Es ist wichtig, der Organisierten Kriminalität im wahrsten Sinne des Wortes das „Schmiermittel“ zu entziehen, mit dem diese Organisierte Kriminalität erst richtig funktionieren kann.

Der Kampf gegen die Korruption ist daher auch ein Kampf gegen die Organisierte Kriminalität. Dieser Kampf, diese Auseinandersetzung ist allerdings zuletzt mit den Mitteln des Strafrechts zu führen. Damit kann nur auf bereits Geschehenes reagiert werden. Zuvor muß allen Angehörigen des öffentlichen Dienstes eine Wertskala vermittelt werden, die die Grenzen des Erlaubten unzweifelhaft aufzeigt, und es muß darüber hinaus eine ständige und wirksame Kontrolle des öffentlichen Dienstes stattfinden. Ein intakter öffentlicher Dienst kann ein Bollwerk gegen Korruption und damit auch gegen die Organisierte Kriminalität sein.

Wer Korruption in unserer Gesellschaft nicht ernst nimmt, sie als notwendiges Übel akzeptiert oder als lästige Sünde abtut, kann selbst nicht ernstgenommen werden mit Vorschlägen – und seien sie noch so gut gemeint – zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität.

Ich begrüße sehr, daß seit einiger Zeit auch die Polizei durch hohe Repräsentanten den Zusammenhang zwischen Korruption und Organisierter Kriminalität sieht und auf diesen Zusammenhang und eine wirksame Bekämpfung hinweist. Erfreulich ist schließlich, daß die Notwendigkeit zur Bekämpfung der Korruption auch im Sinne einer notwendigen Bekämpfung der Organisierten Kriminalität der Politik und dem Gesetzgeber bewußt geworden ist. Gesetzesentwürfe der Länder Berlin und Bayern wie auch des Bundesrates und der Bundesregierung zur Bekämpfung der Korruption weisen darauf hin. Man wird allerdings abwarten müssen, was am Ende des Gesetzgebungsverfahrens stehen wird.

Bisher kommt mir jedenfalls in dem von der Bundesregierung vorgeschlagenen Gesamtpaket vom 19. 6. 1996 – wie bereits erwähnt – der Zusammenhang von Korruption und Organisierter Kriminalität, der vom Juristentag zu Recht gesehen und sehr stark betont worden ist, zu kurz. Die Übergewichtung technischer Möglichkeiten bei der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität, wie der viel diskutierte sogenannte Große Lauschangriff, läßt eine Erwartung in diese neue Eingriffsmöglichkeit bei Politik und wohl auch bei der Polizei vermuten, die sich nach meiner Einschätzung in entsprechenden Erfolgen nicht oder kaum bestätigen lassen wird. Das Beispiel Amerika, auf das sich die Befürworter dieser Maßnahme immer berufen, zeigt, daß es kein flächendeckendes, sondern allenfalls ein Mittel sein kann, das in ganz besonders gelagerten Einzelfällen zum Erfolg beitragen kann.

Gegen die von mir gesehene und beschriebene schlimmste und gefährlichste Form von Organisierter Kriminalität, die in der Gesellschaft selbst enthalten ist, ist eine solche Maßnahme weitgehend untauglich, deshalb halte ich es schon für richtiger, in erster Linie den korruptiven Nährboden auszutrocknen, auf dem diese Art von Organisierter Kriminalität überhaupt erst entstehen kann. Noch eines: In einer Diskussion über die geeigneten Maßnahmen zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität hieß es einmal von einem verantwortlichen Vertreter der Bundesregierung, Lauschangriff ja – Stichwort: Abhören von Gangsterwohnungen –, dagegen kein Zugriff auf das Konto. Damit sollte wohl gesagt werden, daß das Steuergeheimnis auch in Zukunft völlig unangetastet bleiben wird. Ich stelle in diesem Zusammenhang die vielleicht provozierende Frage: Was ist schützenswerter in unserer Gesellschaft, das Schlafzimmer oder das Konto, das heißt die Eigentumsverhältnisse des Verdächtigen?

Ich halte jedenfalls die weitgehende Tabuisierung des Steuergeheimnisses in unserer derzeitigen Diskussion um die geeigneten Maßnahmen zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität für schlechterdings unverständlich.

- c. Gesamtstrategie ist ein wichtiges Stichwort bei der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität. Präventive und repressive Instrumente müssen zusammenwirken. Ein privater Frankfurter Arbeitskreis Strafrecht, dem Strafrechtswissenschaftler aller Funktionsbereiche angehören, auch ich, legt hierauf besonderen Wert. Ich zitiere insoweit auszugsweise aus dem Strafverteidiger, Heft 12, 1994:

„Im Rahmen außerstrafrechtlicher Prävention müssen alle Möglichkeiten ausgeschöpft werden, kriminogene Faktoren in der Gesellschaft, im Wirtschaftsleben, im Subventionswesen und in der Ausgestaltung des Sozialstaates zu reduzieren. Gleichzeitig müssen außerstrafrechtliche Steuerungsinstrumente und Sanktionen entwickelt oder verstärkt werden.“

Und an anderer Stelle:

„Wirtschaft und Verwaltung müssen stärker als bisher Mechanismen von Eigenkontrolle entwickeln. Dies kann bereits durch eine einfache Aufteilung von Zuständigkeiten erreicht werden. So müßten beispielsweise bei öffentlichen Ausschreibungen, Angebotseinholungen, und letztendliche Vergaben organisatorisch getrennt werden. Auch eine unabhängige Rechnungsprüfung kann vor allem bei den Kommunen behilflich sein.“

Und schließlich:

„Das gesamte Steuerrecht muß erheblich vereinfacht und überschaubar gestaltet werden: Das Steuerrecht ist heute ein unüberschaubares Dickicht von wenig einsichtigen Steuervor- und -nachteilen. Eine ebenso hoch komplizierte wie im Einzelfall ungerechte Gestaltung des Steuerrechts ist kriminogen, weil sie durch ihre Unkontrollierbarkeit zu Steuerunehrlichkeit geradezu einlädt. Dadurch verliert das Steuerrecht gleichzeitig seine Funktion als Instrument zur Steuerung gesellschaftlich erwünschter und zur Prophylaxe vor schädlichen Verhaltensweisen.“

- d. Im Rahmen der Repression ist durch den Gesetzgeber einiges geschehen, neben den verdeckten Ermittlungen hatte das OrgKG unter anderem auch die Geldwäschevorschrift des § 261 StGB geschaffen, das Geldwäschegesetz, das am 29. 11. 1993 in Kraft getreten war, hat das Verfahren zur Entdeckung der Geldwäsche geregelt. Das sogenannte Verbrechensbekämpfungsgesetz vom 4. 11. 1994 hat weitere Maßnahmen gebracht, unter anderem ist die Geldwäschevorschrift erweitert worden. Dieser Ansatz ist ohne Frage richtig, geht es doch darum, die ungeheuren Gewinne der Organisierten Kriminalität anzugreifen, die in einem Wirtschaftskreislauf neues Investitionskapital für neue Straftaten darstellen sollen.

Nach einer Zwischenbilanz – knapp drei Jahre Bekämpfung der Geldwäsche – muß allerdings festgestellt werden, daß das neugeschaffene Instrumentarium nicht greift. Bei der Hessischen Zentralstelle zur Bekämpfung

der Organisierten Kriminalität beim Generalstaatsanwalt in Frankfurt werden alle im Bundesland Hessen anfallenden Geldwäschanzeigen seit 1993 bearbeitet. Über 1.300 entsprechende Vorgänge sind inzwischen durchgelaufen.

Die Frage ist, wieviel Geld wurde abgeschöpft, wieviel Personen wurden angeklagt und verurteilt? Die Antwort ist sehr kurz: Es wurde niemand aufgrund dieser Anzeigen wegen Geldwäsche angeklagt. Allerdings wurden, resultierend aus den Anzeigen in einigen wenigen dieser Fälle, wegen anderer Straftaten Anklagen erhoben.

In vier Fällen wurde Geld vorläufig sichergestellt. Endgültige Beschlagnahmen konnten nur wegen anderer Delikte, die im Zuge der Ermittlungen entdeckt wurden, erfolgen.

Die wenigen Verurteilungen wegen Geldwäsche, die es in Hessen gab, erfolgten aufgrund von Erkenntnissen, die im Rahmen anderer Strafverfahren zutage traten, beispielsweise bei erpresserischem Menschenraub, bei Rauschgiftdelikten, bei sogenannten Schleuserverfahren.

Man kann also nicht sagen, daß es überhaupt keine Verurteilungen wegen Geldwäsche gibt. Die wenigen erfolgten aber nicht aufgrund der Mitteilung nach dem Geldwäschegesetz und damit aufgrund des doch sehr aufwendigen Systems, das aufgebaut wurde. Diese für Hessen gültige Aussage gilt im wesentlichen auch für das übrige Bundesgebiet.

Worauf ist diese enttäuschende Bilanz zurückzuführen? Es liegt nicht an der Qualität der Anzeigenerstattung oder der mangelhaften Mitarbeit der Banken. Die großen Geschäftsbanken in Deutschland haben in erheblichem Umfang Schulungen durchgeführt für ihre Mitarbeiter. Den Staatsanwaltschaften stehen mit den Geldwäschebeauftragten sehr qualifizierte Personen gegenüber, die im allgemeinen hilfsbereit auf Bitten von staatsanwaltschaftlicher Seite reagieren.

Der mangelnde Erfolg liegt auch nicht etwa im mangelnden Engagement der Polizei. Allerdings kann man sagen, daß Personalmangel eine gewisse Rolle spielt. Der Einsatz in Geldwäscheverfahren zur Kontrolle weltumgreifender Finanzbewegungen bedarf spezifisch vorgebildeten Personals mit einer wirtschaftlichen Sonderausbildung. Dieser Personenkreis steht nur sehr begrenzt zur Verfügung. Auch bei personalaufwendigen Maßnah-

men, wie beispielsweise Observationen im Rauschgiftmilieu oder bei Schleuserverfahren, macht sich der Mangel an Polizeikräften empfindlich bemerkbar.

Neben anderen Problemen, die ich hier nicht erörtern will, sei nur angedeutet, daß es fast nie gelingt, die dolose Herkunft von Geld den Geldwäschern nachzuweisen. Ursächlich ist dafür die Fassung des § 261 StGB, der den Verfolgungsbehörden die volle Beweislast dafür auferlegt, daß das Geld aus einer bestimmten deliktischen Herkunft stammt. Dabei muß es sich um eine der im § 261 StGB genannten Straftaten handeln, also beispielsweise Rauschgifthandel. Es muß aber nicht nur der Nachweis geführt werden, daß das Geld generell aus beispielsweise Rauschgifthandel kommt, sondern aus welcher Tat – mit Datum, Menge, Ort ... Dieser Nachweis der sogenannten Vortat ist in der Praxis kaum zu erbringen. Das zeigen nicht nur die Erfahrungen in Hessen, sondern auch die der anderen Bundesländer.

Von daher habe ich persönlich Verständnis für die politischen Forderungen und Diskussionsbeiträge, die insoweit eine Beweislastumkehr beziehungsweise Beweislastveränderung oder -erleichterung verlangen. Ich bin mir natürlich darüber im klaren, daß diese Beweislastumkehr von den Dogmatikern als „strafprozessuale Todsünde“ angesehen wird. An dieser Stelle sollte aber überlegt werden, ob zwischen einer Beweislast zum Nachteil der Person des Beschuldigten und/oder seinen Vermögensverhältnissen nicht unterschieden werden kann.

6 Was kann die Justiz schließlich organisatorisch tun, um Organisierte Kriminalität wirksam bekämpfen zu helfen?

- a. Sie kann – jedenfalls bei den größeren Staatsanwaltschaften – eigene Organisationseinheiten, Abteilungen schaffen, um auf die Herausforderung der Organisierten Kriminalität auch justitiell, forensisch reagieren zu können.

Aus den Erfahrungen der Frankfurter OK-Abteilung kann ich nur Gutes mitteilen. Diese Abteilung, vor fast 25 Jahren entstanden, hat sich vorzüglich bewährt, auch in der partnerschaftlichen und kritischen Zusammenarbeit mit der Polizei, aber auch im Verhältnis zu den Gerichten, die auf das Know-how der Frankfurter OK-Staatsanwälte gerne zurückgreifen.

Trotz knapper öffentlicher Kassen ist im übrigen bei der Staatsanwaltschaft Frankfurt Anfang 1993 eine zweite OK-Abteilung eingerichtet worden, die entsprechend meinen Ausführungen zum Zusammenhang zwischen Korruption und Organisierter Kriminalität in der Sache eine Antikorruptions-Abteilung ist.

- b. Für den Bereich der Generalstaatsanwaltschaft ist in Hessen seit Anfang 1993 neben der bereits zuvor bestehenden Zentralstelle zur Bekämpfung der Betäubungsmittelkriminalität eine weitere für den Bereich Organisierte Kriminalität geschaffen worden. Wir glauben, daß durch geeignete Koordination im Rahmen der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität bei den Staatsanwaltschaften noch einiges bewirkt werden kann.

Im Zusammenhang mit dem neu geschaffenen Tatbestand der Geldwäsche (§ 261 StGB) und dem seit 29. 11. 1993 geltenden Geldwäschegesetz ist die Zentralstelle für Organisierte Kriminalität auch zuständig für die Vorprüfung der von den Banken eingehenden Meldungen nach §§ 11 und 12 des Geldwäschegesetzes. Ich habe schon darauf hingewiesen. Genauer gesagt, erfolgt diese Vorprüfung gemeinsam mit dem Hessischen Landeskriminalamt, das die Meldungen der Bank gleichzeitig bekommt, dann seine Erkenntnisse über den gemeldeten Vorgang abrufen und schließlich an die Generalstaatsanwaltschaft weitergibt. Dann hat die Generalstaatsanwaltschaft die Möglichkeit zu entscheiden, ob an der Sache etwas dran ist beziehungsweise um die letztlich örtlich zuständige Staatsanwaltschaft zu bitten, strafprozessual binnen kurzer Zeit das Notwendige zu veranlassen (etwa eine Beschlagnahme).

- c. Wir haben in Hessen über Frankfurt hinaus auch die Anordnung getroffen, daß bei jeder Staatsanwaltschaft ein Ansprechpartner für die Belange der Organisierten Kriminalität zu bestimmen ist. Diese OK-Dezernenten oder Koordinatoren in Hessen treffen sich in regelmäßigen Abständen zu Dienstbesprechungen und Erfahrungsaustausch, teils nur auf der Justizseite, teils gemeinsam mit der Polizei.
- d. Die Zusammenarbeit mit der Polizei schließlich ist durch die von mir bereits mehrfach erwähnten „Richtlinien über die Zusammenarbeit von Staatsanwaltschaft und Polizei bei der Verfolgung der Organisierten Kriminalität“ – in Kraft gesetzt jeweils durch Runderlasse der Länder – in Hessen mit Wirkung vom 1. 4. 1991 institutionalisiert worden. Ich verweise auf diesen Erlaß, den ich schon an anderer Stelle – Stichwort: Defi-

schen) vermittelten Bild und – in Abhängigkeit davon – dem subjektiven Sicherheitsgefühl der Menschen.

Ein solches Konglomerat aus Fakten, Hypothesen, Nichtwissen, Nichtwissen wollen und subjektiven Empfindungen kann in Tabellen, Prozentsätzen, zahlenmäßigen Auf- und Abschwüngen insgesamt nur unzureichend beschrieben werden. Vorbehalte dieser Art entheben Sicherheitsbehörden aber nicht der Verpflichtung, Kriminalität und ihre Folgen möglichst exakt zu beschreiben. Das gilt in besonderem Maße bei der Organisierten Kriminalität (OK), zu deren Wesenszügen Latenz und Konspiration zählen.



Bernhard Falk (Vizepräsident des BKA) erörtert unter anderem Schwierigkeiten bei der Definition von Organisierter Kriminalität.

1.1 Organisierte Kriminalität – Inflationierung eines Begriffs

Organisiert handelnde Straftäter operieren anders als Polizei und Justiz ohne jede Bindung an Recht über nationale Hoheitsgrenzen hinweg, verfeinern ständig ihre Methoden, kaufen oder eignen sich fortwährend technisches, kaufmännisches, juristisches Know-how an und konterkarieren durch konspirative Verhaltensweisen systematisch die Ermittlungsarbeit der Strafverfolgungsbehörden. Sie haben längst neben den der Organisierten Kriminalität zugeschriebenen „klassischen“ Deliktsbereichen auch lukrative Sektoren der Massenkriminalität für sich erschlossen und weiten ihren Einfluß hier stetig aus.

Unbeschadet nationaler Spezifika stellt Organisierte Kriminalität eine komplexe, transnationale Form der Kriminalität dar. Erschwerend wirkt sich aus, daß das Phänomen begrifflich nicht leicht zu fassen ist. Nationale OK-Definitionen weichen nicht nur wegen der diffusen Phänomenologie des organisierten Verbrechens voneinander ab und oft fehlt wie in Deutschland eine tragfähige Legaldefinition.

Diese Defizite ermöglichen es vielen, teils oberflächlich, teils dramatisierend, teils spekulierend und manchmal auch fabulierend OK-Szenarien zu entwerfen. Das Sujet läßt sich anscheinend gut über den Fernsehbildschirm und in gedruckten Zeilen verkaufen. Dabei genügt nicht selten der Minimalspruch, etwas „enthüllt“ zu haben, um sich den Strafverfolgungsbehörden voraus zu wähnen, die in Ermittlungsverfahren auf gerichtsverwertbare Fakten angewiesen sind, auch Lagebilder an Tatsachen ausrichten und Persönlichkeitsrechte strikt zu beachten haben. Auch Nachrichtendienste scheinen hier großzügiger verfahren zu können.

Die Indifferenz der 80er Jahre bei gesellschaftlichen Verantwortungsträgern, quälend langsame, umstrittene und von Kompromissen geprägte legislative Reaktionen haben auch Angehörige von Polizeibehörden dazu bewogen, das Thema Organisierte Kriminalität verstärkt in die Öffentlichkeit zu befördern, in Einzelfällen leider auch unter Verletzung von Amts- und Dienstpflichten auch mit Hilfe sogenannter Enthüllungsjournalisten. Auch dieser Reflex hat zu einer inzwischen manchmal inflationär anmutenden Verwendung des Begriffs Organisierte Kriminalität in der öffentlichen Diskussion beigetragen. Eine problematische Folge davon ist, daß oft nur noch das als gefährlich gilt, was sich mit dem Rubrum Organisierte Kriminalität bezeichnen läßt. Erst das Etikett sichert angemessene Beachtung.

Eine undifferenzierte Erörterung des Themas Organisierte Kriminalität wird aber der Tragweite dieses Phänomens nicht gerecht, da unseriöse Dramatisierungen oder Verallgemeinerungen die Folge sind, die Glaubwürdigkeitsprobleme aufwerfen. Wenn alles und jedes Organisierte Kriminalität oder Mafia ist, geht mittelfristig das Gespür für die Besonderheit der von ihr ausgehenden Gefahr verloren. In der „Welt“ vom vergangenen Mittwoch (13. 11. 1996) hat Peter Dittmar darauf hingewiesen. Unter der Überschrift „Alles Mafia?“ kritisiert er, es sei Usus geworden, alles Lästige, Störende mit dem Zusatz Mafia zu belegen: Zigarettentafia, Russentafia, aber auch Kunst- oder Literaturmafia. „Der Klagegesang“, so der Verfasser weiter, „über eine ‘Mafia’ ist längst das Lieblingslied der Erfolglosen ...“. Polizei und Justiz sollten sich

davor hüten, sich durch unreflektiertes Mittun unter die so „Erfolglosen“ einreihen zu lassen.

1.2 Organisierte Kriminalität – nur ein Phantom?

Diese Banalisierung des OK-Begriffes hat Skeptiker in ihrer Kritik an vermeintlichen Scharfmachern bei der Polizei bestärkt. Beschreibungsprobleme und Inflation in der Zuschreibung erleichtern ihnen den Vorwurf, Organisierte Kriminalität sei wohl nur ein Phantom, die Sicherheitsbehörden entwickelten Horrorszenarien. Was die Polizei als Organisierte Kriminalität bezeichne, so ein zentrales Argument, sei nicht hinreichend präzisiert und stelle qualitativ keine Neuartigkeit gegenüber herkömmlichen Formen der Bandenkriminalität dar. Eine „mit immer neuen Szenarien des alsbaldigen Untergangs“ kolorierte „Bekämpfungsrhetorik“ male „russische oder italienische Verhältnisse an die Wand“ und werde zur „Aufrüstung“ des polizeilichen Eingriffsinstrumentariums mißbraucht (Hasemer noch im März 1995 in einer Sonderbeilage der „Wertpapiermitteilungen – Zeitschrift für Wirtschafts- und Bankenrecht“). Der „Frankfurter Arbeitskreis Strafrecht“ hat erkannt, viele Äußerungen zum Thema seien „erkennbar interessengeleitet“ und nennt in diesem Zusammenhang „polizeiliche Aufrüstungsbedürfnisse“ (StV 12/94).

Mit Lisken kritisiert ein ehemaliger Exponent der Polizei, das „Wort von der Organisierten Kriminalität“ werde „wie ein Rechtsbegriff benutzt, obwohl es nirgends definiert“ sei, und beklagt, daß sich selbst eine Richterin bei einer Tagung trotz Fehlens einer Legaldefinition damit zufrieden geben wollte, daß „jeder wisse, was gemeint sei, so daß der Terminus zur Begrenzung von Befugnissen ausreiche“. Und Pfeiffer hielt es nicht für ausgeschlossen („DIE ZEIT“ vom 21. 7. 1995 – „Die im Dunkeln sieht man nicht“), daß – wie Kritiker nach seiner Darstellung gemeint haben sollen – Bundesinnenminister Kanther im vergangenen Jahr die Zahlen des OK-Lagebildes 1994 des Bundeskriminalamtes (nur) deshalb zusammen mit der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) veröffentlicht habe, um „der positiven Botschaft allgemein sinkender Kriminalität das bedrohliche Mafiaszenario entgegen halten zu können“. Abgesehen davon, daß die „positive Botschaft allgemein sinkender Kriminalität“, wie Pfeiffer es nannte, nur bis zur Vorlage der wieder angestiegenen Zahlen für 1995 Bestand hatte, was erneut belegt, daß sich jede kurzatmige Bewertung der jährlichen Auf- und Abschwünge verbietet, liegt er mit der im selben Zusammenhang getroffenen Feststellung nicht völlig daneben, die

Daten des OK-Lagebildes des Bundeskriminalamtes belegten in keiner Weise die These eines enormen Anstiegs der Organisierten Kriminalität.

Die hier – *pars pro toto* – skizzierte Kritik läuft im letzten darauf hinaus, die Polizei und in Teilen auch die Innenpolitik arbeite zu Lasten der Freiheit mit Imagination, wenn nicht gar Fiktionen.

Es kann so wenig Sinn und Aufgabe polizeilicher Lagedarstellung sein, eine OK-Apokalyptik zu entwickeln, wie es berechtigt ist, von besorgten Innenpolitikern und der Polizei, das Bild eines eingriffsbesessenen Pandämoniums zu zeichnen. Selbstverständlich handelt die Polizei „interessengeleitet“, nämlich pflichtgemäß, wenn sie der Gesellschaft vor Augen zu führen versucht, welche Herausforderungen eine (wenn auch nicht immer meßbar) progressive Organisierte Kriminalität darstellt und welche – andernorts bei allerdings unterschiedlichen kulturellen Ausgangslagen längst zu beobachtende – Steigerungsformen diese Bedrohung langfristig annehmen könnte, nachdem beispielsweise durch Mobilität und Migration Lebensverhältnisse und Kulturen grenzübergreifend ineinander übergehen. Schon jetzt sind beispielsweise Einflüsse der osteuropäischen oder italienischen Organisierten Kriminalität auf die Kriminalitätsslage in Deutschland nicht zu übersehen. Im Zeitalter des freien Reisens, des staatenübergreifenden freien Austausches von Waren und Dienstleistungen lassen sich vermeintlich ethnotypische Formen von Organisierter Kriminalität nicht dauerhaft in nationale Grenzen bannen.

Nicht ein bestimmtes Delikt und in der Regel auch nicht eine Serie von Straftaten, sondern erst die Existenz von (internationalen) Netzwerken, dauerhafte personale Beziehungen sowie besondere Umstände der Tatplanung, -ausführung und Beuteverwertung, Vorgehensmuster wie (insbesondere merkantile) Professionalität, Konspiration, Intimidation, Korruption und Arbeitsteiligkeit indizieren das Vorliegen von Organisierter Kriminalität. Solche Faktoren können indessen allenfalls in aufwendigen und langwierigen Ermittlungen oder Analyseprojekten festgestellt werden, die nur in einer begrenzten Zahl von Fällen zu leisten sind. Der größere, unbestimmbare Anteil der Aktivitäten von OK-Straftätern verbleibt im Dunkelfeld. Fehlen aber „harte Fakten“, fallen Einschätzung und Vermittlung der Gefährlichkeit Organisierter Kriminalität schwer.

Als Folge dieses Dilemmas der Strafverfolger ist Einsicht in die Notwendigkeit von adäquaten Gegenmaßnahmen bei Dritten nur schwer erreichbar.

Selbst Staatsanwaltschaften und Gerichte haben ihre Erkenntnisperspektiven nicht konsequent auf die fallübergreifende Zerschlagung krimineller Netzwerke ausgerichtet. Auf Justitiabilität zurechtgeschnittene Einzelfälle stehen nach wie vor im Mittelpunkt ihres Erkenntnisinteresses. Organisierte Kriminalität ist spätestens im Gerichtsalltag unpraktikabler Prozeßstoff. Der Umgang der Strafjustiz mit dem Tatbestand der Bildung einer kriminellen Vereinigung (§ 129 StGB) belegt dies eindrucksvoll. Wenn er seine Hilfsrolle bei der Erschließung von Telefonüberwachungsmaßnahmen nach § 100 a StPO ausgespielt hat, fällt er regelmäßig der Einstellung anheim, obwohl Polizei und Staatsanwaltschaft angetreten waren, um Organisierte Kriminalität zu beweisen. Bezeichnenderweise fragt ein Vorsitzender Richter am Landgericht: „Wo bleibt der Pate im Gerichtssaal?“¹ Ernüchert stellt er fest, im Gerichtssaal gebe es „nur Indianer, keine Häuptlinge“. Ob seine Bewertung mittelfristig zutrifft, es komme auch gar nicht darauf an, vor Gericht Organisationsstrukturen zu beweisen, vielmehr komme der Richter mit Pragmatismus auch mit dem heutigen Strafrecht und seinen strafzumessungsrelevanten Qualifikationsmerkmalen zu angemessenen Ergebnissen, wage ich zu bezweifeln.

Die Notwendigkeit einer sachlich-nüchternen Bewertung der Organisierten Kriminalität als einer erheblichen Gefahr für unser Gemeinwesen fordert in erster Linie Polizei und Justiz heraus, sich mit der Optimierung der Möglichkeiten zu befassen, innerhalb und außerhalb von strafprozessualen Verfahren OK-Phänomene genauer zu beschreiben und sie ihrer Latenz zu entkleiden. Justitielle Erledigungspraktiken, die entsprechende Feststellungen auf Dauer vermeiden, verstärken den Verdacht der Skeptiker, polizeiliche Lagebilder und Ermittlungsergebnisse, ja manche staatsanwaltschaftliche Anklage bezögen ihren Stoff aus dem Reich der Mythologien. So wird staatliche Unglaubwürdigkeit produziert. Deshalb bin ich Dr. Schaefer dankbar für seine Vorschläge zur Fortentwicklung von § 129 StGB, als einen denkbaren Weg, die auch die Polizei in der kriminalpolitischen Definition befördern sollte.

2 Definitionsproblematik

Das Fehlen einer Legaldefinition lieferte gelegentlich die Begründung für zögerliches gesetzgeberisches und kriminalstrategisches Handeln. Die von Polizei und einer insgesamt lange hinhaltend reagierenden Justiz (Herold hatte

¹ Föhrig, F.: Wo bleibt der Pate im Gerichtssaal?, in: Kriminalistik, Heft 5, 1995, S. 335 ff.

schon 1974 von dieser Stelle aus eine entsprechende Forderung erhoben) 1990 vereinbarte Arbeitsdefinition soll allgemein verhindern, daß jeder etwas anderes meint, wenn er von Organisierter Kriminalität spricht.

Die Funktion der Konsensbildung in den beteiligten Strafverfolgungsbehörden erfüllt die Definition bei disziplinierter Anwendung grundsätzlich. Sie ist Leitlinie für Polizei und Staatsanwaltschaft. In entscheidenden Bereichen ist sie aber offen, somit der Kritik zugänglich und verbesserungsfähig.

Ich erinnere beispielsweise an das Merkmal „Nutzung gewerblicher oder geschäftsähnlicher Strukturen“. Ist jeder von Gewinnstreben bestimmte, planmäßig angelegte Wirtschaftsbetrag von erheblicher Bedeutung, bei dem mindestens drei Täter auf längere Dauer arbeitsteilig mitwirken und eine Scheinfirma betreiben, im allgemeinen Verständnis schon Organisierte Kriminalität? Hier stoßen wir gerade bei einem elementaren Merkmal wie übrigens auch bei dem konturlosen Begriff „Einflußnahme“ auf eine Schwachstelle der Definition.

2.1 Definitionsnotwendigkeit

Das Beispiel Wirtschaftsbetrag, die Inflationierung und die daraus folgende Diskriminierung der Zuschreibung Organisierter Kriminalität sowie die noch immer spärlichen empirischen Erkenntnisse, auf die ich später noch eingehen werde, fordern von Polizei und Staatsanwaltschaft nicht nur einen selbstkritischeren Umgang mit der bisherigen Sprachregelung zur Organisierten Kriminalität, sondern auch das Bemühen um begriffliche Präzisierung.

Eine Abgrenzung zu anderen kollektiven Deliktsformen ist angezeigt, um deutlich zu machen, wodurch sich Organisierte Kriminalität von ihnen abhebt. Das gilt namentlich im Verhältnis zur Bandenkriminalität. Wenn Organisierte Kriminalität mehr ist als klassische Bandenkriminalität, dann müßten eigentlich spezifische Kriterien, welche die Begründung dafür liefern, herausgearbeitet werden.

2.2 Definitions- und Anwendungsschwierigkeiten

Lassen sich solche Ansprüche an eine Definition aber verwirklichen? Es ginge einerseits darum, das interpersonal höchst unterschiedliche Vorverständnis von

Organisierter Kriminalität in eine solche Definition zu überführen. Zum anderen wäre das OK-Spezifische in operable Kriterien zu kleiden.

Auf eine rein theoretische, begriffliche Weise lassen sich Organisierte Kriminalität und ihre Ausformungen offensichtlich nur schwer präzise abgrenzen. Solche abstrakten Festlegungen fallen deshalb so schwer, weil Organisierte Kriminalität ein sich in unterschiedliche Richtungen dynamisch-prozeßhaft entwickelndes, weitgespanntes Phänomen ist, das sowohl in quantitativer als auch qualitativer Hinsicht fallweise differiert. Abstraktion aber verwischt nun einmal Konturen.

Kann es einen gemeinsamen Oberbegriff für so unterschiedliche tatsächliche Phänomene wie italienische, dort schon verschieden strukturierte, beziehungsweise osteuropäische OK-Formen, für Mischformen von politisch-motivierter und organisierter Kriminalität oder für kriminelle Netzstrukturen (Beziehungsgeflechte) geben, der auch noch in unsere Denkkultur hineinpaßt?

Gibt es operable und auch Dritten vermittelbare Kriterien, die das OK-Spezifische erfassen und eine Abrenzung von anderen Deliktsbereichen sicherstellen? Daß den Anwendern der bisherigen OK-Definition eine „Gebrauchsanweisung“ an die Hand gegeben werden mußte, die vierzehn Seiten und mehrere Anlagen umfaßt, indiziert ein Bestimmtheitsdefizit und das Fehlen einfacher Erklärungsmuster. Es schafft Glaubwürdigkeitsprobleme insbesondere für die Polizei.

Wir müssen uns klarmachen, daß die Deskription von Organisierter Kriminalität höchst unterschiedlichen Zielen dienen soll, beispielsweise:

- der Bewußtseinsbildung in der Gesellschaft
- der Abschätzung ihrer Destabilisierungskraft auf Staat und Wirtschaft (hier empfiehlt sich ein gelegentlicher Blick in den einen oder anderen Staat Osteuropas oder nach Kolumbien)
- der Rechtfertigung schwerwiegender Eingriffe in Grundrechte, also rechtspolitische Maßnahmen
- (möglicherweise) der Schaffung einer Strafbarkeitsgrundlage im StGB
- der Regelung von Zuständigkeiten in und zwischen den Sicherheits- und Strafverfolgungsbehörden

- der engen internationalen Kooperation auf verbindlicher vertraglicher Basis operativ, informationell beziehungsweise auf dem Gebiet der Rechtshilfe

Kann *eine* Definition für derart unterschiedliche Zwecke überhaupt gefunden werden?

Nicht zielführend erscheint mir der gelegentlich innerhalb der Polizei praktizierte Versuch, mit einer unterschiedlichen Graduierung von Organisierter Kriminalität zu arbeiten, deren eine mit großem „O“, die andere mit kleinem „o“ geschrieben wird. Erstere gilt als die eigentliche Organisierte Kriminalität, letztere soll nur durch „organisierte Tatbegehungsweisen“ gekennzeichnet sein. Das ist kein Ausweg, sondern ein Irrweg. Letztlich wird auf eine klare Zuordnung verzichtet.

Die Qualifizierung eines Sachverhaltes als Organisierte Kriminalität ist stets eine Bewertungsfrage, unterliegt also subjektiven Elementen. Die Subjektivität eines Bewerterers vervielfältigt sich mit der großen Zahl derjenigen, die in den Ländern und im Bundeskriminalamt solche Zuordnungen vornehmen. Die Gefahr unterschiedlicher und fehlerhafter Subsumtion ist also groß. Vielleicht muß im Zusammenhang mit der Qualifizierung von Ermittlungsverfahren als Organisierte Kriminalität, der Analyse also, die Wahrnehmung der Zentralstellenaufgaben intensiviert werden. Eine stärkere Zentralisierung dieser Aufgabe brächte jedenfalls Vorteile, weil das Potential uneinheitlicher Zuordnungen verringert würde. Zu bedenken wäre, speziell geschulte Fallanalytiker bei den Landeskriminalämtern und im Bundeskriminalamt einzusetzen. Ein überschaubarer Personenkreis könnte über einen regelmäßigen Erfahrungsaustausch aus der Anwendersituation heraus zur Begriffsklärung beitragen.

2.3 Präzisierung des OK-Begriffs

Bei dem Bemühen um eine weitere Präzisierung des OK-Begriffs darf die seit einiger Zeit auch in der Kriminologie unternommene Annäherung an das Thema nicht unberücksichtigt bleiben. Ein Blick in die einschlägige Fachliteratur läßt erkennen, daß es eine relativ große Übereinstimmung hinsichtlich zentraler OK-Merkmale gibt. Das sind im einzelnen:

- der dauerhafte Zusammenschluß einer Personenmehrheit; ob sie hierarchisch gegliedert sein muß, wird unterschiedlich bewertet

- die Begehung schwerer Straftaten
- die Befriedigung einer (massenhaften) Nachfrage nach (illegalen) Gütern und Dienstleistungen
- die systematische Abschirmung vor Strafverfolgung
- der methodische Einsatz von Gewalt beziehungsweise Einschüchterung
- der Versuch der Einflußnahme auf Staat und/oder Wirtschaft

Es handelt sich um Merkmale, die sich auch in der Arbeitsdefinition finden. Darüber hinaus wird in jüngerer Zeit auf den Nachfrageaspekt hingewiesen. Das deckt sich mit den polizeilichen Lageerkennnissen. Organisierte Kriminalität profitiert von der illegalen Befriedigung einer Nachfrage nach Gütern oder Dienstleistungen, folgt offenbar ähnlichen Gesetzmäßigkeiten und Verhaltensweisen wie unser Wirtschaftssystem. Kriminalität ist immer auch ein Reflex der gesellschaftlichen Verhältnisse. Arbeitsteilige Produktionsprozesse kennzeichnen das industrielle Zeitalter, Gewinnstreben und das Erreichen einer Position am Markt gelten als Ziele unternehmerischer Tätigkeit. Wir zählen Arbeitsteiligkeit und das Gewinn- oder Machtstreben, also genau jene Merkmale, zu den OK-Kriterien. Konzentrationsprozesse und Globalisierungstendenzen prägen die Entwicklung der Wirtschaft seit mindestens 30 Jahren. Ähnliches beobachten wir in Teilbereichen der Kriminalität. Das spricht dafür, daß das Definitionskriterium „unter Verwendung gewerblicher oder geschäftsähnlicher Strukturen“ tendenziell richtig, aber zu schwach formuliert ist.

Es lohnt sich darüber nachzudenken, ob Organisierte Kriminalität nicht stärker als ungesetzliche Ausformung der Wirtschaft (Stichwort: Schattenwirtschaft) verstanden werden muß. Das würde sie übrigens auch schärfer von der Bandenkriminalität abheben.

Anleihen, die wir beim ausländischen Verständnis von Organisierter Kriminalität machen können, deuten in diese Richtung. Die Kernvorschriften des US-Strafrechts zur OK-Bekämpfung (RICO – *Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act*) beispielsweise stellen vor allem drei Verhaltensweisen unter Strafe:

- die Investition illegal erzielter Gewinne in ein Unternehmen

- die Übernahme oder Kontrolle eines Unternehmens durch Begehung von Straftaten
- das Betreiben eines Unternehmens durch die Begehung von Straftaten

Die Mafia-Definition im italienischen Strafrecht stellt unter anderem darauf ab, daß eine Personenvereinigung darauf gerichtet ist, *die unmittelbare oder mittelbare Führung oder Kontrolle über wirtschaftliche Betätigungen, Konzessionen, Genehmigungen, Ausschreibungen oder öffentliche Dienstleistungsunternehmen zu erwerben, oder Gewinne oder rechtswidrige Vorteile für sich oder andere zu erlangen.*

Schließlich findet sich im Staatsvertrag über die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen der Schweiz und den USA eine OK-Definition, die auf ähnliche Kriterien zurückgreift.

An diesen Beispielen wird deutlich, daß in diesen Staaten Merkmale im Vordergrund stehen, die in der Arbeitsdefinition der deutschen Strafverfolgungsbehörden mit „Gewinn- oder Machtstreben“ und „Verwendung gewerblicher oder geschäftsähnlicher Strukturen“ nur in sehr offener, allgemeiner Form enthalten und subjektiv in alle Richtungen deutbar sind.

Es ist deshalb nach meiner Auffassung angebracht, zusammen mit Justiz und kriminologischer Wissenschaft den Versuch zu unternehmen, unser OK-Verständnis in dieser Richtung fortzuentwickeln. Ob ein solches Unternehmen erfolgreich sein würde, weiß ich nicht. Wenn wir jedoch nicht einmal den Versuch unternehmen, treten wir auf der Stelle. Dies müßte den bisherigen Konsens zunächst nicht gefährden, könnte aber im Ergebnis auch dazu führen, daß einzelne Kriminalitätsformen, die Fachleute in Polizei und Staatsanwaltschaft heute noch als Organisierte Kriminalität subsumieren, beispielsweise wieder zurückfallen in den Status der Bandenkriminalität.

So kämen wir möglicherweise auch einer Legaldefinition näher, ohne die anderen Zwecke einer Begriffsbestimmung, die ich oben genannt habe, aus den Augen zu verlieren. Und eine Legaldefinition anzustreben halte ich für richtig.

3 Erfassung, Beschreibung und Analyse von Organisierter Kriminalität

In diesem Zusammenhang muß die Frage aufgeworfen werden, ob die empirischen Befunde ausreichen, zur gewünschten Klarheit der Begriffe zu kommen.

Organisierte Kriminalität verharrt nicht in geografischen, deliktischen, ethnischen oder soziokulturellen Gettos. Sie wächst wie ihr Wegbereiter Korruption in langen Inkubations- und Latenzphasen progressiv in lebenswichtige Bereiche der Gesellschaft hinein. Wie das Beispiel Korruption ferner zeigt, ist zu befürchten, daß auch unsere deutsche Gesellschaft sich nicht auf Dauer immun erweisen wird gegen die von Organisierter Kriminalität ausgehende soziale und individuelle Zersetzung, die langfristig zur Entwicklung einer aus anderen Staaten bekannten, von Kriminellen beherrschten Schattenwirtschaft und Parallelgesellschaft mit Einfluß auf Staatslenkung und Verwaltung führen könnte, wenn Verhinderungskonzepte nicht rechtzeitig greifen. Die Bereitschaft zu umfassender Gegenwehr setzt ein gesellschaftlich breit verankertes Gefahrenbewußtsein voraus, das nur aus der möglichst exakten, das heißt glaubwürdigen, für Dritte nachvollziehbaren Beschreibung der Kriminalitätswirklichkeit erwachsen kann. Fehlende Einblicke verhindern Einsichten und damit Gegenmaßnahmen. Fundierte Lagebilder sind eine Grundlage für die Tätigkeit der Strafverfolgungsbehörden, haben Einfluß auf die Festlegung von Ermittlungspräferenzen. Sie sind aber auch wichtige Voraussetzung dafür, den Handlungswillen aller relevanten gesellschaftlichen Gruppen zu wecken und zu erhalten.

Verlässliche Angaben über den Gesamtumfang des organisierten Verbrechens liegen sowohl national wie auch international nicht vor. Gelegentlich dargestellte Zahlen über organisierte Gruppen und ihre Mitglieder oder Hochrechnungen über die weltweiten Umsätze der Organisierten Kriminalität, die üblicherweise auf groben Schätzungen oder auch nur auf Spekulationen beruhen, sind mit größter Vorsicht zu behandeln.

Wie Kriminologen selbst einräumen, wurde das Phänomen Organisierte Kriminalität von ihrer Disziplin bislang nicht nachhaltig aufgegriffen. Das gilt auch für unsere Nachbarstaaten. Im europäischen Vergleich schneidet Deutschland allerdings wegen des amtlichen Datenmaterials, das bei uns vor allem in Form des jährlichen OK-Lagebilds vorliegt, noch verhältnismäßig gut ab.

Doch auch das bundesweite OK-Lagebild, anhand bekanntgewordener Fakten erhoben, steht unter dem Vorbehalt unseres Nichtwissens, das seine wesentli-

chen Ursachen in der Dunkelfeldproblematik, aber auch in subjektiven Fehleinschätzungen, lückenhafter und unterschiedlicher Berichterstattung hat. Seit 1991 wird es aus beim Bundeskriminalamt, bei den Landeskriminalämtern und beim Bundesgrenzschutz bearbeiteten Ermittlungsverfahren mit angenommener OK-Relevanz nach einem einheitlichen Raster erstellt. Dieses Lagebild ist derzeit die einzige verfügbare Quelle über Fakten aus polizeilich entsprechend definierten OK-Fällen. Wie die später justitielle Bewertung ausfällt, steht auf einem anderen Blatt.

Bedingt durch die Erfassungsmodalitäten sind dem Lagebild Grenzen gesetzt, auf die wir bei der Publikation in jedem Jahr hinweisen.

Wir sollten uns also nicht davor scheuen, einzuräumen, daß Statistiken Pseudo-Exaktheit vorspiegeln. Sie werden oft verwendet, ohne zu prüfen, wie sie zustande gekommen sind und was sie wiedergeben sollen. So erweckt auch der Umgang mit den Zahlen des OK-Lagebildes gelegentlich den Eindruck, hier sei „die Organisierte Kriminalität“ schlechthin amtlich gemessen worden. Wir wissen alle, daß ihre wahren Dimensionen für uns – wörtlich genommen – „unermesslich“ sind. OK-Lagebilder können deshalb nur Fundament, aber nicht Schlußstein der Beschreibung von Organisierter Kriminalität sein.

Einige Verbesserungen dieses Bund-Länder-Gemeinschaftswirkens sind bereits angegangen worden. So sollen die Zielsetzungen der Berichterstattung überprüft und die Zielerreichung kontrolliert werden. Um die Basis der Darstellung zu verbreitern, sollen zukünftig auch Daten der OK-relevanten Verfahren einbezogen werden, die von Zolldienststellen bearbeitet werden. Darüber hinaus steht in Rede, ein gemeinsames Lagebild von Polizei und Justiz zu erstellen, nicht unproblematisch angesichts noch immer unterschiedlicher Erkenntnisinteressen beider Institutionen, wobei sich auf Justizseite noch einmal Unterschiede in den staatsanwaltschaftlichen und gerichtlichen Betrachtungsweisen ergeben. Denn keineswegs spiegelt die justitielle Wahrheit im Strafrecht immer die Kriminalitätswirklichkeit wider.

3.1 Defizite bei der Erfassung und Darstellung von Organisierter Kriminalität

Wir haben zu konstatieren, daß die nunmehr seit 1991 vorliegenden Jahreslagebilder quantitativ ähnliche Ergebnisse wiedergeben. Das führt zu der auf den ersten Blick vielleicht überraschend klingenden These: Das OK-Lagebild

deckt originär polizeiliche Informationsbedürfnisse nur noch sehr eingeschränkt ab.

Im Vordergrund der Darstellung, die aufgrund des zwischen den Ländern und dem Bund verwendeten Erhebungsrasters nicht ohne weiteres veränderbar ist, stehen Straftaten, Täterzahlen, Schadensangaben und andere zählbare Kriterien, aber nicht Täter-Beziehungen, Kommunikationsgeflechte, Modi Operandi und weitere strukturelle Faktoren, wie beispielsweise die Täterlogistik.

Hier sollte schnell eine Prüfung durch die Fachgremien stattfinden, um festzustellen,

- ob sich wichtige Strukturmerkmale der Organisierten Kriminalität besser erfassen lassen und ob sie überhaupt der bislang bevorzugten standardisierten, quantitativen Erhebung zugänglich sind und
- ob sich die Zahlenangaben durch aussagekräftige kasuistische Beispiele anreichern lassen, um Organisierte Kriminalität zu veranschaulichen.

Die in den letzten Jahren relativ große Konstanz der festgestellten Zahlen (abgesehen von den serienbezogenen Einzeldelikten und den Schadenssummen) legt die Vermutung nahe, daß vor allem die polizeilichen Ressourcen die Quantität der so festgestellten Organisierten Kriminalität bestimmen. Zum anderen beobachten wir, daß sich nach der Durchführung von Auswertungsprojekten zu Teilbereichen der Organisierten Kriminalität mit einem gewissen *time lag* die entsprechenden Zahlenwerte strukturell verändern, wenn die Auswertungserkenntnisse in Ermittlungsverfahren umgesetzt werden. Die OK-Lage spiegelt dann polizeiliche Schwerpunktbildungen wider.

Wenn das verändert werden soll, muß man dort ansetzen, wo die Erfassung stattfindet. Möglicherweise führen die gegenwärtig praktizierten Erhebungsmodalitäten dazu, daß mehr ausgefüllt als analysiert wird. Qualifizierte Analyse und Erfassung ist mit erheblichem Zeit- und Ressourcenbedarf verbunden. Der Stellenwert von Fallanalyse und Lagedarstellung ist in der kriminalistischen Praxis noch häufig gering. Beiträge dazu werden als lästiges Beiwerk empfunden, das eher mechanistisch als analytisch erstellt wird. Das Erhebungsraster, eine Kompromißformel zwischen 16 Länderpolizeien und dem Bundeskriminalamt, sollte deshalb im Hinblick auf eine Steigerung der Aussagekraft in Frage gestellt werden.

Verbunden ist damit die Frage nach der Motivation. Sofern der polizeiliche Nutzen von Lageberichten als gering angesehen wird, ist die Motivation der polizeilichen Basis tendenziell gering. Es gilt deshalb, den Teufelskreis aufzubrechen, daß die Ergebnisse nicht besser sein können als die eingegebenen Daten, die gelieferten Daten aber nicht besser werden, solange die Ergebnisse keine Akzeptanz finden. Hier müssen Kommunikationsdefizite innerhalb der Polizei, vor allem zwischen örtlichen Dienststellen und den Zentralstellen, abgebaut und ein einheitliches Analyseverständnis entwickelt werden.

Polizeiliche Lagebilder sind eine trockene Materie. In Statistiken, Tabellen und überwiegend bürokratisch formulierten Texten verpacken wir das, was wir über Organisierte Kriminalität wissen. Wir überlassen auf diese Weise das Feld den Medien, insbesondere den sogenannten Enthüllungsjournalisten, die das Skandalon vermarkten. Im polizeilichen Lagebild bleiben Kasuistik und damit Plastizität weitgehend außen vor. Kontrastreiche Konturen läßt Organisierte Kriminalität in der Regel aber nur in konkreten, realen Fällen beziehungsweise Fallkomplexen und deren deskriptiv-kasuistischer Auswertung erkennen. Setzt die Polizei ihren Schwerpunkt hier, um Politik und Gesellschaft von der Erheblichkeit der Gefahr zu überzeugen, wird ihr gern vorgehalten, sie könne lediglich Einzelfälle vorweisen, die allgemeingültige Schlußfolgerungen nicht zuließen. Zudem stehen die Strafverfolgungsbehörden vor dem Problem, daß aussagekräftige Darstellungen krimineller Strukturen kaum so stark anonymisiert werden können, daß Rückschlüsse auf das zugrundeliegende Ermittlungsverfahren nicht möglich sind. Zum Zeitpunkt der Berichterstattung sind Verfahren oft noch nicht abgeschlossen. Persönlichkeits- und Datenschutzrecht, aber auch die Sachleitungsbefugnis der Staatsanwaltschaften setzen der Polizei hier enge Grenzen.

Es gilt aber auch Blickverzerrungen zu begegnen. Die Dominanz des Phänomens Organisierte Kriminalität in der politischen, medialen und behördlichen Sicht kann unter Umständen den Blick für andere bedeutsame Kriminalitätsphänomene verstellen. Und Opfer einer Blickverzerrung wird auch, wer alle die Öffentlichkeit beunruhigenden Kriminalitätsphänomene, bei denen mehrere Straftäter zusammenwirken, zu Organisierter Kriminalität hochstilisiert. Solche Vorstellungen hat es in der jüngeren Vergangenheit beispielsweise im Zusammenhang mit der Häufung von Straftaten rumänischer Banden gegeben. Noch ehe genauere Erkenntnisse vorlagen, wurde mit hohem Spekulationsfaktor (beispielsweise unter Hinweis auf die angebliche Beteiligung der Securitate) von manchen das Rubrum Organisierte Kriminalität vergeben. Der Überprüfung standgehalten hat es bisher nicht.

3.2 Möglichkeiten der Fortentwicklung

Der Aufwand, das Zahlenwerk der bundesweiten OK-Lage jährlich zusammenzutragen und aufzubereiten, läßt sich kaum rechtfertigen, wenn damit nur ein mittlerweile allseits bekannter *status quo* dokumentiert wird. Die Ressourcen wären künftig sinnvoller für eine Verbesserung der qualitativen Aussagen über Organisierte Kriminalität, ihrer Strukturen und Aktionsfelder einzusetzen. Bedingungen für einen solchen Qualitätssprung wären ein aussagefähiges Berichtswesen und eine qualifiziertere Analyse.

Eine Abkehr von der hergebrachten quantitativen Darstellung, an die sich viele gewöhnt haben, erscheint mir schwierig. Aber die qualitativen Aspekte der von Organisierter Kriminalität ausgehenden Bedrohung müssen im Vergleich zur rein quantitativen Komponente stärker als bisher in den Mittelpunkt bundesweiter und internationaler polizeilicher, aber auch wissenschaftlicher Erkenntnissammlung und -auswertung gestellt werden. Angesichts transnationaler OK-Strukturen müssen langfristig tragfähige internationale Lagebilder entwickelt werden, die fundierte nationale Lagebilder voraussetzen. Davor sind wir selbst in der Europäischen Union noch weit entfernt.

Antworten auf elementare Fragen zur Organisierten Kriminalität können derzeit nicht gegeben werden. Hier nur vier beispielhafte Fragestellungen: Gibt es beispielsweise derzeit in Deutschland eine strategisch ausgerichtete Erforschung der Beziehungslinien zwischen legalen gesellschaftlichen Institutionen und Organisierter Kriminalität? Was wissen deutsche Sicherheitsbehörden über die oft behauptete, aber kaum mit Fakten belegte Koinzidenz von internationaler Organisierter Kriminalität und politischen Bestrebungen in den Herkunftsregionen mancher nichtdeutscher krimineller Gruppen, oder was schlägt sich hierzu bislang in polizeilichen Lagebildern nieder? Wo verläuft die Grenze zwischen „normaler“ und organisierter Wirtschaftskriminalität – sind die Fälle „Balsam“ und „Schneider“ OK-Fälle, war es der „Coop“-Komplex? Welche aussagekräftigen Untersuchungen liegen vor über die sozialschädliche Verknüpfung von internationaler, illegaler Schleusertätigkeit, illegaler Arbeitnehmerüberlassung, Sozialbetrug und Abgabenhinterziehung und ihre OK-Relevanz? Es existieren noch weitere polizeilich nur ansatzweise bearbeitete Felder mit potentielltem OK-Hintergrund, Deliktsbereiche übrigens, in denen das vorne herausgestellte, für meine Begriffe zentrale, bisher aber oft noch vernachlässigte Kriterium der Nutzung gewerblicher oder geschäftsähnlicher Strukturen eine ebenso bedeutende Rolle spielt, wie die Befriedigung einer vorhandenen Nachfrage, die Abschirmung vor Strafverfolgung oder Korruption. Solche Bereiche sind etwa:

- der illegale Handel mit Tierarzneimitteln und Hormonpräparaten
- die EU-Subventionskriminalität, die polizeilich weitgehend ausgeblendet bleibt
- die illegale Abfallbeseitigung, bei der gerade in jüngster Zeit in Großverfahren mit zumeist internationalen Bezügen die Nutzung legaler beziehungsweise pseudolegaler Strukturen deutlich wurde
- der weltweite Vertrieb von Kinderpornographie, vor allem auf elektronischem Wege; die gewerbsmäßige Vermittlung von sexuellen Kontakten zu Minderjährigen im Ausland
- die undurchschaubaren Tätigkeiten von sektenähnlichen Organisationen, die sich wirtschaftlich betätigen

Wir müssen künftig erfolgreicher die strukturellen Gefahrenpotentiale beschreiben, statt – ein hartes Urteil, ich weiß – Zahlenfriedhöfe zu produzieren.

Prognostisch haben alle, die Organisierte Kriminalität beschreiben, bisher wenig mehr zu bieten, als die Aussage, Organisierte Kriminalität werde weiter zunehmen. Die bislang betriebene retrospektive Summierung von statistischen Zahlen und materiellen Schäden ist zu mehr auch kaum geeignet. Lassen sich eventuell unter Zuhilfenahme demographischer und wirtschaftsstatistischer Daten (auch des Auslands) polizeiliche Gefährdungslagebilder erstellen, wie sie uns aus dem Staatsschutzbereich geläufiger sind, um gezielter als bisher gefährdete Wirtschaftszweige oder für die Organisierte Kriminalität lukrative Güter- und Dienstleistungsmärkte zu markieren? Zwei nicht aus der Luft gegriffene Gedanken hierzu:

- (1) Das Bundeskriminalamt hat in jüngster Zeit Anhaltspunkte dafür gewonnen, daß bedeutendere Summen inkriminierter Gelder der italienischen Organisierten Kriminalität nach Deutschland geflossen und hier schon seit den 70er Jahren in Immobilien, gastronomische Betriebe und Unternehmen investiert worden sind, als selbst Insider bis dahin wahrhaben wollten. Zeitgleich scheint zunächst unerkannt eine langfristige Entwicklung zur strukturellen Verfestigung italienischer Organisierter Kriminalität in Deutschland eingesetzt zu haben, die noch längst nicht abgeschlossen ist. Über den ursprünglich bloßen Aufenthalt von einzelnen Personen und Personengruppen hinaus ist davon auszugehen, daß sich zwischen-

zeitlich in Deutschland (mindestens) Außenposten italienischer Organisierter Kriminalität mit verbindlichen personellen, logistischen und „geschäftlichen“ Strukturen gebildet haben, die starke familiäre und territoriale Bezüge in die relevanten Regionen Italiens aufweisen. Für eine sichere Prognose, wie tief dieser im Gang befindliche Prozeß schon reicht und was er auf lange Sicht für Deutschland bedeuten könnte, reichen die polizeilichen Erkenntnisse wohl noch nicht aus. Daß er einer sorgfältigen Beobachtung bedarf und über Interventionsmöglichkeiten jetzt nachgedacht werden muß, liegt aber auf der Hand.

- (2) Da Organisierte Kriminalität in Osteuropa offenkundig prosperiert und auf eine noch im Aufbau begriffene, „planlose“ Wirtschaft trifft, muß die Gefahr einer starken Beeinflussung der Wirtschaftsentwicklung durch Organisierte Kriminalität als bedeutend angesehen werden, wie dies beispielsweise aus Rußland oder der Ukraine berichtet wird. Legale Wirtschaft und „Schattenwirtschaft“ wachsen – was gefährlich genug wäre – hier nicht nur parallel im Sinne einer Symbiose, sondern, so muß befürchtet werden, in Teilbereichen kongruent. Wirtschaftsunternehmen werden von kriminellen Gruppen gebildet, übernommen oder dominiert. Die besondere Gefahr, die hier droht, erwächst aus dem untrennbaren Zusammenhang von (mit kriminellen Mitteln erworbener sowie gesicherter) wirtschaftlicher und politischer Macht mit plutokratischen Zügen. Vor dem Hintergrund des internationalen Wirtschaftskreislaufs, des Ausbaus vielfältiger Ost-West-Beziehungen, von Mobilität und stetiger Migration bleibt dies alles nicht ohne Auswirkungen auf Wirtschaft und Gesellschaften in Westeuropa, die sich diesem Einfluß etwa bei der Pflege von Handelsbeziehungen und politischen Kontakten nicht entziehen können.

Unser Nichtwissen über derartige beispielhaft hier angedeuteten OK-Interessengebiete stellt für mich das größte Defizit bei der Erfassung, Beschreibung und Analyse von Organisierter Kriminalität dar. Wie wenig sind wir darauf eingestellt, wie wenig Konkretes wissen wir darüber, daß wir in der Lage wären, gefahrenabwehrend und strafverfolgend einzugreifen.

Auch Rechtspolitik und Strafjustiz sollten über einen Sichtwechsel nachdenken: In Strafrecht und Strafprozeßrecht hat die hergebrachte justitielle Betrachtungsweise der staatlich legitimierten Verbrechensintervention auch nach dem OrgKG und dem Verbrechensbekämpfungsgesetz Bestand. Die Strafjustiz ist traditionell und von Gesetzes wegen auf den konkreten Einzelfall fixiert.

Fallübergreifende Aspekte, die Einbindung des Einzelfalles in ein komplexes, internationales, mehrdimensionales, von einem Beziehungsgeflecht organisiert vorgehender Täter überlagertes Gesamtgeschehen, das oft schon lange andauert und sich weiter fortsetzt, der weniger scharf konturierte, aber fortwirkende OK-Hintergrund der einzelnen Tatbestandsverwirklichung also, bleiben im Sinne einer wirksamen justitiellen Intervention allzuoft unberücksichtigt. Diese Folge des Zuschnitts der über 100-jährigen StPO und des gleich alten GVG, die im ausgehenden 19. Jahrhundert und nicht vor dem Erfahrungshorizont unserer Zeit mit modernen Kriminalitätsphänomenen geschaffen worden sind, sollte Anlaß geben zu einer Gesamtüberprüfung mit dem Ziel, festzustellen, ob Strafverfahrensrecht und Gerichtsverfassung sich so modernisieren lassen (beispielsweise Verfahrensregeln, der Komplexität des Ermittlungsstoffes angemessene Dauer der U-Haft, Beweisantragsrecht), daß auch unübersichtliche Fallkomplexe der Organisierten Kriminalität, der Wirtschaftskriminalität (Stichwort „Deal im Strafprozeß“ als Verfahrenserledigungsstrategie) oder der Umweltkriminalität vor Strafgerichten wieder verhandelbar werden. Derzeit geht im Strafprozeß der eigentliche OK-Tathintergrund allzuoft unter. Daraus entstehen wie schon erwähnt nicht zuletzt Glaubwürdigkeitsprobleme für Polizei und Staatsanwaltschaft, deren begründeter Verdacht auf Organisierte Kriminalität, sich vielleicht noch – sofern der Staatsanwalt die gerichtliche Praxis nicht schon antizipiert – in der Anklageschrift, aber nicht mehr im Urteil wiederfindet. Der OK-Hintergrund von Tat und Tätern wird so justitiell ins Dunkelfeld zurückbefördert, aus dem ihn die Ermittler mühsam, aufwendig, teuer und mit einschneidenden strafprozessualen Grundrechtseingriffen hervorgezerrt hatten. Kritiker polizeilicher Lagebeschreibungen und Skeptiker, auch in Politik und Justiz, fühlen sich durch solche Mechanismen in der justitiellen Sachbehandlung bestärkt.

Eine durchgängige Neuausrichtung der justitiellen Erkenntnisperspektive entlang der Kriminalitätswirklichkeit unserer Zeit könnte dagegen Fehleinschätzungen abhelfen. Sie würde sich ausreichend wohl dann einstellen können, wenn das rechtliche Gefüge in StPO und StGB, das der Sichtweise von Staatsanwälten und Richtern, der Organisation von Staatsanwaltschaften und Gerichten zugrunde liegt, durch Wertentscheidung des Gesetzgebers systematisch und strukturell auch auf das einzelfallübergreifende Erkenntnisinteresse ausgerichtet wäre. Daß Einzelfallgerechtigkeit und die strafrechtliche Aufarbeitung komplexer Tathintergründe mit übergreifender kriminalpräventiver Zielsetzung sich von vornherein gegenseitig ausschließen sollen, will mir nicht einleuchten. Wo aber ist der Versuch, hier Einklang herzustellen?

Unter Mitwirkung von Staatsanwaltschaften und Gerichten könnten darüber hinaus die Erkenntnisgrundlagen über Organisierte Kriminalität und ihre strafrechtliche Behandlung verbreitert werden, wenn auch die Fall- und Verfahrensdaten der Justiz der Auswertung zugänglich gemacht würden. Das sind zum einen Informationen über Ermittlungsverfahren, in denen eine Polizeibehörde nicht oder nur selektiv tätig geworden ist, etwa aus dem Bereich der (organisierten) Wirtschaftskriminalität. Auswertungsrelevant sind OK-Verfahrensakten darüber hinaus

- nach Einstellung durch die Staatsanwaltschaft oder nach Abweisung der Anklage durch das Gericht
- und auch nach dem Urteilsspruch eines Gerichts, hinsichtlich Strategie und Taktik auf der Seite der Täter während des Verfahrens und hinsichtlich einer Überprüfung unseres eigenen Vorgehens.

Heute wacht die Justiz nach meinem Eindruck regelmäßig noch eifersüchtig darüber, daß solches Daten- und Aktenmaterial nicht in die Hände der Polizei gerät, obwohl ein solches Feedback sinnvoll wäre. Systematisch findet es jedenfalls nicht statt.

Nachrichtendienste, denen durch politische Entscheidungen Aufgaben der Informationsgewinnung über Organisierte Kriminalität, die unsere Staats-, Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung zwar nicht zerstören, aber sich unterwerfen will, übertragen wurden, sollten uns zu verlässlicheren und verwertbaren Aufschlüssen verhelfen.

In die Versuche, die Beschreibung und Bewertung von Organisierter Kriminalität zu verbessern, ist schließlich die universitäre kriminologische Forschung stärker als bisher einzubeziehen, denn der Großteil der bislang vorgelegten Arbeiten wurde entweder von polizeilichen Forschungsinstituten oder in deren Auftrag durchgeführt. Untersuchungen wie beispielsweise eine vom Bundeskriminalamt in Auftrag gegebene und 1993 vorgelegte Pilotstudie (Sieber/Bögel) eines wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsansatzes zur internationalen Kfz-Verschlebung, zur Ausbeutung von Prostitution, zum Menschenhandel und zum illegalen Glücksspiel sollten neu aufgegriffen und fortgeführt werden. Die genannte Studie zur „Logistik der Organisierten Kriminalität“ lenkt übrigens auf eine Reihe von Präventionsansätzen hin. Notwendig wären analoge Studien auch über andere Deliktsfelder der Organisierten Kriminalität, etwa über Wirtschaftskriminalität und Geldwäsche gerade zur Belebung der OK-Prophylaxe.

Wenn die Hypothesen zutreffen, wonach (illegaler) Gewinn die entscheidende Triebfeder für Organisierte Kriminalität ist und sich aus Organisierter Kriminalität eine Untergrundwirtschaft zu entwickeln droht, müssen ihre ökonomischen Aspekte dringend planmäßig untersucht werden – eine wichtige Aufgabenstellung für die Kriminologie in Kooperation mit anderen Wissenschaften.

Untersucht werden müßte die zwar ungewollte, aber real existente kriminogene Nebenwirkung von einerseits neuen Technologien und Industrieprodukten, andererseits aber auch die von manchen Gesetzen und Verordnungen beispielsweise im wirtschaftlichen oder sozialstaatlichen Bereich.

Nur noch einmal erinnern will ich an dieser Stelle schließlich auf die Notwendigkeit einer gezielten Sammlung und Auswertung von Rechtstatsachen im Zusammenhang mit Organisierter Kriminalität und OK-Bekämpfung. Herr Rupprecht hat dazu in seinem Vortrag gestern ausführlich Stellung genommen.

4 Schlußbemerkung

Ich habe mehr Fragen aufgeworfen, als Antworten parat. Ich appelliere an uns in der Polizei, die derzeitige Begriffsbestimmung für Organisierte Kriminalität diszipliniert anzuwenden.

Ich plädiere für mehr Kreativität bei der Fortentwicklung von Instrumentarien zur Informationserhebung über Organisierte Kriminalität, für ein Umschwenken auf eine Auswertung, die qualitativ-strukturelle Aspekte zur Hauptsache macht und einen Ausbau der entsprechenden kriminalistisch-kriminologischen Forschung. Sie sind meines Erachtens dringend nötig, um zu einer verlässlicheren Beschreibung der Bedrohung durch Organisierte Kriminalität und damit zu einer zielgerichteteren Bekämpfung zu kommen. Auch das Ziel, eine Legaldefinition für das Phänomen doch noch zu schaffen, sollten Justiz und Polizei nicht aus den Augen verlieren. Momentan treten wir auf diesem gesamten Feld eher auf der Stelle.

Ich sehe hier ein dringendes und schwieriges Aufgabenfeld für die relevanten polizeilichen Gremien (AG Kripo, KOK) und die AG Justiz-Polizei, das zur Zeit brach liegt. Um wichtige Kriminalitätsfelder der Organisierten Kriminalität – einige habe ich genannt – haben wir uns noch gar nicht intensiv gekümmert. Vielleicht auch deshalb nicht, weil wir insgesamt bei der OK-Bekämpfung noch zu oft den steinigen, bergauf führenden Pfad wieder hinabsteigen,

um uns vertrautem Gelände zuzuwenden, in dem wir qualifizierte Formen gut bekannter Alltagskriminalität vorfinden.

Auf Dauer aber wären Stagnation, Rückläufigkeit und, im Sinne der „Welt“ vom vergangenen Mittwoch, Erfolglosigkeit das unerwünschte Resultat.

Es sind also auch neue deliktisch-phänomenologische Zielbestimmungen gefragt, die, soweit es um OK-Ermittlungen geht, in enger Abstimmung mit der Staatsanwaltschaft vorzunehmen wären.

Aber auch dafür ist eine gegenüber unseren heutigen Möglichkeiten verbesserte OK-Deskription Bedingung. Hierzu müssen Polizei, Justiz, Zollfahndung und – soweit mit entsprechenden Aufgabenzuweisungen versehen, auch Nachrichtendienste – im Analysebereich enger als bisher gegenseitig informieren und kooperieren. Schaffen wir dies gemeinsam nicht, kann bei all unserem sonstigen Bemühen, Organisierte Kriminalität abzuwehren, der Cassandraeffekt zum Schaden der Gesellschaft kaum vermieden werden.

Der niederländische Ansatz zur Analyse von Datenmaterial im Bereich der Organisierten Kriminalität

Toon van der Heijden

1 Einführung

Seit mehr als einem Jahrzehnt hat die OK-Bekämpfung sowohl bei der Polizei als auch bei der Justiz unseres Landes Priorität. Bekämpfungsmaßnahmen gründeten sich zunächst ausschließlich auf Annahmen. Dies änderte sich jedoch mit der Erstellung nationaler Lagebilder zu Straftäterorganisationen auf der Grundlage sogenannter *intelligence*-Daten. In meinem Beitrag möchte ich versuchen darzustellen, wie diese Lagebilder erstellt werden und die Hauptergebnisse der vier seit 1988 vorgelegten Berichte dieser Art auflisten. Der Schwerpunkt der Betrachtungen wird auf dem zuletzt veröffentlichten OK-Lagebericht aus dem Jahr 1995 liegen. Dann möchte ich Ihnen die Ergebnisse einer wissenschaftlichen Studie zum Thema Organisierte Kriminalität, ebenfalls aus dem Jahr 1995, vorstellen. Lagebild und Studie 1995 werden miteinander verglichen. Den Abschluß bildet eine Übersicht über aktuelle Entwicklungen im OK-Bereich.

2 Nationale Lageberichte zu Straftäterorganisationen

2.1 Rückblick

Nicht nur OK-Bekämpfung selbst gestaltet sich schwierig, sondern auch der Versuch, sich einen Überblick über das Phänomen zu verschaffen, was in der Natur der Sache liegt. Mitte der 80er Jahre wurde noch die Diskussion geführt, ob Organisierte Kriminalität in den Niederlanden überhaupt existiere. Polizei und Justiz behaupteten, dies sei der Fall. Andere, insbesondere Wissenschaftler, stellten die Existenz von Organisierter Kriminalität in Abrede. Diese Einstellung läßt sich am besten mit einem Zitat aus einem Aktionsprogramm der Regierung aus dem Jahr 1985 mit dem Titel *Samenleving en criminaliteit* (Gesellschaft und Kriminalität) illustrieren: „Zwar liegen wenig konkrete Zahlen über diese Erscheinungsform der Kriminalität vor, doch haben Polizei und Justiz offenbar den Eindruck, daß es sich um eine große Gefahr für die niederländische Gesellschaft handelt, gegen die dringend Maßnahmen getroffen wer-

den sollten.¹ Lediglich aufgrund dieses Eindruckes ergriff der Justizminister eine ganze Reihe von Maßnahmen. Sogenannte *intelligence*-Dienststellen „Criminele Inlichtingendiensten/CID“ wurden eingerichtet. Das Instrumentarium der Kriminalitätsanalyse wurde eingeführt und in der Polizei weiterentwickelt. Im Laufe des Jahres 1987 konnten *intelligence*-Dienststellen in allen Polizeiregionen den Wirkbetrieb aufnehmen. Mehrere Dutzend Analytiker wurden geschult. Dies bedeutete, daß der Weg für den ersten Versuch, ein umfassendes Bild der niederländischen Organisierten Kriminalität zu zeichnen, bereitet war. Bevor die nationalen OK-Lagebilder näher beschrieben werden, möchte ich zunächst kurz darstellen, was *intelligence*-Dienststellen sind und was wir unter Kriminalitätsanalyse verstehen.

2.2 *Intelligence*-Dienststellen

Die Polizei sollte bei der OK-Bekämpfung einen anderen Ansatz wählen als bei der Bekämpfung traditioneller Erscheinungsformen von Schwerekriminalität. Bei Straftaten wie Betrug und Rauschgifthandel wird gewöhnlich vom Opfer keine Anzeige erstattet. Spuren wie beispielsweise Blutflecken und Fingerabdrücke werden selten gefunden. Dies ist vielfach der Tatsache zuzuschreiben, daß die Straftat nicht an einem einzigen Tatort und zu einer bestimmten Zeit begangen wurde. Deshalb ist es mitunter auch besonders schwierig, Hinweise zu bekommen, die zur Verdachtsschöpfung im Sinne der Strafprozeßordnung ausreichen. Aus diesem Grund haben Ermittler im Rahmen eines Ermittlungsverfahrens oft keine andere Wahl, als Gerüchten aus dem kriminellen Milieu zu vertrauen und ihre Maßnahmen (Einsatz von Informanten, Telefonüberwachung, Observation) darauf aufzubauen. Zweifellos stellt sich bei diesen „weichen“ Informationen das Problem der Zuverlässigkeit. Mal sind die Informationen mehr und mal weniger zuverlässig (im Gegensatz zu „harten“ Informationen, die so verlässlich sind, daß sie gerichtsverwertbar sind).²

¹ Samenleving en criminaliteit. Een beleidsplan voor de komende jaren. (Gesellschaft und Kriminalität. Ein Führungsplan für die nächsten Jahre.) Tweede Kamer 1984-1985, Nr. 2, S. 46 f.

² Die Tatsache, daß Beamte unter anderem mit Hinweisen, Unterstellungen und Gerüchten arbeiten müssen, erfordert strenge Maßnahmen zum Schutz des Privatlebens der beteiligten Personen. In den Niederlanden werden die Register, in denen Informationen von *intelligence*-Dienststellen verzeichnet werden, getrennt von denen anderer Polizeidienststellen aufbewahrt. Außerdem gelten strengere Datenschutzrichtlinien für die Verwendung derartiger Informationen.

In den Niederlanden werden kriminalpolizeiliche Erkenntnisse seit den 70er Jahren auf die eine oder andere Weise systematisch gesammelt. Das Herstellen und die Pflege von Kontakten zu Informanten und das Sammeln kriminalpolizeilicher Erkenntnisse auf andere Art, beispielsweise durch Observation, wurden immer mehr zu einer Aufgabe für Spezialisten. Deshalb wurden *intelligence*-Dienststellen (CIU) eingerichtet. Mittlerweile verfügen alle 25 regionalen Polizeidienststellen über eine derartige Dienststelle. Auch die nationale Polizeibehörde verfügt über eine *intelligence*-Dienststelle „Nationale Criminelle Inlichtingendienst (NCID), eine Abteilung der Centrale Recherche Informatiediensten (CRI)“. Aufgabe dieser Dienststellen ist es, Informationen über Personen zu sammeln, die der Beteiligung an Straftaten verdächtig sind, die aufgrund ihrer Erscheinungsform, Häufigkeit oder ihres organisierten Charakters eine ernstzunehmende Gefahr für den Rechtsstaat darstellen.

Intelligence-Dienststellen spielen eine wichtige Rolle in der sogenannten „Vorfeldphase“ von Ermittlungsverfahren. In dieser Phase erfolgen weder Festnahmen noch werden Haussuchungen durchgeführt; Daten werden lediglich im Hinblick auf die Art der kriminellen Handlungen und die Organisationsstruktur der Straftätergruppe erhoben. Für den Umgang mit diesen Daten gelten unter anderem bestimmte Evaluierungskriterien, die von den *intelligence*-Dienststellen sowohl zur Einstufung der Informationsquelle als auch der Information selbst verwendet werden. Die Zuverlässigkeit der Quelle wird mit einem Buchstabencode bezeichnet:

- A bedeutet: zuverlässig, das heißt, stammt von einem Polizeibeamten, einer Regierungsstelle oder aus anderer, sehr zuverlässiger Quelle
- B bedeutet: normal zuverlässig, das heißt, stammt aus einer Quelle, die sich in der Vergangenheit als zuverlässig erwiesen hat
- C bedeutet: nicht zuverlässig, das heißt, stammt aus einer Quelle, die sich in der Vergangenheit nicht immer als zuverlässig erwiesen hat
- X bedeutet: kann nicht eingeschätzt werden, das heißt, stammt aus einer Quelle, deren Zuverlässigkeit (bisher) völlig unbekannt ist

Analoge Kriterien gelten für die Beschreibung der Zuverlässigkeit der Information selbst. Hier wird ein Zahlencode verwandt:

- 1 bedeutet: wahr (= bestätigt)
- 2 bedeutet: durch die Quelle festgestellt (= wahrscheinlich)
- 3 bedeutet: gehört und bestätigt, das heißt von anderer als der Quelle gehört und durch andere Quelle bestätigt (= zweifelhaft)
- 4 bedeutet: gehört und nicht bestätigt, das heißt von anderer als der Quelle gehört und nicht durch andere Quelle bestätigt (= unbekannt)

Schätzungsweise 10% bis 50% der *intelligence*-Daten werden tatsächlich bei taktischen Ermittlungen genutzt. Dies impliziert, daß zwar viele Informationen gesammelt werden, aber gleichzeitig nicht auch bei Ermittlungen Verwendung finden. Man könnte auch sagen, die *intelligence*-Dienststellen verfügen nicht über die Informationen, die taktische Ermittler benötigen. Um den Ermittlungsprozeß so effektiv und effizient wie möglich zu gestalten, macht die niederländische Polizei umfassenden Gebrauch vom Instrumentarium der Kriminalitätsanalyse.

2.3 Kriminalitätsanalyse

Kriminalitätsanalyse kann man beschreiben als „das Aufzeigen von Wechselbeziehungen zwischen kriminalitätsbezogenen und anderen, möglicherweise relevanten Daten zur Unterstützung der Arbeit von Polizei und Strafverfolgungsbehörden“. Es ist wichtig, zwischen den verschiedenen Zielsetzungen und Schwerpunkten der Kriminalitätsanalyse zu unterscheiden. Das Verstehen von kriminalitätsbezogenen Daten ist wichtig, sowohl im Hinblick auf bestimmte Ermittlungen, als auch, wenn es darum geht, Bekämpfungsstrategien und Präventionsmodelle zu entwickeln. Folglich ist zu unterscheiden zwischen operativer Analyse mit Schwerpunkt Aufklärung einer Straftat oder einer Serie von Straftaten und strategischer Analyse mit Schwerpunkt Entwicklung von Bekämpfungsansätzen generell.

Operative Formen der Kriminalitätsanalyse können einem Polizeibeamten helfen, sich einen Einblick zu verschaffen und sich im Rahmen konkreter Ermittlungen erhobene Informationen zugänglich zu machen; sie können auch Berei-

che aufzeigen, in denen unzureichende Informationen vorliegen oder Aufschluß darüber geben, ob die unterschiedlichen, vorliegenden Informationen widersprüchlich sind. Operative Kriminalitätsanalyse kann bei Ermittlungen ein sehr hilfreiches Instrumentarium sein, insbesondere bei komplexen Langzeitermittlungen, bei vielschichtigen Fällen, in denen Informationen vergleichsweise unstrukturiert sind, oder aus welchem Grund auch immer unverständlich und nicht ohne weiteres erschließbar. Es gibt fünf Formen der operativen Kriminalitätsanalyse, abhängig vom Gegenstand und der Zielsetzung der Analyse. Am bekanntesten in den Niederlanden ist die „Analyse von Straftätergruppen“. Dahinter steht der Gedanke, verfügbare Informationen über Beziehungsgeflechte zwischen mutmaßlichen Mitgliedern einer kriminellen Vereinigung und ihren Kontaktpersonen mit Hilfe von Schaubildern so klar wie möglich darzustellen. Die Spitze einer kriminellen Vereinigung ist oft nicht mehr an aufdeckbaren kriminellen Aktivitäten beteiligt. Sie verbirgt sich hinter Scheinfirmen und anderen Fassaden und nutzt modernste Kommunikationsmittel, um Anweisungen zu geben, ohne erkannt oder aufgespürt zu werden. Deshalb müssen lange Kommunikationswege und Kommandostrukturen untersucht und analysiert werden. Analysesachbearbeiter bedienen sich verschiedener Darstellungstechniken zur Beschreibung der Rolle, die jede Einzelperson bei den kriminellen Aktivitäten der Gruppe spielt.

Die strategische Kriminalitätsanalyse hingegen zielt darauf ab, einen Überblick zu geben, Kriminalitätstrends aufzuzeigen und so als eine Art „Frühwarnsystem“ für die entsprechenden Polizeibehörden zu wirken. Dies ermöglicht die Initiierung langfristiger Planung, die sich mehr gegen das Entstehen von Kriminalität generell richtet, als eine bloße Reaktion im Einzelfall darstellt. So können einsatzbezogene Maßnahmen gesteuert werden und Ermittlungsdienststellen ihre Ziele festlegen. Die am häufigsten angewandte Form der strategischen Kriminalitätsanalyse ist die „Analyse der Kriminalitätslage“. Grundgedanke ist die Darstellung von Art und Ausmaß von Kriminalität in einer bestimmten Gegend. Dies kann ein Land, eine Polizeiregion oder eine Stadt sein. Als Beispiel wäre hier der Nationale OK-Lagebericht für die Niederlande zu nennen.

Es ist nicht zutreffend, Kriminalitätsanalyse als ein völlig aus dem Nichts auftauchendes, neues Phänomen zu betrachten. In einigen Fällen unterscheidet sich die Art und Weise, in der ein Analysesachbearbeiter heute kriminalitätsbezogene Daten betrachtet, nicht von der Betrachtungsweise des Polizeibeamten, der eben dies über Jahre hinweg getan hat, ohne daß es ihm im Traum eingefallen wäre, sich selbst als einen Analyseexperten zu bezeichnen. In gewisser

Hinsicht sind jedoch Aufgabenstellung und Methode beider Personen unterschiedlich. Zunächst ist es Aufgabe des Analyseexperten, verfügbare Informationen zu analysieren, aber nicht diese zu sammeln (dies würde bedeuten, sich zu sehr in den Ermittlungsbereich zu begeben). Er nimmt die Position eines objektiven Bewerter von Informationen ein. Es wäre hinderlich, wenn er die Informationen selbst sammeln würde. Dann versucht der Analyseexperte, aus den Rohdaten *intelligence*-Daten zu schaffen. Er bestimmt Zuverlässigkeit und Wert der verfügbaren Informationen so genau wie möglich. Er schaut nach mehr als lediglich der Bedeutung der Einzelinformation. Er zeichnet ein Gesamtbild, das so umfassend wie möglich ist. Darüber hinaus wird der Analyseexperte bei polizeilichen Ermittlungen nicht nur unterstützend tätig; strategische Kriminalitätsanalyse ist auch für andere ein nützliches Instrument, beispielsweise die öffentliche Verwaltung, Regierungsstellen und Polizeiführung.

2.4 Erstes Lagebild

Infolge einer Initiative des „Centrale Politie Recherche Commissie“ (Nationaler Polizeiausschuß), eines beratenden Gremiums, bestehend aus den Leitern von Ermittlungsabteilungen, wurde Ende 1987 eine Projektgruppe eingerichtet. Ihre Aufgabe war es, eine Analyse von OK-Kriminalitätsmustern für Entscheidungsträger zu erstellen. Das Problem war seinerzeit jedoch, daß es keine Formaldefinition von Organisierter Kriminalität in den Niederlanden gab. Im Führungsplan 1985 fand sich auch keine Beschreibung dieses Phänomens. Organisierte Kriminalität ist so vielfältig in ihren Erscheinungsformen, daß jede Definition sich als zu eng gefaßt erweist. Man kann sogar behaupten, daß die Vielschichtigkeit von Organisierter Kriminalität ein typisches Merkmal dieser Erscheinungsform von Kriminalität ist. Auf meinen Rat hin entschied sich die Projektgruppe, eine Beschreibung zu verwenden, die statt dessen eine Reihe typischer Merkmale beinhaltet. Arbeitet man anstelle von strikten Definitionen mit typischen Merkmalen krimineller Gruppen, die auf einen bestimmten Organisationsgrad hindeuten, bedeutet dies, daß es möglich ist, zu beschreiben, worum es geht, wenn von Organisierter Kriminalität gesprochen wird.

Mit Hilfe des Lagebildes sollten nicht nur Straftäterorganisationen beschrieben werden, sondern alle, auf überörtlicher Ebene in Schwermriminalität verwickelten kriminellen Gruppen. Die Projektgruppe entschied sich, ihr Lagebild auf die Erfassung von Straftätern und Straftäterorganisationen durch die *intelligence*-Dienststellen zu stützen. Die Daten wurden von Analyseexperten der

regionalen *intelligence*-Dienststellen erhoben. Zu jeder Straftäterorganisation, zu der Erkenntnisse vorlagen, daß sie auf überörtlicher Ebene an einem oder mehreren Schwerverbrechen beteiligt war, wurde ein Fragebogen ausgefüllt. In den ersten Monaten des Jahres 1988 wurden insgesamt 189 Fragebögen ausgefüllt. Sie wurden bei CRI ausgewertet. Unter Zugrundelegung bestimmter Kriterien hinsichtlich der erhobenen Informationen wurde festgelegt, welches organisierte Gruppierungen und welches andere kriminelle Gruppen sind. Die Kriterien orientierten sich an den aus einschlägiger amerikanischer Fachliteratur bekannten Parametern.³ Bei der ersten niederländischen Analyse von OK-Kriminalitätsmustern wurden für organisierte kriminelle Gruppen folgende fünf Kriterien angewandt:⁴

- (1) Die Gruppe verfügt über eine Hierarchie, das heißt Leitungsebene und Untergebene, mit festgeschriebener Aufgabenteilung
- (2) Die Gruppe verwendet ein System interner Sanktionen
- (3) Die Gruppe begeht eine oder mehrere Arten von Schwerverbrechen
- (4) Die Gruppe unterhält kriminelle Kontakte zu Handel und Industrie beziehungsweise zu Regierungsstellen (Korruption)
- (5) Die Gruppe investiert kriminelle Gewinne in legale Aktivitäten (Geldwäsche)

Drei kriminelle Gruppen erfüllten alle fünf Kriterien und wurden folglich als „organisiert“ klassifiziert. Dieses Ergebnis veranlaßte den Justizminister zu der Entscheidung, Sondermittel zur überregionalen Bekämpfung organisierter Gruppierungen zur Verfügung zu stellen. Weiterhin wurde entschieden, diese Bestandsaufnahme in regelmäßigen Abständen zu wiederholen.

³ Vgl. A.W.M. van der Heijden: Analyse van de georganiseerde misdaad (Analyse der Organisierten Kriminalität). In: A.W.M. van der Heijden (Hg.): Criminele Inlichtingen. (VUGA) Den Haag 1994.

⁴ Projectgroep Misdaadanalyse: Georganiseerde criminaliteit en interregionale groepscriminaliteit (Organisierte Kriminalität und überregionale Gruppenkriminalität). (CRI) Den Haag 1988, S.13.

2.5 Lageberichte 1991 und 1993

Nach dem Erfolg des ersten Lageberichtes stieß diese Art der Kriminalitätsanalyse bei den regionalen *intelligence*-Dienststellen zunehmend auf positive Resonanz. Es gab aber auch Kritik an den Kriterien, die als zu eng gefaßt beurteilt wurden. Aus diesem Grund wurden in den folgenden Lageberichten zu den bereits bestehenden fünf Kriterien drei neue hinzugefügt:⁵

- (6) Unternehmen werden zu Tarnzwecken genutzt
- (7) Die Hauptmitglieder arbeiten seit mehr als drei Jahren zusammen
- (8) Die Gruppe verhängt extern Sanktionen gegen Personen, die dem kriminellen Milieu zugerechnet werden

Im allgemeinen führte dies zu einer stärkeren Selektion. Der Begriff „organisiert“ wurde jedoch nicht nur für die Gruppen verwendet, die alle acht Kriterien erfüllten (diese Kriterien gelten im übrigen alle als gleichrangig), sondern auch für diejenigen, die sechs oder sieben Kriterien erfüllten. Bei der Datenanalyse wurde der Organisationsgrad einer kriminellen Gruppe durch einfaches Zählen der Kriterien festgestellt. Diese Methode berücksichtigt, daß Organisierte Kriminalität verschiedene Erscheinungsformen hat und daß die Polizei in der Vorfeldphase der Ermittlungen gewöhnlich nicht über umfassendes Wissen von allen Aspekten einer aktiv kriminellen Gruppe verfügt. Aus diesem Grund fanden nicht nur harte Informationen sondern auch weiche, das heißt noch nicht bestätigte Informationen, Eingang in die Analyse.

1991 erfüllten 59 und 1993 insgesamt 98 Gruppen sechs, sieben oder acht Kriterien. Daraus kann jedoch nicht der Schluß gezogen werden, Organisierte Kriminalität in den Niederlanden habe in diesen Jahren zugenommen. So waren 1991 beispielsweise 450 Gruppen registriert, die seit mehr als drei Jahren aktiv waren. Dies bedeutet, sie waren bereits zum Zeitpunkt der Erstellung des ersten Lagebildes 1988 aktiv. Seinerzeit waren jedoch lediglich 189 Gruppen registriert. Die steigende Zahl „organisierter“ Gruppierungen könnte auf ver-

⁵ Projectgroep Misdaadanalyse: Georganiseerde misdaad in Nederland. Verslag van de landelijke inventarisatie georganiseerde en groepsriminaliteit 1991 (Organisierte Kriminalität in den Niederlanden. Lagebericht über Organisierte und Gruppenkriminalität 1991). (CRI) Den Haag 1991.

besserte Erfassung durch die *intelligence*-Dienststellen mittels Computer und durch zielgerichtetes Erheben von Daten zu entsprechenden Kriterien zurückzuführen sein.

2.6 Lagebild 1995

1995 wurde das vierte nationale Lagebild erstellt. Es gab zwei Zielsetzungen: zum einen sollte auf nationaler Ebene bei Ermittlungen gegen Straftäterorganisationen Prioritätensetzung ermöglicht werden; zum anderen sollte eine Bewertung von Erscheinungsformen und Ausmaß von Organisierter Kriminalität in den Niederlanden erfolgen. Wie schon in der Vergangenheit, stützte sich der Lagebericht auf die von den *intelligence*-Dienststellen angelieferten Informationen. Die Zuverlässigkeit dieser Daten wurde unterschieden nach „bestätigt“ und „unbestätigt“, das heißt, es wurde eine vereinfachte Version des zuvor erläuterten 4 x 4-Evaluierungssystems verwendet. Die Methode war dieselbe wie die in den Jahren 1991 und 1993, doch der Fragebogen und die Erläuterungen dazu wurden aktualisiert. Darin wird beispielsweise eine Straftäterorganisation als Zusammenschluß von drei oder mehr Personen definiert, die Straftaten begehen, die durch Auswirkung oder Häufigkeit oder die organisierten Rahmenbedingungen, unter denen sie begangen werden, einen schwerwiegenden Verstoß gegen die rechtsstaatliche Ordnung darstellen. Für den Lagebericht relevant waren Straftäterorganisationen, die zum Erhebungszeitpunkt aktiv waren. Insgesamt wurden 450 Fragebögen ausgefüllt und bei CRI ausgewertet. Die bereits erläuterten acht Selektionskriterien wurden angewendet, um den Organisationsgrad von Gruppen festzustellen.

Laut OK-Lagebericht 1995 erfüllten in den Niederlanden genau 100 Straftäterorganisationen mindestens sechs der acht Kriterien und wurden deshalb als „organisiert“ klassifiziert. Verglichen mit den Ergebnissen des Lageberichtes 1993 ist die Zahl der Organisationen mehr oder weniger gleich geblieben. Eines der Analyseergebnisse war aber auch, daß annähernd 35 Organisationen in den beiden vorangegangenen Jahren zerschlagen werden konnten. Offenbar ging die Zunahme von der Organisierten Kriminalität zuzurechnenden Organisationen in den Niederlanden mit der Zerschlagung derartiger Zusammenschlüsse durch Polizeibehörden einher. Die folgenden Zahlen beziehen sich auf die 100, Anfang des Jahres 1995 aktiven Organisationen. Die Mehrzahl (86) ist im Rauschgifthandel (insbesondere harte Drogen) tätig. Mehr als drei Viertel (78) engagiert sich im Handel mit harten Drogen, ungefähr die Hälfte (47; überwiegend niederländische Organisationen) handelt mit weichen Drogen.

Außerdem werden Straftaten wie illegaler Schußwaffenbesitz und schwere Eigentumsdelikte (Betrug, Raub, Erpressung und Kfz-Diebstahl) begangen.

Typisch für fast alle Zusammenschlüsse ist eine hierarchische Struktur, das heißt Leitungsebene und Unterebene, sowie eine festgelegte Arbeitsteilung zwischen den Hauptmitgliedern. Gruppendisziplin wird gewöhnlich durch Gewalt oder Androhung von Gewalt aufrechterhalten. Auch außerhalb der Gruppe spielt Gewalt eine Rolle: fast zwei Drittel wendet körperliche Gewalt gegen Konkurrenten aus dem kriminellen Milieu an. Ein Viertel der Organisationen wird mit Auftragsmorden in Verbindung gebracht.

Ebenso typisch ist das Weißwaschen von Gewinnen aus Straftaten. 89 der 100 in den Niederlanden aktiven Organisationen waschen ihre Gewinne aus Straftaten. Dies geschieht unter anderem durch Investieren in legale Unternehmen oder erbliches Eigentum oder durch Transfer von Geldern ins Ausland. Viele bedienen sich sogenannter Tarnfirmen, die ihre kriminellen Aktivitäten verschleiern sollen. Drei Viertel der Organisationen unterhalten Kontakte zu integrierteren Mitgliedern der Gesellschaft, wobei Korruption ins Spiel kommt. Polizei, Geschäftsleute und Rechtsanwälte sind in diesem Zusammenhang besonders zu nennen.

Was die Herkunft von Straftäterorganisationen angeht, kommt der Lagebericht zu folgendem Schluß: Fast die Hälfte (44) setzt sich im Kern ausschließlich aus Personen niederländischer Abstammung zusammen. Ein Fünftel ist im Kern mit ausländischen Personen einer Nationalität besetzt. Als Herkunftsland von Kernmitgliedern wird die Türkei vergleichsweise oft genannt. Es gibt aber auch Zusammenschlüsse, deren Kernmitglieder alle aus der ehemaligen niederländischen Kolonie Surinam, aus Marokko, dem Iran, China oder aus Osteuropa stammen. Ein Viertel setzt sich im Kern heterogen zusammen, wobei in vielen Fällen nicht nur Ausländer, sondern auch niederländische Staatsangehörige das Sagen haben. Die Herkunft der Mehrzahl der Kernmitglieder von zehn Gruppen ist nicht bekannt. Die Analyse zeigt, daß Gruppen, deren Kern sich ausschließlich aus Ausländern zusammensetzt, öfter mit Gewalt in Verbindung gebracht werden, das heißt, Gewalt gegen eigene Mitglieder und auch gegen andere Personen aus dem kriminellen Milieu. Niederländische Gruppen unterhalten offensichtlich vergleichsweise mehr kriminelle Kontakte zu Nichtkriminellen.

Die Mehrzahl der Organisationen ist auf internationaler Ebene aktiv. Fast drei Viertel agieren nicht nur in den Niederlanden, sondern auch in anderen west-

europäischen Ländern. Fast ein Drittel begeht Straftaten in Mittel- und Osteuropa. An nichteuropäischen Ländern werden die Türkei, Marokko, Surinam, Aruba und die Niederländischen Antillen am häufigsten als Länder genannt, in denen Aktivitäten zu verzeichnen sind.

2.7 Kritik an Lagebildern

Obwohl die Ergebnisse des Lageberichtes 1995 in Übereinstimmung mit denen früherer Analysen sind, hat die Kritik in den vergangenen Jahren zugenommen. Sie richtet sich zunächst gegen die mangelnde Zuverlässigkeit der von den *intelligence*-Dienststellen erhobenen Daten und gegen die Kriterien, die bei der Bestimmung des Organisationsgrades von Straftäterorganisationen Anwendung finden. Darüber hinaus gibt es Kritik an der Umsetzung der Ergebnisse.

Bevor ich mich der Methodenkritik zuwende, möchte ich zunächst etwas über die Umsetzung der Ergebnisse sagen. Die Lagebilder haben stets zwei Absichten verfolgt: einerseits Vermittlung eines Einblickes in Ausmaß und Erscheinungsformen Organisierter Kriminalität in den Niederlanden und andererseits Unterstützung der Behörden bei der Festlegung von Prioritäten bei der OK-Bekämpfung. Dem letzten Gesichtspunkt wird insbesondere seit 1992 verstärkte Aufmerksamkeit gewidmet. Zu diesem Zeitpunkt wurden spezielle interregionale Ermittlungsteams gegründet. Im selben Jahr nahm auch der „Koordinierende Führungsrat *Coördinerend Beleidsoverleg (CBO)*“ seine Arbeit auf. Er koordiniert die Ermittlungen der Interregional-Teams. Seit 1993 wird das nationale Lagebild im CBO-Auftrag erstellt. Das Gremium setzt sich aus Staatsanwälten und Polizeivertretern zusammen. Die regionalen Polizeibehörden wenden sich gegen die zentrale Rolle des CBO, da diese ihrer Meinung nach einen Eingriff in Angelegenheiten von regionaler Bedeutung darstelle. Als Gegengewicht zu den CBO-Kompetenzen ist jedoch das Informationsmonopol auf Seiten der regionalen Polizeidienststellen zu sehen. Ihre Möglichkeit der Einflußnahme liegt in den Daten, die sie für die Erstellung der nationalen Lagebilder zuliefern. Einige der regionalen Dienststellen liefern nur zögerlich Informationen, weil die Schlußfolgerungen der Lagebilder ihrer Ansicht nach nicht zur Festlegung von Prioritäten dienen sollen, da sie diese nur in begrenztem Umfang zu beeinflussen vermögen.

Ein weiteres Problem ergibt sich aus der Tatsache, daß sowohl die Interregional-Teams als auch die regionalen Ermittlungsdienststellen Organisierte Kri-

minalität bekämpfen, wohingegen das CBO lediglich autorisiert ist, Prioritäten für die Interregional-Teams vorzugeben. Und Letztgenannte machen sich auch nicht sehr viele Gedanken darüber, wie die Prioritätensetzung erfolgt. Grund hierfür ist die Tatsache, daß die genaue Größe eines kriminellen Netzwerkes schwierig zu definieren ist und ein Ermittlungsverfahren meistens automatisch in ein weiteres Ermittlungsverfahren mündet. Die Teams möchten ganz einfach mit ihrer Arbeit fortfahren und wollen sich nicht mit überflüssigen Lagebildern auseinandersetzen. Dies bedeutet aber zugleich, daß der Bekämpfung bestimmter Straftäterorganisationen, gegen die laut Lagebericht vorzugehen ist, in der Tat Priorität eingeräumt wird.

Eine kürzlich durchgeführte Evaluierungsstudie kommt zu dem Ergebnis, daß die Kritik an der Umsetzung der Schlußfolgerungen der Lageberichte gerechtfertigt sein könnte.⁶ Die Experten stellten fest, wie viele der OK-Gruppen, die im Lagebericht 1991 aufgelistet wurden, in der Zwischenzeit mit der Polizei und den Justizbehörden zu tun hatten. Es wurden lediglich Festnahmen und Verurteilungen der 260 Kernmitglieder der betreffenden 58 Organisationen untersucht.⁷ Lediglich die Hälfte von ihnen wurde einmal oder mehrere Male als Verdächtige festgenommen. Betrachtet man die Daten auf Gruppenebene, dann stellt man fest, daß von den 58 Gruppen lediglich bei fünf alle Kernmitglieder überführt werden konnten. Von einem Drittel der im Jahre 1991 in den Niederlanden aktiven OK-Gruppen wurde in den vergangenen Jahren nicht ein einziges Kernmitglied überführt beziehungsweise verurteilt. Dieses sehr bescheidene Ergebnis scheint im Widerspruch dazu zu stehen, daß der OK-Bekämpfung seit Mitte der 80er Jahre Priorität eingeräumt wird.

Die Experten nennen eine Reihe von möglichen Ursachen für das offensichtlich unzureichende Vorgehen der Strafverfolgungsbehörden gegen organisierte Kriminalität. Zunächst wird hervorgehoben, daß das Lagebild auf Datenbeständen von *intelligence*-Dienststellen basiere. Dabei handele es sich hauptsächlich um sogenannte weiche Informationen. Ermittlungen können zu dem Ergebnis führen, daß verzeichnete Personen in der Realität keine oder eine weniger bedeutende Rolle bei kriminellen Aktivitäten gespielt haben, als seinerzeit von der Quelle der *intelligence*-Dienststelle angegeben. Dann kann

⁶ R. Hesseling und M. Neefe: Gepakt en gestraft? (Verhaftet und bestraft?) Divisie Centrale Recherche Informatie & Ministerie van Justitie. Zoetermeer, Den Haag 1996.

⁷ Eine der im Lagebericht aufgelisteten 59 Gruppen mußte von der Untersuchung ausgenommen werden, da keine Personaldaten zu Kernmitgliedern vorlagen.

es durchaus der Fall sein, daß Ermittlungen stagnieren, beispielsweise im Fall von ausländischen Organisationen. Darüber hinaus gibt es natürlich noch die Fälle, in denen es nicht möglich ist, die Beteiligung einer Person an Straftaten im Rahmen von Ermittlungen nachzuweisen. Letztendlich kann auch das Gerichtsverfahren lange Zeit in Anspruch nehmen. Auswertungen haben ergeben, daß dies insbesondere dann der Fall ist, wenn es um Mitgliedschaft in einer kriminellen Vereinigung geht oder um rauschgiftrelevante Tatbestände. Trotzdem besteht stets die Möglichkeit, daß Kernmitglieder zu einem späteren Zeitpunkt überführt werden können. Und *last but not least* ist es ebenfalls möglich, daß die Polizei entscheidet, andere Straftäterorganisationen zu bekämpfen, als die, die in dem nationalen Lagebericht aufgelistet sind. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, daß die Studie sich mit den im Lagebericht 1991 erwähnten Gruppierungen befaßte, und daß in den Niederlanden erst seit 1993 Prioritäten für das ganze Land durch CBO festgelegt werden. Es kann keine Aussage darüber gemacht werden, welches der Haupthinderungsgrund für einen effektiven Ansatz zur OK-Bekämpfung ist. Vermutlich handelt es sich um eine Kombination der beschriebenen Gründe.

Die Zielsetzung, den Lagebericht dazu zu verwenden, einen Einblick in Ausmaß und Erscheinungsformen von Organisierter Kriminalität zu geben, ist ebenfalls Gegenstand von Kritik, da eine Reihe von Personen der Meinung ist, daß von den *intelligence*-Dienststellen angelieferte Informationen nicht verläßlich genug sind, um darauf Bekämpfungsstrategien aufzubauen. Diesen Dienststellen wird auch nachgesagt, einseitig zu sein in der Orientierung an traditionellen Formen der Organisierten Kriminalität (insbesondere Rauschgifthandel) und nicht sensibilisiert zu sein für andere Formen der Organisierten Kriminalität (beispielsweise Betrug, Umweltkriminalität), da primär Umgang mit Informanten gepflegt werde, die zwar Informationen über die zuerst genannte Art von Straftaten, aber nicht über die zuletzt genannte Art von Straftaten verfügten. Die Methodenkritik richtet sich auch gegen die Form des Fragebogens. Das bloße Ankreuzen bestimmter Kategorien sei nicht sehr aufwendig beziehungsweise, erfordere keine eingehende Analyse. Was die Anleitungen zum Ausfüllen des Fragebogens angeht, werden qualitative Defizite geltend gemacht, und zwar in dem Bereich, wo unterschiedliche Interpretationen grundlegender Definitionen vermieden werden sollen. Schließlich sagen Kritiker, die Kriterien seien zu sehr an der bürokratischen, hierarchischen Struktur von Straftäterorganisationen ausgerichtet, was bedeute, daß unstrukturierte Netzwerke und bestimmte Erscheinungsformen der Wirtschaftskriminalität keine Berücksichtigung fänden. Nationale Lagebilder überzeichnen diesen Kritikern zufolge, was Ausmaß und Erscheinungsform von Organisierter Kri-

minalität in den Niederlanden angeht. Selbstverständlich ist es nicht einfach, diesen Kritikern entgegenzutreten. Glücklicherweise wurde im letzten Jahr eine zweite Studie zum Thema „Organisierte Kriminalität“ durchgeführt. Diese läßt sich dazu verwenden, die Verläßlichkeit und den Stellenwert nationaler Lageberichte besser zu definieren und zu erläutern.

3 Studie der Fijnaut-Forschungsgruppe

3.1 Ansatz

1995 wurde in den Niederlanden von einer aus vier Kriminologen bestehenden Gruppe unter der Federführung von Dr. Cyrille Fijnaut eine wissenschaftliche Studie zu Erscheinungsformen, Ausmaß und Schwere von Organisierter Kriminalität in den Niederlanden durchgeführt. Erste Priorität der Fijnaut-Gruppe war, eine akzeptable Definition als Leitfaden für die weitere Durchführung der Studie zu erarbeiten. Die Gruppe entschied sich für folgende Definition:

„Wir sprechen von Organisierter Kriminalität, wenn Personengruppen, die in erster Linie zur illegalen Gewinnerzielung zusammenwirken, systematisch Straftaten begehen, die schwerwiegende Folgen für die Gesellschaft als Ganzes haben, und wenn diese Personengruppen darüber hinaus in der Lage sind, ihre Interessen zu schützen, insbesondere dadurch, daß sie bereit sind, zu korrumpieren oder Gewalt auszuüben, um andere Personen zu kontrollieren oder zu neutralisieren.“⁸

Verschiedene Elemente dieser Definition entsprechen den Unterscheidungskriterien, die bei den nationalen Lagebildern Verwendung finden. Beispielsweise trifft dies für folgende Aspekte zu: Organisierte Kriminalität wird von Gruppen begangen; bei den Straftaten handelt es sich um schwerwiegende Straftaten, und Korruption beziehungsweise Gewalt werden angewendet. Die Definition läßt auch eine gewisse Variationsbreite zu, was die Erscheinungsformen von Organisierter Kriminalität angeht („Korruption beziehungsweise Gewalt“ werden immerhin erwähnt). Die Definition ist immer allgemeiner Art. Es wird nur dann von Organisierter Kriminalität gesprochen, wenn mehrere Kriterien erfüllt sind. Es gibt aber auch Unterschiede zwischen den beiden Definitionen. Der wesentliche Unterschied besteht darin, daß die Fijnaut-Gruppe nicht von

⁸ Enquêtecommissie Opsporingsmethoden. Bijlage VII. Den Haag 1996, S. 24 f.

Hierarchie, Aufgabenteilung, Tarnfirmen und Geldwäsche als typische Merkmale von OK-Gruppierungen ausgeht.

Abgesehen von der Definition unterscheidet sich der Untersuchungsansatz der Fijnaut-Gruppe ebenfalls von dem der Ersteller des nationalen Lageberichtes. Die Gruppe hat sich bei ihren Erhebungen nicht nur auf von *intelligence*-Dienststellen angelieferte Daten gestützt, sondern es sind auch Informationen aus abgeschlossenen Ermittlungsverfahren sowie aus Befragungen von Vertretern von Polizei, Justiz, Wirtschaft und ethnischen Minderheiten in die Erhebungen eingeflossen. Der Schwerpunkt liegt sehr stark auf Polizeiquellen. In dem Bericht der Fijnaut-Gruppe sind wenig Zahlen enthalten. Im Gegensatz zum nationalen Lagebericht hat die Untersuchung der vier Professoren eher qualitativen Charakter. Letztendlich hat sich die Gruppe bei ihrer Arbeit nicht auf ein Kalenderjahr beschränkt. Die Studie erstreckt sich mehr oder weniger über den Zeitraum von 1990 bis 1995.

Die Fijnaut-Gruppe unterscheidet zwischen drei Hauptarten von kriminellen Gruppen. Zunächst Gruppen, die sich aus in den Niederlanden geborenen nie-



Dr. Toon van der Heijden (Niederländisches Kriminalamt) beschreibt die Bedeutung von intelligence-Dienststellen.

derländischen Staatsangehörigen zusammensetzen, dann Gruppen, die sich aus naturalisierten Niederländern zusammensetzen, die ursprünglich aus Ländern wie der Türkei, Marokko und der ehemaligen niederländischen Kolonie Surinam kommen, und schließlich Gruppen, die aus Straftätern ausländischer Herkunft bestehen.

3.2 Einheimische Gruppen

Bei den einheimischen Gruppen handelt es sich um 30 bis 40 kriminelle Vereinigungen, die der traditionellen Organisierten Kriminalität zuzuordnen sind und in erster Linie Handel mit weichen Drogen betreiben. Abgesehen von der Herstellung von Amphetaminen und anderen synthetischen Drogen liegt die Produktion nicht in Händen niederländischer Netzwerke. Die Niederlande stellen mit dem Europort in Rotterdam und dem internationalen Flughafen Amsterdam-Schiphol ein ideales Tor nach Europa dar. Die ins Land kommenden Drogen sind deshalb nicht nur für den heimischen Markt bestimmt, sondern passieren das Land im Transit in andere europäische Länder.

Diese Organisationen begehen aber auch schwere Eigentumsstraftaten. Sie verfügen nur selten über eine hierarchische Struktur. Meistens handelt es sich um lose Netzwerke von Einzelpersonen, Gruppen und anderen Zusammenschlüssen, die manchmal zusammenarbeiten und manchmal einander behindern. Niederländische Netzwerke sind mitunter recht groß. Einige bestehen aus mehr als 100 Personen. Insgesamt gesehen läßt sich die Situation der Niederlande auf dem Rauschgiftsektor eher als ein ausgedehntes Netzwerk beschreiben, in dem Tausende von Personen, die oft in Cliques oder Gruppen operieren, durch eine entweder vorübergehende oder permanente Beziehung, oder in Bereichen, in denen solche Beziehungen leicht herzustellen sind, über einen Freund von Freunden miteinander verbunden sind. Innerhalb dieser Netzwerke sind zentrale Personen und Gruppen auszumachen, die mehr Macht als andere haben. Viele dieser Beziehungen sind nicht stabil. Die Interessen verschiedener Gruppen oder Untergruppen können unvereinbar sein oder unterschiedliche Führungspersönlichkeiten prallen aufeinander. Derartige Konflikte können durch Vermeidungsstrategien oder durch Gewalt gelöst werden. Als Ergebnis entstehen dann mitunter neue Untergruppen, entweder ad hoc zur Erledigung einer bestimmten Aufgabe (Beispiel: gemeinsame Finanzierung eines Projektes oder Zur-Verfügungstellen von Ressourcen) oder neue, auf längere Sicht angelegte Koalitionen bilden sich.

Den Ergebnissen der Fijnaut-Gruppe zufolge handelt es sich bei niederländischer Organisierter Kriminalität um ein diffuses, sich ständig wandelndes Netzwerk von Einzelpersonen und Gruppen. Einheimische Gruppen arbeiten verstärkt mit kriminellen Vereinigungen im Ausland zusammen. In einer Reihe von Fällen ist die Anwendung von Gewalt durch einheimische Gruppen sehr stark ausgeprägt. Diese Vereinigungen können große Geldbeträge zur Verfügung haben. Die Gewinne aus illegalen Aktivitäten fließen teils in andere kriminelle Machenschaften, teils werden sie in den Niederlanden und im Ausland legal investiert. Über strukturelle Verflechtungen zwischen kriminellen Gruppierungen und Nichtkriminellen werden wenig Feststellungen getroffen. Einige wenige investieren in legale Bereiche, wie beispielsweise Catering und Immobilien. Die Mehrzahl einheimischer krimineller Vereinigungen verwendet die Gewinne aus ihren Straftaten für eigene Konsumzwecke und zur Verbesserung ihres Geschäfts. Nicht zu unterschätzen ist jedoch die Korruptionsgefahr für rechtschaffene Unternehmen infolge von Geldwäsche. Die vorliegende Studie läßt den Schluß zu, daß Polizei und Justiz relativ wenig über bestimmte, in höchstem Maße raffinierte Betrugs- und Geldwäschemodelle wissen, durch die jedoch unserer Gesellschaft unermeßlicher finanzieller Schaden zugefügt werden kann.

3.3 Naturalisierte Gruppen

Es gibt in den Niederlanden kriminelle Gruppen, deren Mitglieder in unserem Land leben und oft auch einen niederländischen Paß besitzen, ethnisch gesehen jedoch nicht niederländischer Herkunft sind. Dieser Personenkreis umfaßt drei große ethnische Gruppen: Türken, Marokkaner und Surinamer. Vertreter dieser Gruppen sind am Schmuggel von Rauschgift nach Europa beteiligt. Grund hierfür ist zum einen ihr relativ problemloser Zugang zu Produzenten und Händlern in ihren Heimatländern und zum anderen ihre relativ niedrige sozio-ökonomische Stellung in der niederländischen Gesellschaft und die Tatsache, daß Einkommenszuwächse infolge von Rauschgifthandel in ihrer Umgebung auch ihre persönliche Entscheidung, ob sie sich dem Rauschgifthandel zuwenden sollen, beeinflussen.

Türkei

Durch die Balkanroute ist die Türkei ein wichtiges Transitland für illegale Güter, insbesondere Heroin. Oft werden Zollbeamte zu diesem Zweck bestochen. Die türkische Mafia verfügt über intensive Kontakte zu türkischen

Regierungsdienststellen und der türkischen Wirtschaft. Neben den traditionellen Mafaaaktivitäten gibt es auch OK-Straftaten politisch motivierter krimineller Gruppen. Türkische Straftäterorganisationen wandeln sich allmählich von strikt geführten, hierarchischen Zusammenschlüssen zu eher losen Netzwerken. Türkische Rauschgifthändler führen ein eher unauffälliges Leben. Viele sind Sozialhilfeempfänger. Vereinzelt haben türkische Straftäterorganisationen Gelder in niederländische Immobilienprojekte investiert. Der Hauptanteil krimineller Gewinne wird jedoch in der Türkei investiert, vor allem in der Tourismusbranche. Türkische Organisationen sind im Vergleich zu anderen Organisationen extrem gewalttätig.

Marokko

Marokkanische Organisierte Kriminalität bedeutet in erster Linie Cannabishandel und zunehmend Handel mit harten Drogen. Es gibt Anzeichen dafür, daß die marokkanischen Behörden und die Justiz des Landes die Cannabisindustrie unterstützen. Marokkanische Organisierte Kriminalität hat auch eine politische Dimension. Der Cannabissektor ist für die marokkanische Wirtschaft von wesentlicher Bedeutung. Viele marokkanische Rauschgifthändler investieren intensiv in Marokko.

Gesellschaftlich gesehen ist die marokkanische Minderheit in den Niederlanden benachteiligt, was einen Nährboden für Kriminalität darstellt. Es gibt Anzeichen für Kfz-Diebstähle großen Stils, Menschenhandel, und insbesondere Cannabishandel. Raffinierte Schmuggelmethoden kommen zum Einsatz. Ferner ein ganzes Netzwerk von Cannabisgroß- und -einzelhändlern. Marokkanische Einrichtungen sind nachhaltig betroffen. Bemerkenswert ist, daß marokkanische Organisierte Kriminalität nicht durch ein hohes Maß an Gewalttätigkeit gekennzeichnet ist.

Surinam

In Surinam gibt es mehrere kriminelle Vereinigungen, die im Kokainhandel tätig sind. Surinam ist Transitland für Drogen, die für den europäischen Markt bestimmt sind. Infolge des Rauschgifthandels gibt es dort Menschen, die extrem reich geworden sind. Es gibt Anzeichen für eine Beteiligung der früheren Armeeführung am Kokainhandel/ -transport. Surinamer treten im OK-Bereich in den Niederlanden insbesondere im Zusammenhang mit Drogen, Kfz-Verschlebung und Prostitution in Erscheinung. Rauschgifthandel manifestiert sich unter anderem im Schmuggel großer Mengen harter Drogen. Kuriere

und Reisende schmuggeln Kleinmengen in die Niederlande und nutzen dabei auch das große Verteilernetz surinamischer Geschäftsleute. Folglich ist ein bestimmter Prozentsatz dieser Bevölkerungsgruppe direkt am Rauschgifthandel beteiligt.

3.4 Ausländische Gruppen

Der Fijnaut-Studie zufolge sind in den Niederlanden mehrere Dutzend kriminelle Gruppen ausländischer Herkunft aktiv. Typisch für die Rolle ausländischer Gruppen in den Niederlanden ist die große Vielfalt an Organisationen, Tätern und Straftaten. Es sei praktisch unmöglich, eine allgemein gültige Einschätzung zu geben. Wie bei den naturalisierten Gruppen muß zwischen den Herkunftsländern der verschiedenen kriminellen Gruppen differenziert werden. Die wichtigsten sind China, Ex-Jugoslawien, Kolumbien, Nigeria, die GUS-Staaten und Italien.

China

Chinesische Organisierte Kriminalität wird überwiegend im Sinne von Triaden-Strukturen gesehen. Eine kleine Anzahl chinesischer Triaden sind in den Niederlanden aktiv. Die Machtverhältnisse zwischen ihnen ändern sich ständig. Hinzu kommt ein hohes Gewaltpotential. Sie sind aber nicht ausschließlich für chinesische Organisierte Kriminalität verantwortlich. Ermittlungen in anderen Ländern haben ergeben, daß die Existenz einer chinesischen Gemeinde in einer bestimmten Größe Voraussetzung für das Entstehen von chinesischer Organisierter Kriminalität ist. Einerseits ist die chinesische Gemeinde in den Niederlanden gut integriert, andererseits stellt sie in gesellschaftlicher und kultureller Hinsicht eine eigene Welt dar. Im Gegensatz zu anderen Ländern gibt es in den Niederlanden keine „Chinatowns“. Es ist unklar, in welchem Ausmaß die chinesische Gemeinde an der Organisierten Kriminalität zuzurechnenden Straftaten beteiligt ist. Klar ist jedoch, daß die aktiven Triaden mehrere Chinarestaurants, Glücksspieleinrichtungen und Videotheken für ihre Zwecke nutzen.

Ex-Jugoslawien

In einer Reihe niederländischer Städte sind jugoslawische Gangs in folgenden Bereichen aktiv: Frauenhandel, Kfz-Verschlebung, Einbruch- und Raubdelikte. Diese Gangs sind sehr gewalttätig. Sie werden als sogenannte „Jugo-

Mafia“ bezeichnet. Es handelt sich um separate Gruppen, die Kontakt halten, aber nicht im mindesten als Einheit zu sehen sind, was auf ethnische Unterschiede zurückzuführen ist. Diese Gangs schrecken nicht davor zurück, Polizei und Justiz einzuschüchtern. Ihr unnachgiebiges Auftreten gegenüber den Behörden ist bemerkenswert.

Kolumbien

In den vergangenen Jahren war eine sprunghafte Zunahme der Aktivitäten kolumbianischer Rauschgiftkartelle zu verzeichnen. Kolumbianer haben sich eine ansehnliche Handelsbasis in Europa aufgebaut. Die Niederlande sind insbesondere in logistischer Hinsicht von Bedeutung. Unser Land scheint Umschlagplatz für lokale und europäische Märkte zu sein, jedoch kein Operationszentrum. Etwa 75 % des in den Niederlanden beschlagnahmten Kokains stammt aus Kolumbien. Die Kartelle sind weitestgehend in Zellen organisiert. In den Niederlanden sind mehrere Zellen aktiv. Sie handeln fast ausschließlich mit Drogen. Einnahmen aus dem Drogenhandel fließen annähernd in vollem Umfang nach Kolumbien zurück.

Nigeria

Nigerianische OK-Täter sind in erster Linie in den Bereichen internationaler Rauschgifthandel, Kfz-Verschlebung, Betrug und Menschenhandel aktiv. Die in den Niederlanden agierenden Nigerianergruppen sind die Extreme großer krimineller Vereinigungen. In mehreren Fällen haben niederländische und nigerianische kriminelle Vereinigungen zusammengearbeitet.

GUS-Staaten

Nach dem Fall der Berliner Mauer taten sich für russische Kriminelle vielfältige Möglichkeiten auf. Man kann wenig über die Zahl krimineller Gruppen in Rußland sagen. Russische Straftäter orientieren sich zunehmend international, was nicht zuletzt auf die bis vor kurzem in Deutschland stationierten Truppen zurückzuführen ist. Die russische Gemeinde in den Niederlanden ist nur klein. Es gibt Anzeichen, daß russische Kriminelle in geringem Ausmaß in den Niederlanden aktiv sind (Frauenhandel, Kfz-Delikte, Erpressung, Waffen- und Rauschgifthandel). Die russische Mafia hat sich bisher jedoch nicht in den Niederlanden etablieren können.

Italien

Seit Ende der 80er Jahre ist die italienische Mafia in den Niederlanden aktiv. Die Camorra betreibt Kokainhandel. Die Niederlande werden als Handelsplatz genutzt. Dies gilt insbesondere für logistische Vereinbarungen. Darüber hinaus sind andere, nicht der Mafia zuzurechnende Italiener in den Niederlanden in Straftaten verwickelt. Das Ausmaß italienischer Organisierter Kriminalität in den Niederlanden ist nicht bekannt.

4 Vergleich zwischen Lagebericht und Studie

Wie ich bereits zu Beginn meiner Ausführungen sagte, gestaltet sich die Einschätzung von Ausmaß und Erscheinungsformen von Organisierter Kriminalität naturgemäß schwierig. Der Fijnaut-Gruppe zufolge können deshalb genaue Zahlen nicht genannt werden. Die Gruppe schätzt, daß in den Niederlanden 30 bis 40 einheimische Gruppen und mehrere Dutzend naturalisierte und ausländische Gruppen aktiv sind. Diese Zahlen liegen unter denen des nationalen Lageberichts 1995. Dort ist die Rede von 100 organisierten Gruppen. Diese Diskrepanz erklärt sich vor allem durch die Berücksichtigung unbestätigter Daten der *intelligence*-Dienststellen im nationalen Lagebericht, wohingegen die Fijnaut-Gruppe lediglich mit bestätigten Daten arbeitet. Wäre beim Lagebericht 1995 lediglich auf Datenmaterial dieser Art zurückgegriffen worden, wären insgesamt 44 Gruppen als „organisiert“ eingestuft worden. Dies führt zu der Schlußfolgerung, daß die unterschiedlichen quantitativen Ergebnisse der beiden Studien durchaus plausibel sind, bedenkt man Abweichungen bei Definition, Erhebungszeitraum und angewendeter Untersuchungsmethode. Gleiches gilt für die laut Fijnaut-Studie in den Niederlanden aktiven ausländischen Gruppen, die im Lagebericht 1995 nicht erwähnt sind. Fijnaut untersucht den Zeitraum 1990 bis 1995; der Lagebericht hingegen beschreibt die Situation zu Beginn des Jahres 1995.

Trotz unterschiedlicher Definition und Untersuchungsmethode sind die qualitativen Ergebnisse beider Arbeiten durchaus vergleichbar. Das Phänomen Organisierte Kriminalität zeigt sich in den Niederlanden in unterschiedlichster Form. Bemerkenswert ist, daß Rauschgifthandel die am häufigsten begangene Form von Kriminalität darstellt und organisiert begangen wird. Folglich ist es nicht überraschend, daß die Mehrzahl der in den Niederlanden aktiven Organisationen auch Straftaten in anderen Ländern begeht. Ferner ist festzustellen, daß die meisten, der in den Niederlanden aktiven naturalisierten und ausländi-

sehen Gruppen nicht aus anderen EU-Mitgliedsländern stammen. Die Bedeutung des Rauschgifthandels für diese Gruppen sollte nicht unterschätzt werden. Dies läßt sich durch Statistiken über Rauschgiftsicherstellungen belegen.

Im Zeitraum 1985 bis 1995 waren jedes Jahr bei fast allen Drogen (Cannabisprodukte, Kokain, Amphetamine), die durch die niederländische Polizei sichergestellt werden konnten, mengenmäßige Zuwächse zu verzeichnen. Bei Heroin konnte keine signifikante Zunahme festgestellt werden. Die Trends bei Rauschgiftsicherstellungen bestätigen die Ergebnisse beider Studien.

Ein weiterer Parameter für das Ausmaß von Organisierter Kriminalität ist die Anwendung von körperlicher Gewalt. Die Zahl der durch Schußwaffen ums Leben gekommenen Personen hat sich seit Mitte der 80er Jahre fast verdoppelt: von 70 auf mehr als 120 im Jahr. 1989 kam es im kriminellen Milieu zu elf Auftragsmorden, 1993 waren es 23. Sie waren meist im Zusammenhang mit Rauschgifthandel zu sehen. Ein dritter Parameter ist Geldwäsche. Im Jahr 1995 wurden verdächtige Transaktionen in einer Größenordnung von 165 Millionen Dollar festgestellt, in der ersten Hälfte 1996 waren es bereits 110 Millionen.⁹ Nach Bewertung der vorliegenden Angaben kann man nur zu der Schlußfolgerung gelangen, daß Organisierte Kriminalität in den Niederlanden ein gesellschaftliches Problem erster Ordnung ist.

5 Ausblick

Die Tatsache, daß zwei verschiedene Untersuchungsmethoden angewendet wurden, führt uns zu der Frage, wie Organisierte Kriminalität in den Niederlanden in der Zukunft analysiert werden soll. Die Antwort auf diese Frage ist nicht einfach, da es mehrere Alternativen gibt. Erstens, Studium der Unterlagen aus Verfahren, die 1995 und 1996 abgeschlossen wurden, wie es zur Zeit durch das Forschungs- und Dokumentationszentrum des Justizministeriums erfolgt. Zweite Alternative ist eine CRI-Initiative. Es handelt sich hierbei um eine Serie von etwa 15 Lagebildern aus dem Bereich Schwerekriminalität, die sich primär auf Datenmaterial der *intelligence*-Dienststellen stützen, angereichert mit Informationen aus Befragungen, Fachliteratur und anderen zugänglichen Quellen. Die Studie ist sowohl quantitativ als auch qualitativ angelegt. Analysen erfolgen gemäß einer Standardstruktur. Das Projekt wird sich über

⁹ Office for the Disclosure of Unusual Transactions (MOT): Annual report. Zoetermeer 1996.

einen Zeitraum von zwei Jahren erstrecken (Januar 1997 bis Januar 1999). Dritte Alternative ist die Entwicklung einer neuen Strategie zur OK-Bekämpfung. Insbesondere in den letzten Jahren waren bei der Entwicklung von OK-Bekämpfungsansätzen beachtliche Fortschritte zu verzeichnen. Es gilt als allgemein anerkannt, daß der Ansatz überregional, interdisziplinär und ganzheitlich ausgerichtet sein sollte. Trotzdem ist es Polizei und Justiz bisher nicht gelungen, bei der OK-Bekämpfung Boden gutzumachen. Günstigstenfalls läßt sich feststellen, daß es in den letzten Jahren nach dem starken Anstieg im vergangenen Jahrzehnt zu einer Stabilisierung gekommen ist.

Polizei und Justiz in den Niederlanden sind sich einig, daß die Zerschlagung von Straftätergruppen nicht automatisch zu einem Zurückdrängen von Organisierter Kriminalität führt. Jede Lücke auf einem dynamischen Markt wird vielmehr schnell wieder geschlossen. Die Zerschlagung einer Rauschgifthändlerorganisation kann zu einer temporären Knappheit an Drogen auf dem Markt führen. Dies wiederum führt zu einem Preisanstieg und dazu, daß andere Anbieter mit dem gleichen Einsatz höhere Gewinne erzielen. Darüber hinaus wird der Markt für kriminelle Gruppen attraktiv, die sich bisher noch nicht in diesem Bereich betätigt haben. Auch Gesetze greifen nur begrenzt. Ausländische kriminelle Gruppen waschen ihre illegalen Gewinne nicht länger unter Einsatz des niederländischen Bankensystems. Sie bringen statt dessen Bargeld ins Ausland oder nutzen ein Untergrundbankensystem. Weiterhin kommen unterschiedlichste Eigentumsmodelle zum Einsatz, um kriminelle Gewinne dem staatlichen Zugriff zu entziehen.

Deshalb ist es höchste Zeit, den traditionellen Bekämpfungsansatz grundlegend zu erneuern und weiterzuentwickeln. Er ist auf die Verfolgung und Überführung von Einzelpersonen wegen Einzeldelikten ausgelegt und eignet sich deshalb nicht zur Bekämpfung von OK-Gruppen. In modernen Verfassungsstaaten ist das Strafverfolgungswesen höchst komplex und stellt immense Anforderungen. Die Schaffung neuer Gesetze ist zeitaufwendig. Organisierte Kriminalität hingegen zeichnet sich durch Flexibilität und Dynamik aus. Strafrechtliche und strafprozessuale Möglichkeiten bleiben folglich in der Regel hinter den neuesten Entwicklungen im OK-Bereich zurück. Der Präventionsaspekt sollte stärker berücksichtigt werden. Bis vor kurzem wurde er, auf Organisierte Kriminalität bezogen, in nicht zu rechtfertigendem Maße vernachlässigt.

Eine Vorbedingung für effektive Präventionsmaßnahmen ist die Kenntnis darüber, wie Organisierte Kriminalität entsteht und welche Voraussetzungen sie begünstigen oder zurückdrängen. Die Analyse der der Organisierten Krimina-

lität zur Verfügung stehenden strukturellen Möglichkeiten wird als „phänomenbezogener Ansatz“ bezeichnet. Schwerpunkt hierbei ist die Benennung und Analyse sogenannter kriminogener Faktoren wie beispielsweise struktureller Merkmale eines Wirtschaftszweiges, einer geographischen Region, eines kriminellen Marktes oder eines anderen Segments der Gesellschaft, die das Entstehen oder das Wachstum von Organisierter Kriminalität begünstigen.

In Amsterdam wurde vor einigen Jahren ein Projekt durchgeführt, das auf dem „phänomenbezogenen Ansatz“ basierte. Polizeiliche Ermittlungen hatten ergeben, daß Wechselstuben im Stadtzentrum in kriminelle Aktivitäten eingebunden waren. Es gab seinerzeit annähernd 100 dieser Wechselstuben. Aufgrund einer Analyse wußte man, daß der Umtausch von Devisen durch Touristen sich für die Wechselstuben nicht rentierte. Weiterhin war bekannt, daß eine Reihe dieser Einrichtungen im Besitz weniger Familien waren. Eine Familie wurde einer genauen Betrachtung unterzogen. Innerhalb von sieben Monaten hatte sie mehr als 100 Millionen US-Dollar umgesetzt, wobei Devisengeschäfte mit Touristen lediglich 10% dieser Summe ausmachten. Das „phänomenbezogene Forschungsprojekt“ führte zur Verabschiedung eines Gesetzes, das zum Betrieb einer Wechselstube eine Lizenz vorsieht und die dort beschäftigten Personen der Aufsicht der niederländischen Zentralbank unterstellt. Seit dieses Gesetz in Kraft getreten ist, ist die Zahl der Wechselstuben in Amsterdam beträchtlich zurückgegangen.

Typisch für den „phänomenbezogenen Ansatz“ ist die Verwendung von Informationen aus offenen Quellen wie Presse und Fachliteratur, von sogenannten halboffenen Quellen wie Datenbanken der Handelskammern und der Grundbuchämter. Daten aus polizeilichen Ermittlungsverfahren können auch dazu beitragen, das Bild vom Untersuchungsgegenstand abzurunden. Ergeben sich bei einer ersten Betrachtung Anzeichen für Unregelmäßigkeiten, kann ein sogenanntes Risikomodell entworfen werden, mit dessen Hilfe eine spezielle Bestandsaufnahme zu möglicherweise strafbaren Handlungen nachgehenden Unternehmen und Gruppierungen erfolgen kann.

Der Entwurf eines solchen Risikomodells beschreibt, inwieweit bereichsspezifische Merkmale und gesellschaftliche Prozesse einen bestimmten Bereich für OK-Gruppen anfällig machen. Ein Beispiel hierfür ist die niederländische Abfallbeseitigungsindustrie. Mit der Einführung strenger Umweltschutzbestimmungen durch die Zentralregierung in den letzten Jahren ist die legale Entsorgung von Abfall sehr viel teurer geworden. Dies bedeutet, die Entsorgung von Abfall unter Einhaltung gesetzlicher Bestimmungen ist theoretisch gespro-

chen sehr viel lukrativer geworden, doch in der Praxis verschwindet Abfall in allen möglichen illegalen Kanälen. Je mehr verschiedene Abfallsorten von einer Firma weiterverarbeitet werden, desto einfacher wird es logischerweise, verschiedene Abfälle miteinander zu vermischen. Auf diese Weise ist es möglich, Risikofaktoren, die möglicherweise illegalen Praktiken Vorschub leisten, zu erkennen und Ansatzpunkte für Ermittlungen zu liefern.

Eine andere Form des Risikomodells befaßt sich mit der Art und Weise, auf die ein illegales Produkt oder eine illegale Dienstleistung erzeugt und angeboten wird. Das Modell weist Gemeinsamkeiten mit dem logistischen Ansatz auf, wie er vor einigen Jahren vom Bundeskriminalamt entwickelt wurde.¹⁰ Aus dem Endprodukt lassen sich die zuvor erfolgten Schritte ableiten. Bei der Amphetaminherstellung und beim Handel mit dieser Droge können folgende Phasen unterschieden werden: Erwerb erforderlicher Chemikalien, Ausrüstung und Wissen (Vorläuferphase), Verarbeitung (Produktionsphase), Schmuggel (Transportphase), Großhandel (Verteilungsphase) und Kleinhandel (Verkaufsphase). Eine kritische Analyse krimineller Geschäftspraktiken im Hinblick auf Schwachstellen könnte neue Ansatzpunkte für mögliche Bekämpfungsmaßnahmen bringen. Bei synthetischen Drogen könnten sich die Ermittlungen auf die Frage konzentrieren, ob die Verfügbarkeit bestimmter, von Straftätern benötigter Chemikalien beeinflußt werden kann. Unter Hinweis auf eine kürzlich abgeschlossene „phänomenbezogene Studie“ empfahlen Experten nicht nur die Einführung eines Lizenzsystems, sondern sprachen sich auch für Vereinbarungen mit der chemischen Industrie aus, die die Weitermeldung außergewöhnlicher Chemikalienbestellungen an die Polizei vorsehen.

Der Mehrwert des „phänomenbezogenen Ansatzes“ liegt darin, daß zunächst ein Einblick in die Beziehungen zwischen Kriminellen und den Nichtkriminellen vermittelt wird und sich somit feststellen läßt, in welchen Bereichen eine Gesellschaft Angriffspunkte bietet. Dann kann ein strukturbezogener, sowohl präventiv als auch repressiv wirkender Ansatz gewählt werden, denn eine genauere Kenntnis von den Schwachstellen einer Gesellschaft oder Teilen von ihr wird Politiker, Behörden, Berufsgruppen und Wirtschaft sehr viel stärker dafür sensibilisieren und sie folglich in die Lage versetzen, sich besser zu verteidigen. Dies ist alles andere als eine leichte Aufgabe. Die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität muß jedoch auch in Zukunft erste Priorität bleiben und so effizient und effektiv wie möglich gestaltet werden.

¹⁰ Ulrich Sieber und Marion Bögel: Logistik der Organisierten Kriminalität. (BKA-Forschungsreihe Bd. 28) Wiesbaden 1993.

Rechtstradition und Verbrechenwirklichkeit. Wandel und Kontinuität der Rechtsinstrumente zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität¹

Ernesto Savona

Einführung

Ich möchte dem Bundeskriminalamt für die Einladung danken und dafür, daß ich Gelegenheit erhalte, Ihnen einige vorläufige Ergebnisse unseres Forschungsvorhabens bei TRANSCRIME an der Universität von Trient vorzustellen.

TRANSCRIME, die Forschungsgruppe „Grenzüberschreitende Kriminalität“, hat ihre Arbeit 1994 aufgenommen und ist in der juristischen Fakultät der Universität Trient angesiedelt. Unsere Aufgabe ist die Analyse von Kriminalitätsphänomenen, die Bewertung der Effizienz von Präventions- und Repressionsmaßnahmen und das Entwerfen von Lösungsansätzen zu deren Optimierung. Die beiden Haupttrends krimineller Aktivitäten werden untersucht: Maximierung krimineller Möglichkeiten und Minimierung des Risikos für Straftäter, erkannt, festgenommen, überführt zu werden und ihre Gewinne beschlagnahmt zu sehen. Dieser Ansatz birgt Vorteile in zweierlei, das heißt sowohl positiver als auch normativer Hinsicht. Ohne klare Zielvorgaben und flexibles Instrumentarium können Kriminalitätsbekämpfungskonzepte ins Leere laufen und schnell überholt sein, insbesondere wenn es um Organisierte Kriminalität geht.

Zu Beginn meines Vortrages möchte ich eine allgemeine Bewertung von Trends im OK-Bereich und der OK-Bekämpfungsansätze vornehmen.

¹ Bei diesem Text handelt es sich um die Niederschrift eines ursprünglich mündlich gehaltenen Vortrages, was die umgangssprachliche Form erklärt. Die Niederschrift wurde von Paola Zoffi, Forschungsassistentin bei TRANSCRIME, Universität Trient, redigiert.

Das letzte Jahrzehnt (1986 bis 1996) zeichnete sich durch drei wichtige, zusammenhängende Veränderungen aus:

- (a) in OK-Strukturen
- (b) in Bekämpfungsansätzen und -strategien
- (c) in der Reaktion der Öffentlichkeit auf Organisierte Kriminalität

In meinem Vortrag werde ich diese Veränderungen thematisieren und eine Analyse der veränderten OK-Strukturen und eine Bewertung nationaler und internationaler Bekämpfungsansätze und -strategien vornehmen. Die Hauptannahme ist, daß Kriminalität sich schnell wandelt und daß wir, um Bekämpfungsmaßnahmen darauf abstimmen zu können und sie so effektiv wie möglich zu gestalten, verstehen müssen, was diese Veränderungen ausmacht und mitunter auch, welche Veränderungen auf Änderungen im gesetzgeberischen Bereich zurückzuführen sind. Wir wissen, daß beide Seiten sich aneinander anpassen.

Die Analyse trägt zum besseren Verständnis der gemeinsamen Faktoren der Veränderungsprozesse bei; die Bewertung ermöglicht Entscheidungsträgern die Optimierung ihrer Präventions- und Bekämpfungsmaßnahmen. Eine Analyse der Geschichte der bedeutendsten kriminellen Organisationen ermöglicht es den Strafverfolgungsbehörden, neue Erscheinungsformen der Organisierten Kriminalität wie beispielsweise russische kriminelle Organisationen leichter und frühzeitig zu erkennen. Folglich dient die Analyse auch dem besseren Verständnis des Wandels der Kriminalität den Ländern Mittel- und Osteuropas in der heutigen Zeit.

Im ersten Teil meines Vortrages werde ich die Entwicklung von OK-Strukturen und OK-Aktivitäten in den letzten zehn Jahren vor dem Hintergrund politischer, ökonomischer und sozialer Veränderungen untersuchen. In diesem Zusammenhang kommt der Betrachtung von OK-Bekämpfungsansätzen und -strategien besondere Bedeutung zu. Erfahrungen unterschiedlicher Länder – beispielhaft aufgezählt – beleuchten jüngste Entwicklungen im OK-Bereich auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene.

Der zweite Teil meines Vortrages ist der Bewertung von OK-Bekämpfungsstrategien – ihren Erfolgen und Mißerfolgen – gewidmet. Schwerpunkt der

Betrachtung sind Wirtschaftssanktionen, die viele Länder im vergangenen Jahrzehnt verhängt haben. Folgende Fragen stellen sich: Wie effektiv ist der wirtschaftliche Ansatz zur OK-Bekämpfung? Welche Wirkung haben Maßnahmen zur Bekämpfung der Geldwäsche bei der Verfolgung von Geldflüssen gehabt? Wie wirken Wirtschaftssanktionen? Ist die Diskrepanz zwischen der relativ hohen Zahl von Sicherstellungen einerseits und der vergleichsweise niedrigen Zahl von Einziehungen andererseits ein Symptom dafür, daß im von Normen geprägten System und bei der Umsetzung dieser Normen etwas nicht funktioniert beziehungsweise daß Straftäter immer ausgeklügeltere Strategien im Umgang mit Sanktionen entwickeln?

Abschließend werde ich einige daraus resultierende Aspekte näher betrachten, die wahrscheinlich prägend für die nächsten zehn Jahre Organisierte Kriminalität und entsprechende Bekämpfungsmaßnahmen sein werden. Ich werde Perspektiven aufzeigen und schildern, was getan werden kann, um Organisierte Kriminalität effektiver zu bekämpfen.



Prof. Ernesto Savona (Universität Trient) thematisiert veränderte OK-Strukturen und nimmt eine Bewertung nationaler und internationaler Bekämpfungsansätze und -strategien vor.

Analyse der Dynamik von Organisierter Kriminalität

Die Frage lautet: In welchem Maße wandelt sich Organisierte Kriminalität heute? In welchem Maße ändern sich illegale Aktivitäten? Sie als Experten auf dem Gebiet der Strafverfolgung verstehen dies aufgrund ihrer Erfahrung sehr viel besser als ich. Doch ich sehe, daß sich der Wandel im OK-Bereich und bei illegalen Aktivitäten heute nicht anhand von Statistiken erklären läßt. Angesichts der Globalisierung der Märkte und Globalisierung der Nachfrage nach Freizeitprodukten seitens der Konsumenten ist es nur verständlich, daß auch Straftäterorganisationen ihre Aktivitäten vom nationalen auf den internationalen Bereich ausweiten. Nicht nur legalen, sondern auch illegalen Unternehmen erschließen sich neue Möglichkeiten. Es gibt eine Reihe von Aktivitäten, denen sich international agierende Straftäterorganisationen gewöhnlich widmen, die einer eingehenderen Betrachtung würdig sind. Eines läßt sich ganz klar sagen: Organisierte Kriminalität bedeutet die Fortsetzung traditioneller Aktivitäten auf komplexere Art und Weise.

Für die meisten internationalen, in Europa operierenden Straftäterorganisationen ist der *Rauschgifthandel* aufgrund seiner Lukrativität nach wie vor die Haupteinnahmequelle.

Kfz-Diebstahl und Kfz-Verschlebung werden in der Europäischen Union zu einem immer größeren Problem. Das Ausmaß des Problems läßt sich sehr gut an der Zahl der auf Dauer abhanden gekommenen Fahrzeuge ablesen. Ausgehend von der ersten nationalen Kriminalitätsstatistik für 1993 kamen annähernd 250.000 Personenkraftwagen in der Europäischen Union spurlos abhanden. Diese klassische Form der Kriminalität wird in zunehmendem Maße organisiert begangen. Dies bedeutet, es gibt einen Trend weg vom Einzeldelikt mit vergleichsweise niedrigem Organisationsgrad hin zum organisierten Verbrechen großen Stils. Kfz-Diebstahl wird zu einem komplexen Kriminalitätsphänomen. Voraussetzung sind ein hoher Organisationsgrad, massive Unterstützung seitens der Fälschungsindustrie und nicht zuletzt das Zusammenwirken zwischen den Personen, die das Fahrzeug in einem Land gestohlen haben, denen, die es in ein anderes verbringen, korrupten Zollbeamten und jenen, die es in einem anderen Land weiterverkaufen.

Osteuropa ist seit seiner politischen Öffnung zu einem der Hauptschauplätze für Kfz-Verschlebung geworden, wobei Polen die wichtigste Station auf dem Verbindungsweg darstellt. Kfz-Diebstahl durch polnische und russische Straftäterorganisationen sowie durch Zusammenschlüsse von Personen aus

Ex-Jugoslawien ist ein in höchstem Maße lukratives Geschäft, nicht zuletzt dank der großen „Auswahl“ hochwertiger Fahrzeuge, insbesondere in Ländern wie Deutschland, den Niederlanden und Finnland, und angesichts der ungeheuer großen Nachfrage nach gestohlenen Fahrzeugen in osteuropäischen Ländern, der ehemaligen Sowjetunion, asiatischen Ländern oder Nordafrika. Von Polen aus werden die Fahrzeuge in die baltischen Staaten oder in die Ukraine, nach Rußland, in die Kaukasusregion oder nach Kasachstan verbracht. Bulgarische und russische Gruppierungen sind bei dieser Form der grenzüberschreitenden Kriminalität zu einer treibenden Kraft geworden, und zwar im Zusammenwirken mit einheimischen Straftätergruppen, die die Fahrzeuge stehlen und frisieren, das heißt mit einer neuen Identität versehen.

Mögen Kfz-Diebstahl und -Verschiebung mitunter auch als weniger schwerwiegend eingestuft werden als einige andere strafbare Handlungen, so bieten sie Straftäterorganisationen dennoch eine zusätzliche Einkommensquelle und tragen dazu bei, ihre Position in bestimmten Ländern zu festigen.

Betrugsstraftaten zum Nachteil der Institutionen der Europäischen Union stellen eine klassische Form der illegalen Gewinnerzielung durch Ausnutzung bestehender gesetzlicher Bestimmungen oder bedingt durch mangelnde Kontrollmechanismen im jeweiligen Mitgliedsland dar. Straftaten dieser Art werden nicht nur von Profis in den legalen Industrien am Rande ihrer Geschäftstätigkeit begangen, sondern auch von weitverzweigten Straftäterorganisationen, die sich in Belgien, den Niederlanden, Portugal und Italien zu gut etablierten kriminellen Handelsunternehmen entwickelt haben. Es kommt zu Verflechtungen mit legalem Handel und legalen Industriezweigen, deren Logistik zum Absatz von Produkten und zur Geldwäsche genutzt wird. Betrugsstraftaten werden in unterschiedlichen Stadien des kriminellen Prozesses begangen. Hilfskonstruktionen wie Scheinfirmen können entweder infolge Betrugs illegale Gewinne hervorbringen oder zum Waschen von Gewinnen aus anderen Straftaten wie der Korruption dienen. Die Zahl der Betrugsstraftaten zum Nachteil der Europäischen Union nimmt zu, wobei unklar ist, ob die Zahl der tatsächlich begangenen Straftaten oder die Zahl der gemeldeten Straftaten ansteigt. Bei dieser Erscheinungsform der Kriminalität nimmt der Organisationsgrad wie beim Kfz-Diebstahl ständig zu.

Straftäterorganisationen wenden sich auch verstärkt der *Schleusertätigkeit* zu. Sie sind im großen Stil an der Einschleusung von Ausländern aus armen Regionen wie Nordafrika, Osteuropa, der ehemaligen Sowjetunion, Asien und Südostasien in die Länder der Europäischen Union beteiligt. Die Mehrzahl

illegaler Einwanderer aus dem Osten versucht, über die durchlässige litauische Grenze nach Polen zu gelangen und von dort weiter nach Deutschland. Zwar arbeiten die deutschen Behörden eng mit der polnischen Regierung zusammen, um die Kontrollmaßnahmen entlang der Grenze zu verstärken, doch die Schleuser nehmen neue Routen: auch Mittelmeerhäfen wie Marseille und die italienische Küstenregion gehören zu den gewählten Anlandeorten.

Italien ist heute ein Einwandererland. Aufgrund des Zusammenwirkens von albanischen und italienischen OK-Gruppen und von Ausländern unter diesen beiden Gruppen gibt es in Italien viele illegale Einwanderer. Zudem führt das Unvermögen der europäischen Länder, legale und illegale Einwanderung gesetzlich einheitlich zu regeln, zu einer erhöhten Nachfrage nach illegalen Einwanderern. Und ist der Nachfragedruck vorhanden, dann gibt es auch ein entsprechendes Angebot durch Straftäterorganisationen.

Die Schleusung von Ausländern bleibt nicht ohne Einfluß auf die lokalen illegalen Märkte: Ausländer werden zur Unterwanderung dieser Märkte eingesetzt. Der Prostituiertenmarkt in Italien hat sich in den vergangenen zwei bis drei Jahren verändert. Ausländer dominieren diesen Markt mittlerweile. Gleiches gilt für den Rauschgifthandel.

Was die *Infiltrierung legaler Märkte* angeht, so zeigen Fälle aus fast allen EU-Ländern ganz eindeutig, daß Straftäter sich bei ihren Aktivitäten nicht ausschließlich auf strafbare Handlungen beschränken, sondern daß sie darüber hinaus auf den legalen Märkten einen mehr oder weniger gefährlichen Einfluß ausüben. Die Infiltrierung legaler Märkte durch OK-Gruppen, sowohl traditionelle als auch vergleichsweise neue Gruppen, ist in erster Linie in der Notwendigkeit des Investierens ihrer illegalen Gewinne zwecks Erzielung eines legalen Einkommens als auch in ihrem Streben nach Minimierung des Gesamtrisikos der Entdeckung und der Einziehung ihres Kapitals begründet.

In jüngster Zeit von den EU-Mitgliedsländern zur Bekämpfung der Geldwäsche getroffene harte Maßnahmen haben zu einer konsequenteren Aufdeckung der tatsächlichen Eigentümer derartiger Gewinne und zur Sicherstellung von Geldern illegaler Herkunft geführt. Folglich ist nicht auszuschließen, daß organisierte Straftäter sich zwecks Minimierung des Risikos der Sicherstellung ihrer kriminellen Gewinne verstärkt zu internationalisieren suchen.

An dieser Stelle möchte ich eine kritische Anmerkung zu Statistiken machen. Im Bereich der Geldwäschebekämpfung tätige Personen vergleichen gerne

Statistiken über von Geldinstituten erstattete Verdachtsanzeigen. So stellen sie beispielsweise fest, daß in Italien mehr als 1.000 Verdachtsanzeigen erstattet wurden und in England gar 12.000. Diese Meßgröße wird also dazu herangezogen, eine vergleichende Aussage über die Zusammenarbeit zwischen Polizei und Geldinstituten zu treffen. Um es deutlich zu sagen: Dies ist ein schwerwiegender Fehler. Die Zahl der Verdachtsanzeigen in Prozentzahlen ausgedrückt kann nicht als Meßgröße dienen, weil sie lediglich einen bestimmten Prozentsatz an Geldtransaktionen zu einer bestimmten Zeit an einem bestimmten Ort bezeichnet. Wenn London beispielsweise ein großer Finanzmarkt mit einem niedrigen (*sic!*) Level an Organisierter Kriminalität ist, dann bedeutet dies, daß es dort wahrscheinlich mehr illegale verdächtige Transaktionen gibt als auf einem kleineren Markt. Wir müssen noch einen Schritt weiter gehen, um zu verstehen, weshalb Geldwäsche ein internationales Phänomen ist und sich nicht auf das Land beschränkt, in dem sie stattfindet.

Im legalen Wirtschaftskreislauf lassen sich vier Bereiche unterscheiden, in denen Straftäterorganisationen aktiv werden: der Produktmarkt, der Arbeitsmarkt, der Kapitalmarkt und demzufolge auch der Aktienmarkt.

Auf dem Produktmarkt können kriminelle Aktivitäten den Wettbewerb zwischen legalen Firmen empfindlich stören, zielen sie doch auf die Erlangung einer Führungsposition auf illegale Art und Weise oder auf eine Zusammenarbeit mit legalen Firmen ab und damit letztlich zweifellos auf die Übernahme der Rolle des Staates. Anders ausgedrückt, Straftäterorganisationen oder legale Firmen streben unter Einsatz von Gewalt und unter Verstoß gegen die Regeln des Wettbewerbs nach einer Führungsposition auf dem Markt. In der Europäischen Union läßt sich heute feststellen, daß Straftäterorganisationen dort agieren, wo Gewinne zu erzielen sind, aber auch dort, wo der Staat oder seine Einrichtungen schwächer sind. Auch die Infiltrierung der früheren Republiken der Sowjetunion durch Kriminelle gründet sich auf diese beiden Grundvoraussetzungen: Gewinnmaximierung und schwache Gesetze und Kontrollinstrumentarien. Die unternehmerische Initiative derer, die sich im Rahmen der Gesetze bewegen, wird deshalb durch erhebliche Wettbewerbsverzerrungen infolge illegaler Praktiken nachhaltig eingeschränkt. Resultat ist ein erhebliches Ungleichgewicht am Markt.

Auch auf dem Arbeitsmarkt kommt es zu Wettbewerbsverzerrungen. Straftäter bieten Arbeitsmöglichkeiten zu höheren Preisen und zu niedrigeren Kosten als der legale Markt. Arbeitskräfte werden durch Gewaltanwendung oder Androhung von Gewalt kontrolliert. Durch das Anwerben von Arbeitskräften (insbe-

sondere illegale Ausländer) bestimmen Straftäterorganisationen unmittelbar über Vergabe von Arbeitsplätzen, Verhandlungen, Löhne, und schützen sich so selbst gegen Streiks oder Ansprüche jedweder Art.

Ein Teil unseres Projekts in Trient ist in erster Linie der Beantwortung folgender Frage gewidmet: Welche Veränderungen sind in den Strukturen von OK-Gruppen weltweit und insbesondere in Europa feststellbar? Selbstverständlich kann ich Ihnen im Rahmen eines Kurzvortrages nicht erläutern, was sich bei der italienischen Mafia, der italienischen Camorra oder den Chinesischen Triaden verändert. Man müßte eher fragen, welche Gemeinsamkeiten diese Veränderungen aufweisen. In einem kürzlich der Europäischen Union vorgelegten Bericht wurden einige dieser Veränderungen aufgelistet. Eine davon wird als *executive distancing* bezeichnet. Das heißt, der hierarchische Abstand zwischen den Führungspersonen an der Spitze der Organisation und den einfachen Mitgliedern, der Basis, wird zunehmend größer. Die „Beweiskette“, die Verbindung zwischen Führungsspitze und strafbarer Handlung, muß unter erschwerten Bedingungen hergestellt und geschlossen werden (verstärkte Abschottung gegenüber den Strafverfolgungsbehörden). Auf den unteren Hierarchieebenen sind kleine Einheiten, sogenannte „Zellen“ aktiv, die nur einen Teil der Aktivitäten der Organisation kennen oder lediglich als Serviceeinheiten fungieren. Dieses Phänomen ist auf den Rauschgiftmärkten zu beobachten, wo sogenannte „Veteranen“ ein großes Netzwerk aus Vertrauenspersonen in leitender Funktion rekrutieren können.

Die zweite Veränderung, die ich ansprechen möchte, wird als *flexible networking* bezeichnet. Ein Markt mit sich wandelnder Nachfrage nach illegalen Produkten oder Dienstleistungen wirkt wie ein Magnet für Abenteurer heute wie morgen. Straftäterorganisationen müssen in ihrer Struktur flexibel sein, um ihre Aktivitäten je nach Nachfrage und der Zahl der Konkurrenten umgehend reorganisieren zu können. Gelegenheitsgeschäfte oder bestimmte Aufgaben erfordern immer öfter den Einsatz kleiner *task forces*, sogenannter spezialisierter krimineller Experten, die mit externen Einzelpersonen zusammenarbeiten, die Dienstleistungen oder Expertenwissen in Bereichen einbringen, die die Straftäterorganisationen entweder nicht abdecken oder die ihnen nicht direkt zugänglich sind. Das Phänomen des *networking* ist im Rauschgiftbereich zu beobachten, wo die nigerianischen Netzwerke ein klassisches Beispiel sind. Kleine Gruppen von Führungspersonen oder gar Einzelpersonen führen operative Aufgaben oder Missionen durch, die von einem strategischen Zentrum im Herkunftsland aus gesteuert und koordiniert werden. Im Betrugsbereich verfügen belgische oder niederländische Wirtschaftsstraftäter und im Bereich Kfz-

Diebstahl polnische und jugoslawische Gruppen über Netzwerke, die ein Höchstmaß an Arbeitsteilung im weitesten Sinne praktizieren.

Die Mitgliedsländer haben erkannt, daß diese Straftäterorganisationen zur Begehung von Straftaten einer Vielzahl von Informationen, Dienstleistungen, Fertigkeiten bedürfen. Sie müssen deshalb engen Kontakt zu Institutionen oder Kontrollbehörden oder anderen Straftäterorganisationen halten.

Ein dritter Aspekt, wenn wir von Veränderungen sprechen, ist die Zusammenarbeit zwischen Straftäterorganisationen. Politiker und Strafverfolgungsbehörden richten in jüngster Zeit ihr Augenmerk verstärkt auf das Problem geheimer Absprachen zwischen Straftäterorganisationen. Warnungen vor solchen Absprachen sind Ausdruck des Bewußtseins, daß das Ausmaß an Konkurrenz unter Straftätergruppen auf einer Reihe von Märkten und in einigen Fällen der Trend hin zu Monopolstellungen beziehungsweise geheimen Absprachen von Bedeutung sind, wenn es darum geht, zu verstehen, wie das Organisierte Verbrechen mit Möglichkeiten und Risiken umgeht. Da geheime Absprachen ein besseres Druckmittel zur Optimierung sind, weniger Möglichkeiten, aber auch weniger Risiken bedeuten als ein Monopol, wo es viele Möglichkeiten und viele Risiken gibt (höhere Preise und für die Polizei leicht auszumachendes Ziel), ist es verständlich, daß Strafverfolgungsbehörden besorgt sind, wenn der Trend hin zu mehr geheimen Absprachen geht. Aus den gleichen Gründen besteht aber ebenfalls Anlaß zur Sorge auf Seiten der Straftäter. Ich wage die Hypothese, daß Geheimabsprachen gutgeheißen werden aus einer Kombination

- *systemischer Variablen* wie langjähriger Wettbewerb und damit einhergehend unweigerlich Ausweitung von Gewalt,
- *organisatorischer Variablen* wie Schwäche von Organisationen infolge von Infiltrierung, Überläufern, Überführung und Aburteilung der Führungsspitze,
- *ökonomischer Variablen* wie veränderte Märkte, knapper werdende Ressourcen, Trend hin zur Spezialisierung sowie dem
- Eindruck eines erhöhten Strafverfolgungsdrucks.

Strafverfolgungsbehörden beschäftigen sich mit Fragen wie „Trifft sich die sizilianische Mafia in Polen mit Vertretern der Russischen Organisierten Kri-

minalität?“ und „Geht die Russische Organisierte Kriminalität eine strategische Allianz mit kolumbianischen Rauschgiftkartellen ein?“. Wir müssen Konzepte unterscheiden, um deutlich zu machen, wovon wir sprechen. Wenn wir von einer strategischen Allianz sprechen, ist eines sicher: sie machen alle miteinander Geschäfte. Sicher ist auch, daß sie taktische Allianzen eingehen wie „Ich treffe eine Abmachung mit dir, russische Organisierte Kriminalität, um Geld in Deinem Land zu waschen und du triffst eine Vereinbarung mit mir, Heroin in meinem Land zu verkaufen.“ Aus eben diesem Grund sind Straftäterorganisationen aber auch strikt gegen Allianzen, sie sind Konkurrenten. Manchmal müssen sie sich jedoch verbünden.

Bewertung von Maßnahmen zur OK-Bekämpfung

Ich möchte jetzt zum zweiten Teil meines Vortrags kommen und Maßnahmen näher betrachten, die Länder getroffen haben, um dem Phänomen Organisierte Kriminalität zu begegnen. Straftäterorganisationen werden kleiner und komplexer. Folglich müssen wir die bisher gegen sie angewandten Maßnahmen einer kritischen Betrachtung unterziehen. Das alte Paradigma, daß man die Personen an der Spitze dingfest machen müsse, hat nicht funktioniert. So entstandene Lücken wurden mit Nachrückern geschlossen mit dem Ergebnis, daß wir jetzt schlagkräftige Straftäterorganisationen mit neuen Köpfen haben. Die große Herausforderung heißt *enterprise* Paradigma, das heißt Zerschlagung der Organisation. Um dies zu erreichen, müssen wir ihnen das Geld aus der Tasche ziehen. Das ist der Grundgedanke des Gesetzgebers in den USA in den 70er Jahren und in Italien in den 80er Jahren gewesen. Auf internationaler Ebene war das Wiener Übereinkommen aus dem Jahr 1988 Ausdruck dieses Ansatzes.

Er gründet sich auf zwei Säulen: Wirtschaftssanktionen gegen das Organisierte Verbrechen und Geldwäschegesetze. Erstere bedeuten Sicherstellung und Einziehung von Gewinnen aus Straftaten, um dem Organisierten Verbrechen das Handwerk zu legen, letztere bedeuten größere Transparenz der Finanzmärkte und Aufspüren von Gewinnen aus Straftaten. Dies ist das Paradigma vieler neuer Gesetze zur OK-Bekämpfung überall auf der Welt.

Lassen Sie uns einen kurzen Blick auf die Geldwäschegesetze werfen. Die USA waren 1986 das erste Land, das ein derartiges Gesetz verabschiedete. Auf internationaler Ebene erfolgte eine Fortschreibung dieser Bemühungen 1988 mit der Annahme des Wiener Suchtstoffübereinkommens, das Ländern emp-

fehlt, Geldwäsche zu einem Straftatbestand zu machen und Gewinne aus Straftaten einzuziehen. Die *Financial Action Task Force* hat nach 1988 vierzig Empfehlungen in diese Richtung ausgesprochen. Das Übereinkommen des Europarates aus dem Jahr 1991 über das Waschen, Aufspüren, die Beschlagnahme und Einziehung der Erträge aus Straftaten komplettierte das Instrumentarium auf überregionaler Ebene. Hinzu kamen die EU-Richtlinie und die *Organization of America States* (OAS) in Südamerika. In nur sechs bis sieben Jahren hat die Welt sich ein internationales Geldwäschebekämpfungssystem geschaffen. Wie funktioniert dieses System? Einige Gesetze befassen sich ausschließlich mit RG-Straftaten, andere haben den Straftatenkatalog erweitert. In vielen anderen Ländern gibt es entsprechende Gesetze bisher nur auf dem Papier. Einer der wesentlichen Bestandteile von Geldwäschebekämpfungskonzepten war seinerzeit das „Verfolgen des Geldflusses“, soll heißen: „Laßt uns den Geldfluß verfolgen und wir werden die Straftäter dingfest machen.“ Ich habe Vertreter von Strafverfolgungsbehörden gefragt: „Wieviele Operationen hat es in diesem Sinne gegeben?“ Soweit mir bekannt ist, werden viele dieser Operationen aus einer anderen Perspektive durchgeführt. „Wir nehmen Straftäter fest und beschuldigen sie der Geldwäsche. Nur vereinzelt begannen derartige Operationen mit der Rückverfolgung des Geldflusses.“

Vor diesem Hintergrund betrachtet sind die Ansätze zur Geldwäschebekämpfung gescheitert. Das bedeutet, die entsprechenden Gesetze müssen umgesetzt, transparenter gemacht werden. Es gibt aber noch ein anderes Problem: Solange es auch nur ein Land auf der Welt gibt, in dem es möglich ist, Gewinne aus Straftaten zu waschen, solange es auch nur eine Bank auf der Welt gibt, die sich den Strafverfolgungsbehörden gegenüber auf das Bankgeheimnis beruft, wird der Kampf gegen die Geldwäsche so gut wie verloren sein. Anders gesagt, wir können zwar ein System etablieren, müssen aber alle Länder der Welt überzeugen, insbesondere die sogenannten *offshore*-Länder, daß sie das weltweite Netzwerk der Transparenz akzeptieren und sich ihm anschließen sollten.

Kurz noch ein Blick auf die zweite Säule, das heißt Wirtschaftssanktionen gegen das Organisierte Verbrechen. Das ist ein sehr viel heikleres Thema. Ich nehme einige Bewertungen vor dem Hintergrund meiner Forschungstätigkeit vor und möchte sie einem Publikum präsentieren, das praktische Erfahrung mit der Umsetzung von Wirtschaftssanktionen hat. Ich habe von den USA, Australien, England, Italien, Deutschland und vielen anderen Ländern zur Verfügung gestelltes Zahlenmaterial sorgfältig studiert. Ich habe die Beschlagnahmezahlen (in Prozent) und Einziehungszahlen (ebenfalls in Prozent) gesehen und

muß sagen: Es gibt noch viel zu tun! Ich glaube nicht, daß es uns gelungen ist, den Straftätern das Geld aus der Tasche zu ziehen. In Italien geben wir 90 % der beschlagnahmten Gelder wieder zurück.

Das ist die große Herausforderung für die Zukunft. Mir ist klar, daß in den kommenden Jahren eine Menge Energie auf das Studium, die Analyse und die Umsetzung von Gesetzen zur Verhängung von Wirtschaftssanktionen verwandt werden muß. Und wir müssen uns auch mit der Frage zivilrechtlicher Sanktionen befassen, die bisher noch nicht erörtert worden ist. Wir müssen grundsätzlich jede Art von Sanktionen in Erwägung ziehen. Das bisher vorliegende Datenmaterial reicht nicht aus für eine umfassende Analyse, wie wir sie in Trient durchführen wollen. Wir wollen ein Forschungsprojekt initiieren, um zu verstehen, was sich in der Welt im Bereich von Wirtschaftssanktionen tut. Viele Länder verfügen nicht über entsprechende Gesetze, einige haben teilweise Gesetze in diesem Bereich, wieder andere haben viele Gesetze, jedoch mehr auf dem Papier als in der Praxis.

Am Ende meines Vortrages möchte ich noch einen weiteren Aspekt thematisieren. Es handelt sich um Möglichkeiten der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung im OK-Bereich. Ziel derartiger Strategien sollte es sein, legale Wirtschaftsstrukturen weniger anfällig für Infiltrierung durch OK-Gruppen zu machen. Wir gehen von der Annahme aus, daß das Organisierte Verbrechen legale Wirtschaftszweige aus verschiedenen Gründen zu infiltrieren sucht:

- (a) Weißwaschen und Anlage von Gewinnen aus Straftaten in weniger risikobehafteter Form
- (b) Streben nach Respekt und gesellschaftlicher Anerkennung für seine Repräsentanten
- (c) Kontrolle über den eigenen Einflußbereich zwecks Maximierung ökonomischer und politischer Vorteile und Minimierung des Risikos der Festnahme und Verurteilung (Minimierung des Strafverfolgungsdruckes)

Die Stärkung legaler Wirtschaftsstrukturen bedeutet aber auch ein größeres Maß an Transparenz, das heißt, daß Personen, die im Rahmen des Systems agieren, ungeachtet ihrer Position Ansprüche stellen und Verhaltensmuster an den Tag legen, die mit dem allgemeinen Transparenzverständnis konform gehen.

Wie können wir dieses Ziel erreichen? Die optimale Strategie sollte eine ausgewogene Mischung aus Reglementierung und Deregulierung sein. So sollten strenge Richtlinien zur Erteilung von Genehmigungen in allen Wirtschaftssektoren geschaffen werden, die leicht vom Organisierten Verbrechen infiltriert werden können. Dazu würde die Erteilung von Genehmigungen in einer Reihe von Schlüsselbereichen wie der Industrie und dem Bausektor und im Dienstleistungssektor wie dem Bank- und Finanzgewerbe gehören. Dieser Genehmigungsprozeß würde zur Schaffung von mehr Transparenz die Benennung der Beteiligten erfordern, sollten diese ein kriminelles Vorleben haben. Ein anderes Beispiel wäre die Reglementierung von Geschäften, wie sie von Banken bei der Ermittlung und dem Aufspüren von Fällen von Geldwäsche gefordert wird. Ein weiterer Ansatz zur Bekämpfung der Geldwäsche könnten neue Reglementierungen für bestimmte Unternehmenssparten und Berufszweige sein, um so hohe Transparenzstandards zu gewährleisten und einer Infiltration des Systems durch kriminelle Elemente entgegenzuwirken.

Reglementierung durch die Erteilung von Genehmigungen reduziert den Wettbewerb und kann zu Ineffizienz im System führen. Die beste Möglichkeit zur Stärkung legaler Industrien könnte eine Art von Deregulierung sein, die den Wettbewerb zwischen verschiedenen Unternehmen fördert. Industrien wie der Bausektor sind besonders attraktiv für das Organisierte Verbrechen. In vielen Ländern greifen OK-Gruppen bekanntermaßen zum Mittel der Gewalt und der Korruption, um öffentliche Ausschreibungen in ihrem Sinne zu kontrollieren. Folglich könnte eine Deregulierung einhergehend mit mehr Wettbewerb von Vorteil sein. Das Risiko einer Infiltration großen Stils durch OK-Gruppierungen bestünde zwar nach wie vor, gleichzeitig wäre aber angesichts wettbewerbsfähiger Preise die Möglichkeit der Minimierung des Korruptionsrisikos gegeben.

Reglementierung und Deregulierung sagen etwas über die Effizienz des Systems aus. Es gibt kein Allheilmittel. Konzepte und Strategien müssen flexibel sein. Man muß wissen, wann das eine und wann das andere angezeigt ist. Reglementierung ist effektiv, wenn Transparenz gefordert ist, um Marktteilnehmer zu identifizieren. Hingegen ist Deregulierung effektiv, wenn sie die Schaffung krimineller Monopole zu minimieren sucht, selbst wenn kriminelle Unternehmen noch konkurrieren könnten. Entscheidungsträger sollten diese unterschiedlichen Effekte vor Augen haben und unter Berücksichtigung strukturimmanenter und durch die Macht organisierter Gruppen vorgegebener Faktoren den optimalen Weg zwischen Reglementierung und Deregulierung wählen.



Am Rande der Tagung: Prof. Ernesto Savona im Gespräch mit seinem Kollegen Dr. Toon van der Heijden.

Im OK-Bereich sind Präventivkonzepte und -strategien bisher nicht in ausreichendem Maße erörtert worden. Sorgfältig angewandt können sie erfolgversprechend und durchaus effizient sein. Einzelne Länder und die internationale Gemeinschaft sollten im Hinblick auf eine enge Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden verschiedener Länder gemeinsam an der Harmonisierung dieser Konzepte und Strategien auf internationaler Ebene arbeiten.

In gewisser Weise müssen wir die Qualität unserer Konzepte und Strategien zur Verbrechensbekämpfung verbessern. Die Realität des Verbrechens zwingt uns zu größerer Flexibilität bei der Verbrechensbekämpfung. Wir müssen andere Instrumentarien auf ihre Eignung zur OK-Bekämpfung hin untersuchen. Es könnte weniger kostenintensive, zugleich aber effizientere Lösungsmöglichkeiten geben.

Strategie und Technologie. Erfahrungen US-amerikanischer Strafverfolgungsbehörden bei der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität

John L. Barrett, jun.

Die Situation des FBI ist zur Zeit ausgezeichnet. Vor fünf Wochen hat der amerikanische Kongreß den FBI-Haushalt für das Steuerjahr 1997 in Höhe von 2,8 Milliarden US-Dollar verabschiedet. Dies ermöglicht es dem FBI, den Aufbau einer neuen, hochmodernen Kriminaltechnik fortzusetzen, die neue Abteilung zur Bekämpfung des Terrorismus personalmäßig umfassend auszustatten, Probleme im Zusammenhang mit der Digitalisierung der Telekommunikation finanziell gesehen auf eine gesunde Grundlage zu stellen und mehr als 600 weitere Beamte auf die Straßen zu schicken, die von mehr als 800 neuen Mitarbeitern unterstützt werden.

Nie zuvor standen die Strafverfolgungsbehörden vor einer größeren Herausforderung. Das Verbrechen kennt keine Grenzen mehr. Terrorismus, Nuklearkriminalität, Organisierte Kriminalität, Computerkriminalität und Rauschgifthandel können von einem Land auf ein anderes übergreifen. In den letzten 25 Jahren hat das FBI große Siege im Kampf gegen das Organisierte Verbrechen errungen, nicht zuletzt dank bestimmter Strategien und Technologien. Strategien und Technologien allein reichen jedoch nicht aus, um der sich ständig weiter ausweitenden Plage „Organisierte Kriminalität“ Herr zu werden. Der weltweiten Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden kommt herausragende Bedeutung zu. Aus diesem Grund sind Tagungen wie diese hier in Wiesbaden so wichtig, wenn wir erfolgreich sein wollen.

Schon Anfang der 60er Jahre haben die US-amerikanischen Strafverfolgungsbehörden die von der Organisierten Kriminalität, und insbesondere die von der La Cosa Nostra (LCN) ausgehende Gefahr erkannt. Gleichzeitig war klar, daß sie für die Ermittlung und Verfolgung von Aktivitäten krimineller Strukturen und Organisationen nur unzureichend gerüstet waren, nicht zuletzt aufgrund schwacher Bundesgesetze.

Mit Verabschiedung des *Omnibus Crime Control and Safe Streets Act* 1968 wurde die gesetzliche Grundlage für richterlich angeordnete Abhörmaßnahmen

men bei Ermittlungen zu bestimmten Straftatbeständen geschaffen. Dieses Instrumentarium ermöglichte es dem FBI, Gespräche zur Verwendung als Beweismittel rechtmäßig abzuhören und aufzuzeichnen.

Das RICO-Gesetz (*Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Statute*) war Kernstück des Gesetzes zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität aus dem Jahre 1970. Es gilt als eines der schlagkräftigsten Instrumentarien des FBI bei der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität. Vor Verabschiedung des RICO-Gesetzes war das Rechtssystem in den Vereinigten Staaten so angelegt, daß Sachverhalte zu ermitteln waren, in denen eine Person zu einer bestimmten Zeit und an einem bestimmten Ort eine Straftat zum Nachteil einer anderen Person begangen hatte. Von strukturierten und organisierten Gruppen begangene Straftaten wurden bei diesem Ansatz nicht berücksichtigt. Er war diesbezüglich ineffektiv, weil die strafbaren Handlungen begehende Gruppe im allgemeinen von der Strafverfolgung einzelner Mitglieder unberührt blieb. Diesen ermöglichten es zudem die gewöhnlich gegen OK-Straftäter verhängten relativ kurzen Haftstrafen, nach Verbüßung der Strafe zur Gruppe zurückzukehren, wobei sie im Ansehen der anderen Gruppenmitglieder gestiegen waren. Darüber hinaus konnten sie für sich in Anspruch nehmen, das Gesetz des Schweigens (Omerta) nicht gebrochen zu haben. Mit Einführung des RICO-Gesetzes konnten Straftäterorganisationen wegen deliktsübergreifender krimineller Aktivitäten verfolgt werden, ohne daß notwendigerweise ein direkter Tat-/Täterbezug vorlag oder eine allumfassende Absprache zur Begehung von Straftaten gegeben war. Weiterer Kernpunkt des RICO-Gesetzes waren ein größerer Strafrahmen, die Beschlagnahme illegaler Vermögenswerte und zivilrechtliche Maßnahmen, um dem Profitstreben der Organisierten Kriminalität zu begegnen und immer wiederkehrende Erscheinungsformen letztendlich in den Griff zu bekommen. Als direkte Folge des größeren Strafrahmens für diejenigen, denen Verstöße gegen das RICO-Gesetz zur Last gelegt werden, hat die Quantität und die Qualität der zur Zusammenarbeit bereiten Zeugen erheblich zugenommen.

Die Umsetzung dieser Strategie zur Ermittlung und Bekämpfung der Organisierten Kriminalität durch das FBI, von uns auch als strukturbezogener Ermittlungsansatz bezeichnet, ist nicht ohne weiteres auf andere Länder übertragbar. Grund hierfür sind unterschiedliche Gesetze, Rechtssysteme und nicht zuletzt oft auch Personalmangel, unzureichende Ausstattung und fehlende Mittel. In manchen Ländern ist das elektronische Abhören oder der Einsatz von Informanten oder Verdeckten Ermittlern nicht zulässig. Ohne die Möglichkeit richterlich angeordneter elektronischer Abhörmaßnahmen würden sich Ermittlung-

gen im OK-Bereich äußerst schwierig gestalten. Das elektronische Abhören gestattet es den Strafverfolgungsbehörden wahrscheinlich mehr als jedes andere ermittlungsbezogene Instrumentarium, belastende Aussagen einzuholen und die für eine erfolgreiche Strafverfolgung notwendigen Beweise zu sammeln. Zur Verdeutlichung eine Zahl: Von 1985 bis heute hat das FBI in mehr als 3.350 Fällen von Organisierter Kriminalität und Rauschgifthandel richterlich angeordnete elektronische Abhörmaßnahmen durchgeführt.

Von wesentlicher Bedeutung für erfolgreiche Ermittlungen im OK-Bereich ist auch das Sammeln von Erkenntnissen (*intelligence*). Erkenntnisse aus unterschiedlichsten Quellen, darunter Berichte von Strafverfolgungsbehörden, Geschäftsunterlagen, Informanten und mit den Behörden zusammenarbeitende Zeugen, Telefonunterlagen und Überwachungsmaßnahmen müssen gesammelt, analysiert und bewertet werden. Wir bedienen uns seit vielen Jahren Spezialdatenbanken, um Mitglieder, Mitläufer und Unternehmen, die der Organisierten Kriminalität zugerechnet werden, ins Visier zu nehmen.

Die Mehrzahl der OK-bezogenen FBI-Ermittlungen richtete sich bisher gegen die Cosa Nostra. Das FBI hat dabei beträchtliche Erfolge erzielt. Seit 1981 wurden unter Federführung des FBI 31 Cosa Nostra-Bosse, 21 Unterbosse, zehn Consigliere und 105 Capos aus 21 der 25 Cosa Nostra-Familien in den Vereinigten Staaten strafrechtlich verfolgt und überführt. In den vergangenen fünf Jahren allein wurden mehr als 300 Mitglieder und Partner der Cosa Nostra-Familien aus New York und New Jersey einer Verurteilung zugeführt beziehungsweise sehen ihrem Prozeß entgegen. Zu diesem Personenkreis gehören die Bosse und Hauptleutnants der Familien Gambino, Luchese, Colombo, Genovese und Bonanno aus New York, der Familien Bruno, Scarfo und Stanza in Philadelphia und der Familie DeCalvacante in New Jersey.

Die New Yorker Dienststelle des FBI hat umfassende Vernehmungen mit 14 Mitgliedern der Cosa Nostra in New York City geführt, die zur Zeit mit dem FBI zusammenarbeiten. Zu den Aussteigern gehören ein amtierender Boss, zwei Unterbosse, ein Consigliere, zwei Capos, drei Soldaten und fünf Mitläufer. Mit diesen Personen wurden mehr als 1.700 Vernehmungen geführt. Es wurden Angaben gemacht über die Beteiligung der Cosa Nostra an 252 Morden, 43 versuchten Morden und 38 Mordkomplotten, Einflußnahme auf Gewerkschaftsvertretungen in 103 Gewerkschaften und an ausgedehnten kriminellen Aktivitäten (47 traditionelle und nicht-traditionelle OK-Straftatbestände wie beispielsweise Kreditwucher, Glücksspiel, Rauschgifthandel, Erpressung, Diebstahl, Geldwäsche, Pornographie, Beamtenbestechung, Fäl-

schung, Raub, Wirtschaftskriminalität, Einflußnahme auf Jurymitglieder, Brandstiftung und Prostitution.

Trotz der FBI-Erfolge sind zur Zeit nur ungefähr 25 % der bekannten Cosa Nostra-Mitglieder in den USA in Haft. Das bedeutet, mehr als 800 Cosa Nostra-Mitglieder sind nach wie vor aktiv an nationalen und internationalen erpresserischen Aktivitäten beteiligt. Wenn man sich vor Augen hält, daß im Durchschnitt auf jedes Cosa Nostra-Mitglied zehn Mitläufer kommen, dann wird ganz klar, daß von der Cosa Nostra nach wie vor eine kriminelle Energie ausgeht, die in der Geschichte der Vereinigten Staaten ihresgleichen sucht, und daß sie für die amerikanische Gesellschaft heute immer noch die größte Bedrohung darstellt.

Es trifft nicht zu, daß die Bekämpfung der Cosa Nostra dank der FBI-Erfolge in der Vergangenheit – beispielsweise Überführung und Verurteilung von John Gotti – keine Priorität mehr hat, obwohl ermittlungsbezogene Ressourcen, die früher der Bekämpfung der Cosa Nostra zugute kamen, jetzt eher in andere Ermittlungsprogramme des FBI, beispielsweise zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität, der Gewalt- und der Drogenkriminalität, fließen. Es ist jedoch verfrüht, den Kampf gegen die Cosa Nostra aufgrund einer mehrjährigen erfolgreichen Strafverfolgung für gewonnen zu erklären. Wird der Kampf gegen die größte organisierte Straftätergruppe in den Vereinigten Staaten nicht unerbittlich und ohne Unterbrechung fortgesetzt, dann wird der Cosa Nostra die Möglichkeit eingeräumt, sich neu zu formieren und zu regenerieren.

Am 30. 10. 1996 befanden sich 311 Cosa Nostra-Mitglieder in US-Haft. 74 von ihnen sollen in den kommenden zwei Jahren freigelassen werden. Dank dieser großen Zahl von Cosa Nostra-Mitgliedern, die in absehbarer Zeit wieder auf freien Fuß gesetzt werden, wird es der Cosa Nostra vermutlich gelingen, ihre Infrastruktur im Hinblick auf bereits bestehende und neue kriminelle Aktivitäten zu stärken.

Dies heißt jedoch nicht, daß die Cosa Nostra durch Maßnahmen der US-Strafverfolgungsbehörden nicht schwer getroffen worden wäre. Das einst heilige Gesetz des Schweigens (Omerta) wird heutzutage oft mißachtet, da ehemalige hochrangige Cosa Nostra-Mitglieder jetzt routinemäßig bei OK-Prozessen als Zeugen aussagen und lediglich einige wenige Personen in den vergangenen Jahren in die Cosa Nostra eingeführt worden sind. Der Niedergang der Cosa Nostra läßt sich am besten unter Hinweis auf das Durchschnittsalter eines Cosa

Nostra-Mitglieds in den Vereinigten Staaten veranschaulichen. Es beträgt 65 Jahre.

Der Kampf gegen die Cosa Nostra ist noch längst nicht vorbei. Das FBI ermittelt weiter unerbittlich gegen die Cosa Nostra und hat im Mai dieses Jahres mit voller Unterstützung der Justizministerin Janet Reno eine 5-Jahres-Strategie initiiert. Kernpunkte dieser Initiative sind:

1. Zurückdrängung des Cosa Nostra Einflusses in bestimmten Gewerkschaften und dazugehörigen Industrien/Bereichen, so beispielsweise Abfallbeseitigung, Bauindustrie, Veranstaltungsorganisation, Glücksspiel, Textil- und Schiffsindustrie;
2. Reduzierung der Mitgliederzahl und Zurückdrängung des nationalen Einflusses der beiden mächtigsten Cosa Nostra-Familien in den Vereinigten Staaten, der Familien Gambino und Genovese;
3. Reduzierung der Mitgliedschaft aller Cosa Nostra-Familien um 25 %;
4. Initiierung landesweiter Sondereinsätze im Zusammenhang mit besonderen, der Cosa Nostra zuzuschreibenden Verbrechen wie beispielsweise Auftragsmorde und
5. Abschöpfung des Cosa Nostra-Vermögens durch aggressive Nutzung des Instrumentariums der Vermögensabschöpfung.

Bereits in der ersten Phase der Umsetzung dieser Initiative sind wesentliche und gleichzeitig unterschiedliche Ziele erreicht worden. In diesem Jahr wurden dem FBI Gelder zur Zahlung der Gehälter von acht Analyseexperten im Bereich Vermögensabschöpfung bewilligt. Diese Analyseexperten sind inzwischen eingestellt und dem FBI-Office in New York City zugeteilt worden. Darüber hinaus wurden beträchtliche fallbezogene Erfolge erzielt. Am 11. 9. 1996 wurde im Ostdistrikt New York eine Anklage laut RICO-Gesetz gegen den Boss der Colombo-Familie und vier andere Personen im Zusammenhang mit der Betreuung von vier Abfallbeseitigungsfirmen in Long Island, New York, für begründet erklärt. Es ist mit Vermögensabschöpfung in beträchtlicher Höhe zu rechnen. Am 13. 3. 1996 klagte eine *Federal Grand Jury* in Detroit, Michigan, 17 Cosa Nostra-Mitglieder und -Mitläufer des Verstoßes gegen das RICO-Gesetz in mehreren Fällen an. Zu den Angeklagten gehörten der Boss der

Familie, der Unterboss, vier Capos und vier Soldaten. Dies bedeutet, daß praktisch die ganze Hierarchie der Familie unter Anklage gestellt ist. Am 10. 6. 1996 klagte eine *Federal Grand Jury* im Süddistrikt von New York insgesamt 19 Mitglieder und Mitläufer der Genovese-Familie wegen Straftaten nach dem RICO-Gesetz an. Zu den Angeklagten gehörten der geschäftsführende Boss der Familie, der geschäftsführende Unterboß und der Consigliere. Der Boss der Familie, Vincent Gigante, wurde vor kurzem in einem anderen Verfahren im Ostdistrikt von New York für prozeßtauglich befunden.

Die FBI-Erfolge bei der Bekämpfung der Cosa Nostra sind zu einem Großteil der Gewinnung von Informanten und der Zusammenarbeit mit Aussteigern als Zeugen zuzuschreiben. Die bemerkenswertesten Zeugen in diesem Zusammenhang sind Salvatore „Sammy der Bulle“ Gravano, Alphonse D'Arco und Philip Leonetti. Der Einsatz von Informanten und richterlich angeordneten Abhörmaßnahmen tragen wesentlich zu einer starken Beweisführung gegen Mitglieder des Organisierten Verbrechens bei. Noch stärker wird die Beweisführung jedoch durch Aussagen von Cosa Nostra-Mitgliedern, die sich zur Zusammenarbeit mit den Behörden bereiterklärt haben.

Die Erfolge des FBI wurden nicht zuletzt dank des Zeugenschutzprogrammes „WITSEC“ möglich, das unter der Ägide des *United States Marshals Service* (USMS) steht. Dieses Programm wurde ins Leben gerufen, um Zeugen der Regierung in OK-Verfahren zu schützen und Sicherheitsrisiken zu minimieren. Vor 1970 war es sehr schwer für das FBI, der OK-Szene zuzurechnende Schwerverbrecher strafrechtlich zu verfolgen und einer Verurteilung zuzuführen, da es kaum möglich war, Zeugen zu finden, die zur Aussage gegen Beschuldigte bereit waren. Die wirksamste Waffe des Organisierten Verbrechens gegen Strafverfolgung war seinerzeit die Ermordung von Zeugen der Regierung.

Jetzt gibt es strikte Bundesrichtlinien, wonach der betreffende Zeuge über den örtlichen US-Staatsanwalt, der für das eventuelle Strafverfahren, in dem die Aussage des Zeugen benötigt wird, zuständig ist, vom FBI gesponsort wird. Zunächst wird die Bedrohungslage des Zeugen und anderer in enger Verbindung zu ihm stehenden Personen umfassend und nach objektiven Kriterien bewertet. Dann befragen Vertreter des USMS den Zeugen und klären ihn über die Grundsätze und Vorteile des Zeugenschutzprogrammes auf. Maßnahmen im Rahmen des Programms umfassen unter anderem Personenschutz, Umsiedlung und finanzielle Unterstützung aller als schutzbedürftig anerkannten Personen sowie die Ausstellung entsprechender Papiere mit neuer Identität. Das

Zeugenschutzprogramm ist grundsätzlich freiwillig. Jeder, der das Programm in Anspruch nimmt, und sich nicht an die Vorschriften hält, kann davon ausgeschlossen werden. Handelt es sich bei dem Zeugen um einen verurteilten Häftling, so wird er in ein Hochsicherheitsgefängnis getrennt von gewöhnlichen Häftlingen überstellt. Nach Verbüßung der Haftstrafe kann er dann in das normale Zeugenschutzprogramm aufgenommen werden und in den Genuß des ganzen Pakets von Unterstützungsmaßnahmen kommen.



*John L. Barret (FBI)
beschreibt Erfolge und
Prognosen im Kampf gegen
die Organisierte Krimi-
nalität in den Vereinigten
Staaten von Amerika.*

In den letzten fünf Jahren vor Einführung des Zeugenschutzprogrammes wurden 25 Informanten getötet, die im Rahmen des OK-Bekämpfungsprogramms des US-Justizministeriums zur Zusammenarbeit bereit waren. Seit Einführung des Zeugenschutzprogrammes konnten mehrere Tausend hochrangiger Mitglieder bedeutender OK-Gruppierungen einer Verurteilung zugeführt werden. Seit Verabschiedung sind ungefähr 6.500 Zeugen und weitere 14.000 Familienangehörige in den Genuß derartiger Schutzmaßnahmen gekommen. Das FBI hat dabei 55 % der Zeugen gesponsort, andere US-Strafverfolgungsbehörden den Rest. Insgesamt gesehen war das Zeugenschutzprogramm bisher in höchstem Maße erfolgreich. Bisher ist kein Zeuge, der sich den Spielregeln des Programms unterworfen hat, getötet worden.

Zwar sind Informanten der Regierung wertvolle und effektive Zeugen bei Prozessen, doch gibt es keine Beweise, die besser sind als die, die von einem Verdeckten Ermittler stammen, wenn es darum geht, hieb- und stichfestes Beweismaterial gegen eine OK-Gruppierung zu sammeln. Im allgemeinen sind die Genauigkeit der Aussage und die Glaubwürdigkeit des Verdeckten Ermittlers über jeden Zweifel erhaben. Gleichzeitig dürfen wir aber nicht vergessen, daß diese Tätigkeit für den Ermittler höchst gefährlich ist.

Das FBI hat Verdeckte Ermittler inzwischen vielfach eingesetzt. Am bemerkenswertesten war rückblickend betrachtet der Einsatz des FBI-Agenten Joseph Pistone in den Jahren 1975 bis 1981, der die New Yorker Bonanno-Familie der Cosa Nostra infiltrierte und von der Familie als echtes Cosa Nostra-Mitglied akzeptiert und einer Bande unter Führung eines Capo der Bonanno-Familie zugeteilt wurde. In sechs Jahren intensiver VE-Arbeit gelang es Pistone, eine Fülle von Daten über die alltäglichen kriminellen Aktivitäten und das Management der Bonanno-Familie zu sammeln. Am wichtigsten war jedoch, daß Pistone auch in die Riten der kriminellen Zusammenarbeit zwischen der Bonanno- und anderen Cosa Nostra-Familien eingeweiht wurde. Nach Abschluß seiner VE-Arbeit konnten dank der Aussagen des Pistone nicht nur Verurteilungen im Fall der Pizza Connection und der Mafia Commission erzielt werden, sondern auch mehr als 100 OK-Straftäter verurteilt werden. Darüber hinaus waren die von ihm erzielten Ergebnisse eindeutiger Beweis für die Effizienz von Regierungsinitiativen zur OK-Bekämpfung.

Die moderne Technik unterstützt die Strafverfolgungsbehörden nicht unerheblich bei der Erledigung ihres Auftrages, schafft gleichzeitig aber auch neue Möglichkeiten für Straftäter. Sogenannte High Tech-Straftaten sind oft nur sehr schwierig zu ermitteln. Oft ist die Straftätern zur Verfügung stehende Technik benutzerfreundlich und alles andere als teuer. Eine der größten Herausforderungen, denen sich die Strafverfolgungsbehörden heute gegenübersehen, ist die Abwehr der kriminellen Nutzung von Computern.

Noch bis vor wenigen Jahren bedeutete Technik für Strafverfolgungsbehörden den Einsatz von Ferngläsern und Walkie Talkies. Mit der Entwicklung von Computern, Satelliten und nicht zuletzt des Mikrochips gingen einschneidende Veränderungen in allen Bereichen der Gesellschaft einher. Dieser Wandel hatte selbstverständlich auch Auswirkungen auf die Methoden zur Verbrechensbekämpfung. Nicht einmal die Macher der James Bond-Filme hätten sich die Technologien vorstellen können, die den Strafverfolgungsbehörden heute zur Verfügung stehen.

Sobald Straftäter Kenntnis von den Strategien und Technologien der Strafverfolgungsbehörden erhalten, versuchen sie, ihre Aktivitäten dergestalt zu verändern, daß sie ihnen ein Höchstmaß an Sicherheit vor Entdeckung bieten. Nachdem das FBI erste große Erfolge beim Einsatz von Abhörgeräten verzeichnen konnte, begannen der OK-Szene zuzurechnende Personen, sich den Strafverfolgungsbehörden durch Änderung ihrer Kommunikationsmethoden zu entziehen. Sie wechselten plötzlich ständig ihren Aufenthaltsort, um damit elektronischen Abhörmaßnahmen auszuweichen. Der amerikanische Kongress verabschiedete daraufhin auf Betreiben der Strafverfolgungsbehörden im Jahr 1986 ein Gesetz, *Electronic Communication Privacy Act*, das nicht orts- und mittelgebundenes Abhören (*roving wiretaps*) institutionalisierte. Im Mittelpunkt der Maßnahme steht die Person und nicht die Einrichtung oder Örtlichkeit. Das Gesetz ermöglicht das Abhören gesprochener Sprache beziehungsweise drahtgebundener Kommunikation benannter Personen, ohne daß vor Erlaß einer richterlichen Anordnung eine bestimmte Örtlichkeit namhaft zu machen ist. Die nicht orts- und mittelgebundene Telefonüberwachung wurde erstmals im Rahmen eines OK-Ermittlungsverfahrens des FBI im Jahre 1987 angewandt. 1989 verfolgte das Bostoner FBI über Mikrofon eine Einführungszeremonie der Cosa Nostra mit. 1990 wurde John Gotti auf gleiche Weise abgehört.

Die Cosa Nostra wendet ebenfalls andere Methoden an, die die Wahrscheinlichkeit des Abhörens von Gesprächen reduziert. Beispiel hierfür ist die Tatsache, daß Cosa Nostra-Mitglieder und -Mitläufer mehr und mehr dazu übergehen, ihren Geschäften nicht an einem bestimmten Ort, wie beispielsweise in einem Gebäude oder einem Fahrzeug, nachzugehen, sondern sie bewegen sich während ihrer Gespräche ständig fort, sogenanntes *walk and talk*. Gewöhnlich geschieht dies im Freien, was die Wahrscheinlichkeit des Abhörens derartiger Gespräche reduziert. FBI-Techniker sind zur Zeit damit befaßt, dieses Problem technisch in den Griff zu bekommen, doch sobald die Cosa Nostra davon Kenntnis erhält, wird sie zweifellos wiederum ihre Taktik ändern.

Über alledem sollten wir den Ermittler nicht vergessen. Trotz modernster Technik würden bestimmte Straftaten nie geklärt, gäbe es nicht hochmotivierte Ermittler, die harte Arbeit nicht scheuen. So wäre ohne sie das Auffinden von Teilen des Sprengsatzes an Bord des Pan Am-Fluges 103 und des Lkw-Teils, welches dann schließlich zu schnellen Festnahmen der für den Anschlag auf das New Yorker *World Trade Center* Verantwortlichen führten, nicht möglich gewesen. Ermittler müssen alle ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen voll ausschöpfen. Sei es ihr gesunder Menschenverstand, harte Arbeit und der Blick fürs Detail oder der Einsatz moderner Technologie. Wir müssen wissen,

wie wir die Verbrecher, die unsere Gesellschaft dominieren, am besten zur Strecke bringen.

Ermittlungstechniken müssen deshalb ständig verfeinert und neuen Gegebenheiten angepaßt werden. Strafverfolgungsbehörden müssen flexibel sein und neue Ermittlungstechniken entwickeln und Mitstreiter für neue, von ihnen als notwendig erachtete, Gesetze gewinnen.

Eine der effektivsten Arten zur Bekämpfung der internationalen Kriminalität ist das Bauen von Brücken zwischen amerikanischen Strafverfolgungsbehörden einerseits und Strafverfolgungsbehörden in anderen Ländern andererseits. Ohne diese Kontakte kann es kein gemeinsames Ziel und keine offene Kommunikation geben, die Vorbedingung für Erfolg sind. Es werden mehr und mehr Brücken dieser Art gebaut und die daraus resultierenden Erfolge häufen sich.

Wir entwickeln auf vielfältige Art und Weise Programme zur Zusammenarbeit mit ausländischen Strafverfolgungsbehörden. So funktioniert unser Netz von *Legal Attaches* in enger Zusammenarbeit mit vielen ausländischen Polizeidienststellen. Es gibt nicht nur fallbezogene Zusammenarbeit, denn unsere *Legal Attaches*, die ausnahmslos hochqualifizierte FBI-Beamten des höheren Dienstes sind, fungieren auch als eine Art „Frühwarnsystem“ im Ausland, um uns über neue, sich abzeichnende kriminelle Bedrohungen zu informieren. Das FBI plant, die Zahl seiner Auslandsvertretungen, die sich mit der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität, des internationalen Terrorismus und des illegalen Rauschgifthandels befassen, zu verdoppeln. Bis zum Jahr 2000 soll die Zahl der Auslandsstädte, die über eine permanente FBI-Vertretung verfügen, von 23 auf 46 ansteigen. So werden beispielsweise in den kommenden Jahren FBI-Vertretungen in Kairo, Tel Aviv, Kiew, Taschkent, Neu-Delhi, Seoul, Buenos Aires, Lima, Lagos und Bukarest eröffnet. Die Zahl der ins Ausland abgeordneten FBI-Beamten soll von 70 auf 129 steigen; die Zahl des im Ausland stationierten FBI-Unterstützungspersonals von 54 auf 79. Diese verstärkte Präsenz dürfte die Vereinigten Staaten bis zum Jahr 2000 etwa 80 Millionen US-Dollar kosten.

Schon kurz nach dem tiefgreifenden geopolitischen Wandel in Rußland und Osteuropa rief FBI-Direktor Freeh unsere internationalen Ausbildungs- und Unterstützungsinitiativen in Rußland und den GUS-Staaten ins Leben. Diese Initiativen zielen darauf ab, in diesen Ländern rechtsstaatliche Prinzipien zu fördern, Techniken und Methodologien der US-amerikanischen Strafverfol-

gungsbehörden zu vermitteln und zwecks Bekämpfung internationaler Erscheinungsformen der Kriminalität engere Arbeitsbeziehungen aufzubauen.

Das FBI hat diesen Prozeß in Rußland und den neuen Republiken unter anderem in Form von Ausbildungshilfe aktiv unterstützt. Diese Unterstützung wird durch das US-Außenministerium im Rahmen der Unterstützung für osteuropäische Demokratien und des *Freedom Support Act* finanziell abgesichert.

Konkret heißt dies, daß das FBI als Teilnehmer an einer internationalen Arbeitsgruppe, die sich aus Vertretern der US-Strafverfolgungsbehörden und des US-Außenministeriums zusammensetzt, die Federführung bei der Einrichtung und Geschäftsführung der *International Law Enforcement Training Academy* (ILEA) in Budapest/Ungarn übernommen hat. Die Vereinigten Staaten und Ungarn haben mehr als 3,5 Millionen US-Dollar zur Renovierung von Unterkünften, Unterrichtsräumen und Büros auf dem Gelände, das jetzt die Akademie beherbergt, zur Verfügung gestellt. Die Akademie bietet Beamten aus Ost- und Mitteleuropa ein achtwöchiges Ausbildungsprogramm nach dem Muster der FBI-Akademie an. Es umfaßt Persönlichkeitstraining und fachbezogene Aus- und Fortbildung. Seit Gründung der Akademie im April 1994 wurde das Programm bisher sechsmal durchgeführt. Insgesamt haben ungefähr 280 Teilnehmer das achtwöchige Ausbildungsprogramm erfolgreich abgeschlossen.

Zusätzlich hat das FBI in den letzten zwei Jahren für Strafverfolgungsbehörden insgesamt 112 Einzelausbildungsmaßnahmen für mehr als 4.000 Teilnehmer aus Mittel- und Osteuropa – es waren elf Länder vertreten – organisiert. Der Lehrplan umfaßte Themen wie Organisierte Kriminalität, Finanzstraftaten, Gewaltkriminalität, Kriminaltechnik, Sicherung von Beweismaterial und Vernehmungstechniken. Die Projektleiter werden nach Fachwissen und Erfahrung aus den *FBI Field Offices* und dem FBI-Hauptquartier ausgewählt.

Auf entsprechende Ersuchen hin hat das FBI darüber hinaus eine weitere Initiative ins Leben gerufen. Schwerpunkt ist praktische Anwendung und Ausbildung. Im Rahmen dieses Programms hat das FBI-Hauptquartier laufende Ermittlungsverfahren mit Bezug zu Rußland oder einem GUS-Land ausgewählt. Die entsprechenden *Legal Attaches* unterstützen bei der Benennung einer ausländischen Dienststelle aus dem Zuständigkeitsbereich für die Ermittlungen. Dann werden von dieser Dienststelle ein oder mehrere Beamte zu einem bis zu vierwöchigen USA-Aufenthalt mit praxisnahem Training *on-the-job* eingeladen. Sie arbeiten Seite an Seite mit den Beamten vor Ort und kön-

nen sich mit Ermittlungstechniken wie Sicherung von Beweismaterial, Akten-durchsicht und *intelligence*-Analysen, Vernehmungstaktik, Berichtswesen, den verwaltungs- und einsatztechnischen FBI-Richtlinien zur Durchführung von Ermittlungsverfahren und dem Bundesstrafprozeßrecht vertraut machen.

Diese Initiative wurde in FBI-Außenstellen bisher mit großem Erfolg umgesetzt. Zu dem Erreichen des Hauptziels, der Vermittlung praxisbezogener Ausbildung für ausländische Beamte, kommt im Gegenzug wertvolle Unterstützung und Weitergabe von Fachwissen. So waren russische Beamte beispielsweise bei der Identifizierung von Personen auf Observationsfotos behilflich und konnten Codewörter erklären, die bei einer elektronischen Überwachungsmaßnahme mitgehört wurden.

Im Steuerjahr 1996 wurden elf Ausbildungsmaßnahmen dieser Art in New York, Washington D.C., Newark, Los Angeles und Anchorage unter Einbindung der dortigen FBI-Außenstellen durchgeführt. Unterstützung dieser Art fördert offensichtlich die Aufklärung von Straftaten und bringt engere internationale Zusammenarbeit hervor. Nach Ende des Kalten Krieges können Staaten bei der Bekämpfung unserer gemeinsamen Feinde sehr viel leichter zusammenarbeiten und auf ein gemeinsames Ziel hinarbeiten. Wir können nur hoffen, daß sich diese Zusammenarbeit und Freundschaft unter den Strafverfolgungsbehörden überall auf der Welt in dieser positiven Weise weiterentwickeln wird.

Ich möchte jetzt kurz etwas über internationale Arbeitsgruppen sagen. Das FBI hat in der Vergangenheit bei einer Reihe von internationalen OK-Verfahren, die sich aus internationalen Arbeitsgruppen ergeben haben, erfolgreich mitgearbeitet. Arbeitsgruppen wie diese sind die optimale Form internationaler Zusammenarbeit von Strafverfolgungsbehörden. So wurde die „FBI/BKA deutsch-amerikanische Arbeitsgruppe“ im November 1992 offiziell ins Leben gerufen. Sie tritt zweimal jährlich zusammen und wurde ursprünglich zur Verbesserung des Austauschs ermittlungsbezogener Erkenntnisse und von *intelligence*-Daten eingerichtet.

Mittlerweile hat sie sich zu einer multinationalen Arbeitsgruppe zur Bekämpfung der international organisierten Kriminalität entwickelt, in der sechs Nationen vertreten sind. Arbeitsgruppentreffen finden auch weiterhin zweimal jährlich mit der Zielsetzung statt, ermittlungsbezogene Erkenntnisse und *intelligence*-Daten von allseitigem Interesse aus dem OK-Bereich auszutauschen. Der Arbeitsgruppe gehören Italien, Kanada, Rußland, Großbritannien, Deutschland und die USA an.

Im Juli 1995 richtete das FBI das erste Treffen der Mitteleuropäischen Arbeitsgruppe *Central European Working Group* (CEWG) in Budapest/Ungarn aus. Anwesend waren Vertreter aller mitteleuropäischen Länder, Österreichs, der Tschechischen Republik, Deutschlands, Ungarns, Polens und der Slowakei. Es wurden Informationswege und allgemeine Arbeitsbedingungen abgestimmt und konkrete Ansätze zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität in dieser Region formuliert.

Angesichts der Erfolge der ersten mitteleuropäischen Initiative zur OK-Bekämpfung setzte die CEWG ihre Arbeit fort und tritt jetzt zweimal jährlich in der *International Law Enforcement Academy* in Budapest/Ungarn zusammen. Sie wurde als *task force* unter Federführung des FBI konzipiert.

Die Maßnahmen des FBI zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität und der Rauschgiftkriminalität sind immer mehr in einem internationalen Kontext zu sehen, zumal ausländische OK-Gruppen ihren Aktionsraum auf die Vereinigten Staaten ausdehnen und OK-Gruppen in den Vereinigten Staaten dank ihrer Verbündeten im Ausland an Stärke gewinnen. Auch die russische, osteuropäische und eurasische Kriminalität gewinnt an Macht und Einfluß. Dies ist ein ungewolltes Ergebnis des umfassenden politischen, sozialen und wirtschaftlichen Wandels in Rußland und den anderen Ländern der ehemaligen Sowjetunion. Die von diesem kriminellen Einfluß ausgehende Bedrohung könnte letztendlich die wirtschaftliche Entwicklung in Rußland zum Stillstand bringen und dazu führen, daß eine Flucht legalen Kapitals aus diesem Land einsetzt.

Der internationale Einfluß russischer, osteuropäischer und eurasischer Kriminalität nimmt rapide zu. Diese Gruppierungen arbeiten gut mit anderen kriminellen Vereinigungen zusammen und bauen innerhalb kürzester Zeit ein Netzwerk von Verbindungen zu anderen der Organisierten Kriminalität zuzurechnenden Gruppierungen auf. Ermittlungen des FBI und jüngsten Beobachtungen der Einwanderungsbehörde zufolge nimmt das Problem der russischen, osteuropäischen und eurasischen Kriminalität in den Vereinigten Staaten signifikant zu. Aktivitäten dieser Gruppierungen in unserem Land weisen oft Verbindungen zu Gruppierungen gleicher Art auf, deren Zentrale außerhalb der Vereinigten Staaten angesiedelt ist.

Das FBI hat in jüngster Zeit seine Kontakte zu den Diensten ausgebaut, so daß eine Bündelung von Ressourcen angesichts der wachsenden internationalen Dimension der Organisierten Kriminalität möglich ist.

Im Juni 1992 hat das FBI im Rahmen seines Programms zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität und der Rauschgiftkriminalität ein Unterprogramm mit Schwerpunkt Bekämpfung eurasischer und osteuropäischer Organisierter Kriminalität initiiert. 1995 entschied das FBI-Hauptquartier angesichts der Fülle von Ermittlungsverfahren in diesem Bereich, eine gesonderte Dienststelle hierfür einzurichten. Seit Oktober 1991 hat das FBI zahlreiche Ermittlungen im Bereich russische, osteuropäische und eurasische Kriminalität geführt, wobei ein Austausch mit dem russischen Innenministerium (*MVD*) unabdingbar war. Das Ministerium hat in Ermittlungsangelegenheiten umfassend mit dem FBI zusammengearbeitet und verfolgte Personen in die Vereinigten Staaten zurückgeschickt, obwohl es kein Auslieferungsabkommen zwischen unseren Staaten gibt, und in Unterstützung von FBI-Ermittlungen die Festnahme gesuchter Personen in Drittländern ermöglicht.

Mit den Einwanderern aus der Sowjetunion kamen auch viele Menschen nach Amerika, für die Verbrechen Normalität darstellt. Um in der ehemaligen Sowjetunion überleben zu können, waren viele Bürger gezwungen, Möglichkeiten zu finden, das „System zu überlisten“, ohne gefaßt zu werden. Bestechung, Zahlung von Prämien zur Beschaffung gewünschter Waren oder Käufe auf dem Schwarzmarkt sind Vorgehensweisen, die von der breiten Öffentlichkeit als notwendig erachtet werden, um zu überleben. Viele russische, osteuropäische und eurasische Emigranten beherrschen diese Praktiken meisterhaft.

Wirtschaftskriminalität – das heißt unterschiedliche Betrugsformen – ist in den Vereinigten Staaten die vorherrschendste Erscheinungsform von Kriminalität im Zusammenhang mit Russen, Osteuropäern und Eurasiern. Nach Niederlassen in den Vereinigten Staaten wird diese Art Kriminalität von „Betrügern“ begangen. Es handelt sich um Personen, die mit verschiedenen ethnischen Gruppen, darunter Russen, assoziiert sind, und die sich zusammengetan haben, um Systeme zur Erlangung von Geld zu ersinnen. Oftmals könnten diese ausgeklügelten Systeme ohne ein symbiotisches Netzwerk korrupter Regierungsmitarbeiter nicht in die Tat umgesetzt werden. Dieser Personenkreis ist in höchstem Maße in Machenschaften wie Betrug zum Nachteil von Krankenversicherungen, vorgetäuschte Autounfälle, Geldwäsche, Hinterziehung von Benzinsteuer, Finanzbetrug und Computerbetrug involviert.

Die russischen, osteuropäischen und eurasischen „Betrüger“ haben sich mit der Cosa Nostra verbunden und ein System zur Hinterziehung der Benzinsteuer, einer Bundesgewerbsteuer, erdacht. Aktivitäten dieser Art wurden zunächst in New York City und Newark (New Jersey) festgestellt, später auch

in Philadelphia, Atlanta und Los Angeles. „Betrüger“ dieser Kategorie sind auch für einen der größten Betrugsfälle zum Nachteil der Krankenversicherung in Los Angeles Ende der 80er Jahre verantwortlich.

Ihnen werden auch einige der größten finanziellen Verluste nicht nur zum Nachteil von Einzelpersonen, sondern auch von Unternehmen und der Regierungen der USA und Rußlands zugeschrieben. Der Betrug zum Nachteil der Citibank wurde von St. Petersburg in Rußland aus initiiert und kostete die Bank Millionen von Dollar. Beträge in dieser Größenordnung werden von Konten in Rußland an Banken in die USA transferiert. Die Herkunft dieser Gelder ist unbekannt. Es besteht jedoch Grund zu der Annahme, daß sie betrügerisch erlangt oder der russischen Regierung entwendet worden sind.

50% aller FBI-Ermittlungsverfahren mit Bezug zu russischen/osteuropäischen/eurasischen Straftätern waren im Nordosten der Vereinigten Staaten anzusiedeln, 10% dieser Verfahren im Südosten der USA, 8% im mittleren Westen und die restlichen 33% im Westen unseres Landes. Das FBI hat Sonderermittlungskommissionen eingesetzt oder arbeitet in entsprechenden Einsatzgruppen (*task forces*) mit anderen Behörden auf Bundes-, Landes- oder kommunaler Ebene in Miami (Florida), New York (New York), Los Angeles (Kalifornien) und San Francisco (Kalifornien) zusammen. Diese Ermittlungsgruppen bedienen sich alle modernster Ermittlungstechniken, darunter elektronisches Abhören, sogenanntes Überwachen mit Einverständnis (*consensual monitoring*) und Zusammenarbeit mit Personen, die sich als Zeugen zur Verfügung stellen.

Mit dem Einsatz von Sonderermittlungskommissionen einher geht die Umsetzung des *Criminal Intelligence Support Program* (CISP) des FBI. Es beinhaltet die Einrichtung einer Datenbank, auf die bisher etwa die Hälfte der 50 Außenstellen des FBI on-line Zugriff hat, und bietet dem FBI bessere Möglichkeiten der Erhebung und Vorhaltung nationaler/internationaler *intelligence*-Daten mit Bezug zur russischen/osteuropäischen/eurasischen Kriminalität.

Korruption, Betrug und Erpressung haben auch negative Auswirkungen auf unternehmerische Investitionen in Lettland. Die Bank of Baltija war Lettlands größte Handelsbank, bis sie am 22. 5. 1995 ihren Geschäftsbetrieb einstellte. Aufgrund weitverbreiteter Korruption und erpresserischer Aktivitäten von „Betrügern“ steht das lettische Handelsbankensystem vor dem Ruin. Lettische Regierungsvertreter haben geäußert, daß russische Dienste, wenn nicht gar die russische Regierung, zum Zusammenbruch der Bank of Baltija beigetragen haben könnten.

Ein beträchtlicher Prozentsatz von Straftaten wird in Rußland nach wie vor gar nicht registriert. 1994 war ein alarmierender Anstieg bei verschiedenen Kategorien von Gewalttaten mit OK-Bezug zu verzeichnen. Bekanntlich hat rücksichtslose Gewalt, die sich gewohnheitsmäßig gegen die Öffentlichkeit richtet, negative Auswirkungen auf die Gewinnung potentieller Zeugen.

1993 wurden in Moskau beispielsweise 289 Auftragsmorde begangen. Ein Viertel davon – 70 Opfer – waren Anführer krimineller Vereinigungen, die von Feinden und Rivalen ums Leben gebracht wurden. 35 Opfer waren Geschäftsleute und zehn Opfer waren Vertreter der Regierung oder der Strafverfolgungsbehörden.

1995 wurde ein hochrangiger Ermittler aus dem Bereich des russischen Innenministeriums (MVD), der zur Zusammenarbeit an einem Fall von russischer Organisierter Kriminalität zum FBI nach San Francisco gereist war, unmittelbar nach seiner Rückkehr nach Rußland vor seinem Haus von der OK-Szene zuzurechnenden Personen brutal zusammengeschlagen und mit dem Tode bedroht.

Versicherungsbetrug – Anfang der 90er Jahre zeichnete eine Gruppe russischer Emigranten für einen großangelegten Versicherungsbetrug verantwortlich. Es ging dabei um fingierte Autounfälle und betrügerische Ansprüche in einer Größenordnung von mehr als einer Million US-Dollar, die bei verschiedenen Versicherungsgesellschaften geltend gemacht wurden. „Medicare“ und „Medicaid“ sind ebenfalls Ziel russischer Emigrantenkrimineller gewesen. Beide Einrichtungen meldeten die Vorlage von Rechnungen für Dienstleistungen beziehungsweise Waren, die nie zur Verfügung gestellt wurden. Ferner gab es Versuche, das *US Food Stamp Program* unter Einsatz betrügerisch erlangter Coupons für Lebensmittelmarken zu schädigen.

Schwindlertricks – Vielfach handelt es sich um weitverbreitete Schwindereien. In vielen Fällen waren die Opfer ebenfalls Russen. So kam es 1981 zum Austausch von Edelsteinen, als eine Gruppe russischer Emigranten Diamanten im Wert von 80.000 US-Dollar durch „Imitate“ ersetzte. In einem anderen Fall machten sich russische Emigrantenkriminelle ihre Fähigkeit zunutze, Schwachstellen bei installierten Sicherheitssystemen zu erkennen und entwendeten in den 80er Jahren Edelsteine im Wert von 35 Millionen US-Dollar. Einige der Betrugsdelikte durch russische Emigranten weisen auch internationale Aspekte auf, insofern, als Vereinbarungen zwischen Parteien in den Vereinigten Staaten und Firmen in verschiedenen Teilen der ehemaligen Sowjet-

union im Zusammenhang mit dem Erwerb von Waren oder Technologien im mehrstelligen Millionenbereich in den Vereinigten Staaten betroffen sind. Vor Herstellung oder Auslieferung des Produkts wird ein beträchtlicher Anteil des Vertragspreises gefordert. Nach erfolgter Zahlung wird der Vertrag nicht erfüllt. 1992 wurden auf diese Art und Weise 24 russische Unternehmen und eine Wohltätigkeitsorganisation um 5,7 Millionen US-Dollar geschädigt.

Fälschungen – Russische Emigranten erweisen sich als fachmännische Fälscher von Schecks, Reisepässen, Visa, Kreditkarten und anderen Ausweisdokumenten. Es gibt bestens etablierte Märkte für diese Produkte. 1989 wurden vier russische Emigranten der Herstellung, des Besitzes und der Weitergabe falscher US-Dollar im Wert von 17 Millionen und falscher Reiseschecks im Wert von 4 Millionen beschuldigt. 1990 benutzten mehrere russische Emigranten totalgefälschte Kreditkarten zum Erwerb von Waren im Wert von mehr als 120.000 US-Dollar.

Gewalttaten einschließlich Tötungsdelikte, versuchte Tötungsdelikte, Erpressung und Kidnapping – Russische Emigrantenkriminelle waren an einer Reihe von Morden, versuchten Morden, tätlichen Angriffen und Erpressungen beteiligt. Zeugen und Opfer verweigern oft die Zusammenarbeit. Seit 1981 wurden mehr als 70 Morde und versuchte Morde unter Einbindung russischer Emigranten begangen, wobei Opfer oder Täter oder beide an fortgesetzten kriminellen Handlungen beteiligt waren. In einigen Fällen wurden Killer eingesetzt. Bei 53 Tötungsdelikten wurden automatische oder halbautomatische Waffen beziehungsweise Waffen mit Schalldämpfer benutzt.

Russische Kriminelle erpressen auch russische Emigranten, die bei legalen oder illegalen Geschäften erfolgreich sind. 1996 wurde Yvachelsav Kirillovich Ivankov, die höchste der russischen Organisierten Kriminalität zuzurechnende Person in den Vereinigten Staaten, der versuchten Erpressung zweier russischer Emigranten und Geschäftsleute in den Vereinigten Staaten um 3,5 Millionen US-Dollar für schuldig befunden.

Rauschgifthandel – Seit dem Zerfall der Sowjetunion melden FBI und DEA, daß viele der neuen Republiken zunehmend als Transitländer für kolumbianische Kokainzufuhren nach Westeuropa benutzt werden. Beispiele: 1993 stellten die russischen Behörden in St. Petersburg eine Tonne Kokain sicher, vermutlich Produkt einer Vereinbarung zwischen Straftätergruppen in Rußland und kolumbianischen Kartellen. Ende der 80er Jahre und Anfang 1993 wurde ein russischer Emigrant, von dem bekannt war, daß er in den Kokainhandel mit

dem Cali-Kartell involviert war, niedergeschossen. 1992 wurden russische Emigranten wegen Weitergabe von Heroin und Kokain strafrechtlich verfolgt. 1993 wurden russische Emigranten der Herstellung von Crack-Kokain beschuldigt. Mehr als eine Million US-Dollar in bar und andere Vermögenswerte konnten sichergestellt werden. 1994 wurden Rauschgift Händler (russische Emigranten) der Beteiligung am Schmuggel, der Abgabe und des Verkaufs von Heroin aus Südostasien angeklagt.

Geldwäsche – In den vergangenen Jahren sind ungeheure Summen, ursprünglich Rubel, in US-Dollar getauscht worden. Ein beträchtlicher Prozentsatz hiervon stammt aus Betrugs- oder Diebstahlsstraftaten oder anderen kriminellen Handlungen in den GUS-Staaten. Aus Furcht davor, daß die Mittel zur Unterstützung krimineller Organisationen, terroristischer Vereinigungen und von Rauschgiftkartellen eingesetzt werden, sind Ermittler bemüht, festzustellen, inwieweit diese Aktivitäten legal oder möglicherweise in Verbindung zur Organisierten Kriminalität zu sehen sind. Viele Banken in der ehemaligen Sowjetunion sollen im Besitz von der russischen Organisierten Kriminalität zuzurechnenden Personen sein. Im vergangenen Jahr wurden mehr als 30 Personen aus dem Umfeld des russischen Banksystems ermordet. Die russischen Behörden glauben, daß diese Morde Ergebnis der Bemühungen organisierter Krimineller sind, das Bankwesen unter ihre Kontrolle zu bringen. Es erweist sich als schwierig, Geldwäscheaktivitäten aufzuzeigen. Es ist quasi unmöglich, Geldflüsse lückenlos nachzuweisen, da der Umtausch in andere Währungen durch Auslandsbanken erfolgt, und zwar sowohl vor Eintreffen der Gelder in den Vereinigten Staaten als auch nach Verlassen unseres Landes. Straftaten im Zusammenhang mit Umtausch in eine andere Währung werden zudem gewöhnlich in dem Land begangen, in dem der Transfer initiiert wurde, das heißt außerhalb des Zuständigkeitsbereiches der amerikanischen Behörden. 1994 schädigte ein russischer Krimineller die Citibank durch *hacking* um zehn Millionen US-Dollar. 1994 schmuggelte ein russischer Krimineller 1,2 Millionen US-Dollar in die Vereinigten Staaten, das heißt Schmuggel über internationale Grenzen.

Fall „Yvacheslav Kirillovich Ivankov“

Die Ermittlungen in dieser Sache wurden 1992 aufgenommen. Sie richten sich gegen Yvacheslav Kirillovich Ivankov, einen russischen „Dieb im Gesetz“ und gleichzeitig eine einflußreiche, der russischen Organisierten Kriminalität zuzurechnende Persönlichkeit, die sich seinerzeit in den USA aufhielt und an der Spitze einer international agierenden kriminellen Vereinigung stand, die in

zahlreichen europäischen, kanadischen und US-amerikanischen Städten aktiv war. 1995 konnte das FBI eine elektronische Überwachungsmaßnahme gemäß *Title III* durchführen. In diesem Zusammenhang wurden zwei Erpressungsopfer der Organisation um Ivankov bekannt. Sie erklärten sich zur Zusammenarbeit als Zeugen bereit. Folgeermittlungen des FBI führten am 8. 6. 1995 zur Festnahme des Ivankov und seiner russischen OK-Organisation in New York. Gegen Ivankov und acht andere Personen erging Haftbefehl wegen Verstoßes gegen *Title 18, U.S.C., Section 1951*; Störung des Handels durch Drohungen oder Gewalt.

Am 8. 7. 1996 wurden Ivankov und zwei andere Personen des gesamten ihnen zur Last gelegten Sachverhalts einschließlich Erpressung und Absprache zur Begehung von Straftaten für schuldig befunden. Dies ist der erste Fall, in dem das FBI und das russische Innenministerium (MVD) bei einem Ermittlungsverfahren von Anfang bis Ende Seite an Seite zusammengearbeitet haben. Zwei hochrangige Ermittler des Innenministeriums wurden vorübergehend dem FBI in New York zugeteilt, um die Ermittlungen zu unterstützen, beispielsweise durch Auswertung von Beweismaterial, das im Rahmen der Ermittlungen und vor und nach den Festnahmen gegen Ivankov und Mittäter erhoben worden war. Dies war auch das erste Mal, daß der *Kopf* einer der russischen Organisierten Kriminalität zuzurechnenden Gruppierung in den Vereinigten Staaten von Amerika vor Gericht gestellt und für schuldig befunden wurde.

Bekämpfung der Organisierten Kriminalität in einem großstädtischen Brennpunkt – das Beispiel Berlin.

Hagen Saberschinsky

Einleitung

„Organisierte Kriminalität“ und wie sie zu bekämpfen ist, das wird seit Jahrzehnten in Deutschland – aber auch in anderen Ländern – insbesondere durch Angehörige von Strafverfolgungsorganen, der Politik, der Wissenschaft und der Medien diskutiert. In zum Teil schwierigen Prozessen wurden das Rechtsinstrumentarium erweitert, Konzepte entwickelt, Organisationen geschaffen, Personal und Ressourcen für die Bekämpfung freigesetzt.

Trotz dieser gewaltigen Anstrengungen über Jahre hinweg muß man nüchtern bilanzieren, daß Organisierte Kriminalität nicht zurückgedrängt, geschweige denn beseitigt wurde. Im Gegenteil, sie hat sich geradezu metastasenartig ausgebreitet und sich zu einer ernststen Bedrohung für unseren Rechtsstaat ausgewachsen. Ein Ende dieser Entwicklung ist nicht abzusehen. Besonders bedeutend ist die internationale Vernetzung. In einigen Ländern dürfte durch Organisierte Kriminalität bereits die Staatlichkeit in Frage gestellt sein.

Eine wichtige Ursache für die außerordentliche Zuspitzung der Bedrohung scheint mir folgendes zu sein: „Organisierte Kriminalität“ ist, nachdem sie in langwierigen, teilweise quälenden Prozessen endlich als real existent begriffen worden war, zum *Einzel*-Phänomen reduziert worden und alle Maßnahmen zielten nur gegen die so zwar faßlicher definierte, doch inhaltlich simplifizierte kriminelle Erscheinungsform.

Zwar hat das „Programm für Innere Sicherheit – Fortschreibung 1994“ die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität zu einem polizeilichen Schwerpunkt erklärt, und es wird regelmäßig auch von der gesamtgesellschaftlichen Aufgabe der Bekämpfung gesprochen, aber was bleibt davon in der Praxis? Ein konzertiertes Vorgehen gegen die Organisierte Kriminalität unter ausdrücklicher Berücksichtigung ihres Umfeldes ist bisher nicht erfolgt.

Wir müssen meines Erachtens die Organisierte Kriminalität zwingend als ein Phänomen begreifen, dessen Ursachen, Bedingungen und Wirkkräfte häufig komplexer Natur sind und darüber hinaus oft internationale Interdependenzen aufweisen. Bei der Problemlösung muß berücksichtigt werden, daß Opfer der Organisierten Kriminalität nicht nur jedes Individuum sein kann, sondern auch das Gemeinwesen mit all seinen gesellschaftlichen Ebenen und seinen internationalen Verflechtungen.

Als ein Beispiel aus Berlin lassen Sie mich den Sozialhilfebetrug durch etliche bosnische Bürgerkriegsflüchtlinge oder andere Flüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien nennen, wobei es für mich jetzt keine Rolle spielen kann, daß hier die Grenze zwischen bandenmäßigem Handeln und Organisierter Kriminalität wahrscheinlich noch nicht überschritten ist.

Unter Vorlage von ge- und verfälschten Identitätspapieren (*Ligna Carta*), Geburtsurkunden und Führerscheinen beantragen Täter für sich und andere angeblich zuwendungsberechtigte Personen finanzielle Unterstützung bei den bezirklichen Sozialhilfestellen. Die Täter täuschen hierbei sowohl über ihre eigene Identität als auch über die Zahl tatsächlich existierender Familienangehöriger. In der Regel werden hierbei ein bis zwei, in verschiedenen Fällen fünf oder sechs Aliaspersonalien verwendet, in einem Fall wurden sogar 21 Falschidentitäten quer durch die ganze Republik und im Ausland benutzt.

Entgegengekommen ist in Berlin dabei die Tatsache, daß 23 Stadtbezirke in eigener Zuständigkeit unabhängig voneinander, ohne Datenverbund und vor allem ohne sicheres Verfahren der Identitätsfeststellung Sozialhilfe auszahlen mit der Folge, daß Täter mehrfach oder völlig unberechtigt kassieren.

So sind in Berlin bisher etwa 1.000 Verfahren wegen Urkundenfälschung und mittelbarer Falschbeurkundung im Zusammenhang mit Bürgerkriegsflüchtlingen aus dieser Region entstanden. Bisher konnten wir 25 Haftbefehle wegen Sozialleistungsbetruges im Zusammenhang mit banden- und gewerbsmäßigem Herstellen und Verfälschen von Urkunden erwirken. Der Schaden zu Lasten der Staatskasse ist aufgrund der bezirklichen Eigenständigkeit in diesem Bereich nicht zu beziffern. Allein in einem Großverfahren mit Bezug nach Österreich können wir zusammen mit der dortigen Polizei einen Schaden über eine Million DM nachweisen. Der illegale Gewinn der Täter wurde unter anderem zum Erwerb von Immobilien in Österreich genutzt.

Die Diskussion außerhalb der Polizei erschöpfte sich zunächst hauptsächlich in dem Streit, ob der Schaden tatsächlich so hoch sei wie behauptet und deshalb eine Änderung der unterschiedlichen Praxis, gar einen Datenverbund aller Bezirke oder eine sichere Identitätskontrolle – beispielsweise durch Fingerabdrücke – erfordere. Hier stünden schließlich bezirkliche Rechte gegenüber der Hauptverwaltung und bürgerliche Freiheitsrechte auf dem Spiel. Nunmehr ist für April 1997 ein Datenverbund zwischen den Sozialämtern geplant.

Organisierte Kriminalität entsteht nicht plötzlich, sondern entwickelt sich aus bestehenden Verhältnissen, nutzt und schafft Schwachstellen und Schlupflöcher; sie nährt sich von schwindendem Rechtsbewußtsein und ungutem gesellschaftlichen Klima.

Wenn Großstädte verschmutzen, Stadtteile zu Slums verkommen, rechtsfreie Räume entstehen, Aggressivität und Gewalt zur Gewohnheit werden, Kinder und Jugendliche sich selbst überlassen bleiben, Kleinkriminalität geduldet wird und der Staat nicht angemessen und konsequent reagiert, dann kann schnell das Klima entstehen, in dem das Rechtsbewußtsein erodiert, Vertrauen in den Staat verlorengeht, Straftaten zunehmen und kriminelle Karrieren gefördert werden.

Das ist der Humus für die Entstehung der Organisierten Kriminalität. Auch sie braucht ihre Nachfrage, ihren Markt in der Gesellschaft. Organisierte Kriminalität wurzelt in der konventionellen Kriminalität, sie nutzt deren Potentiale, vor allem rekrutiert sie dort ihre Handlanger und ihre Abnehmer.

Dies bedeutet, wir müssen uns mit dem Problem langfristig und strategisch auseinandersetzen – und zwar konzertiert unter Einbeziehung aller gesellschaftlichen Kräfte auf allen Ebenen – beginnend bei der Straftatenvorbeugung des einzelnen, über alle Einrichtungen, Institutionen, Behörden (vor allem auch der Ordnungsämter) einschließlich der Wirtschaftsunternehmen (positiv erinnert sei beispielsweise an die Wirkung der elektronischen Wegfahrsperrn in Kraftfahrzeugen) bis hin zur Legislative, Judikative und wegen der internationalen Ursachen und Gegebenheiten auch der Außenpolitik.

Es bedarf einer neuen Architektur zur Gewährleistung der Inneren Sicherheit, die konsequent die Umfeldbedingungen einbezieht und die letztlich gerichtet ist auf die nachhaltige Bekämpfung der drei maßgeblichen Bedrohungen unseres Rechtsstaates: Organisierte Kriminalität, politischer Extremismus und Ter-

rorismus. Die Politik muß hierzu klar vorgeben, was sie angesichts der Bedrohungslage für unseren Rechtsstaat bereit ist hinzunehmen beziehungsweise einzusetzen.

Kriminalgeographische Situation Berlins

Nach der Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten und damit auch Ost- und Westberlins hat sich die Kriminalitätssituation in der Stadt grundlegend geändert. Nach eher insularer Randlage findet sich die Stadt jetzt als geographischer, politischer und wirtschaftlicher Mittelpunkt wieder. Dies vor allem im Hinblick auf die gewaltigen politischen Veränderungen in Osteuropa. Das politische Gewicht Europas hat sich nach Osten verschoben. Schon damit ist Berlin zwangsläufig eine andere Rolle zugewachsen. Mit einer Entfernung von nur siebenzig Kilometern zum Nachbarland Polen ist Berlin ähnlich wie Wien *das* Einfallstor des Ostens in die westliche Welt geworden.

Berlin boomt. Die umfassende Veränderung von Wirtschafts- und Verwaltungsstrukturen, die gewaltigen Baumaßnahmen, die Vorbereitungen auf die Funktion als Sitz des Bundestages, des Bundesrates und der Bundesregierung und vieles mehr entwickeln eine erhebliche Sogwirkung für jegliche Art von Geschäften: legale und illegale. Die Investitionsmöglichkeiten in eine solche Entwicklung, das sich neu bildende Finanzzentrum mit den Verbindungen zur internationalen Finanzwelt schaffen eine hervorragende Grundlage für gewinnträchtige Anlagen. Das erleichtert natürlich auch die Wäsche illegal erworbener Gewinne, deren Investition in neue illegale Geschäfte oder die Anlage in der legalen Wirtschaft mit all den damit verbundenen Wettbewerbsverzerrungen und Problemen einer Schattenwirtschaft.

Die vorhandenen Verkehrsverbindungen mit den im Aus- und Neubau begriffenen nationalen und internationalen Strecken und Linien zu Lande, auf dem Wasser und in der Luft bieten zudem entscheidende logistische Voraussetzungen für das Umschlagen von Waren und für Dienstleistungen jeder Art und Menge. Sie gewährleisten eine hohe Mobilität auch von Straftätern.

Berlin mit knapp dreieinhalb Millionen Einwohnern – in einem etwas weiter gesteckten Kreis um die Stadt herum sind es etwa fünf Millionen Menschen – bildet einen Ballungsraum mit hoher Bevölkerungsdichte, starker Fluktuation und Anonymität. Wie andere Ballungsräume auch ist Berlin von einer hohen Massenkriminalität und einer damit verbundenen Straftäterkonzentration

betroffen. Zur Situationsbeschreibung gehört ebenfalls der hohe Ausländeranteil in der Stadt. Neben dem über zwölfprozentigen Anteil legal anwesender Ausländer ist von einer nicht quantifizierbaren Zahl von Ausländern ohne Aufenthaltsgenehmigung auszugehen.

Trotz erheblicher Bemühungen scheint zudem der Prozeß der Wiedervereinigung, unter anderem in der Angleichung der Lebensverhältnisse zwischen Ost und West, etwas zu stocken. Die notwendigen, erheblichen finanziellen Aufwendungen in der Stadt einerseits, der Wegfall auswärtiger Hilfen andererseits, reißen enorme Löcher im öffentlichen Haushalt und zwingen zu Einschnitten für den Bürger. Sein Geldbeutel wird immer schmaler, die Ausgabenlast größer. Gerade bei der Verteilung des Mangels brechen unterschiedliche Vorstellungswelten auf, die man schon überwunden glaubte. So ergeben sich teilweise erheblich differierende Vorstellungen über Funktion und Möglichkeiten des sozialen Rechtsstaates und insgesamt eine Situation nachlassender Akzeptanz gesellschaftlicher, vor allem auch rechtlicher Regeln. Dies wird gefördert durch eine sehr problematische Ausbildungs- und Arbeitsmarktsituation und dem scheinbar langfristigen Fehlen persönlicher Perspektiven. Die Solidarität schwindet, die Egoismen werden markanter.

Besondere Dramatik ergibt sich zudem aus der angespannten sozialen Situation in anderen europäischen Staaten. Für viele Menschen dort scheint Berlin die mindestens kurzfristige Lösung ihrer eigenen Perspektivlosigkeit oder wenigstens erster Anlaufpunkt zu sein. Das Wohlstandsgefälle nach Osten ist ganz erheblich. Nur eine gute Stunde von Berlin entfernt leben und arbeiten die Menschen für einen Bruchteil hiesiger Standards und Möglichkeiten. Der gigantische Warenverkehr zwischen Ost und West, die vielfältigen Möglichkeiten, ungehindert und unkontrolliert die Stadt zu erreichen, lassen Berlin in der Vorstellung so mancher Menschen nahezu als das Tor zum Eintritt in eine bessere, reichere Welt erscheinen.

In der Verantwortung vor seiner geschichtlichen und seiner kosmopolitischen Tradition versteht sich Berlin zudem als offene Stadt und sieht sich in der Pflicht für Hilfsbedürftige, Vertriebene und Verfolgte.

All diese und weitere Faktoren bilden in ihrem Zusammenwirken auch begünstigende Umfeldbedingungen für die Organisierte Kriminalität, die im Fall Berlin besonders geprägt ist von den Interdependenzen mit der östlichen Hemisphäre.

Allgemeine Kriminalitätssituation in Berlin

Berlin hat im Jahr 1995 mit nahezu 581.000 Straftaten einen neuen Höchststand in der Zahl registrierter Straftaten erreicht. Zu diesen Straftaten wurden über 160.000 Tatverdächtige ermittelt, davon ungefähr 34% Nichtdeutsche. Diese Zahlen bedeuten im Verbund mit weiteren Problemstellungen im polizeilichen Aufgabenspektrum eine erhebliche Belastung der objektiven Sicherheit und verstärken das Unsicherheitsgefühl der Bevölkerung.

Außer der Quantität der Straftaten ist es vor allem die zunehmende Qualität des Verbrechens, die Sorge bereitet. Sie ist stichwortartig umrissen mit der zunehmenden Organisiertheit und Professionalität, der Internationalisierung, der Gewaltanwendung mit deutlicher Tendenz zur Brutalität, den reisenden Tätern, den nichtdeutschen Tätern, den Intensivtätern.

Organisierte Kriminalität in Berlin – allgemein

Nach den in der Bundesrepublik vereinbarten Definitionskriterien haben wir 1995 in Berlin 86 Verfahrenskomplexe der Organisierten Kriminalität mit insgesamt 3.344 Einzelataten registriert, davon 35 Verfahrensfortschreibungen aus 1994.

Von den 504 ermittelten Tatverdächtigen in diesem Bereich waren 70,4% Nichtdeutsche. Sie gehörten 34 verschiedenen Nationalitäten an. Nur in 30 Verfahrenskomplexen wurden ausschließlich Täter einer einzigen Nationalität bekannt, in den übrigen wurden Täterzusammenschlüsse aus bis zu fünf unterschiedlichen Nationalitäten registriert, die in hohem Maße international agierten.

Bei den ethnisch strukturierten Gruppierungen fanden sich insbesondere Chinesen, libanesisch-kurdische Großfamilien, Vietnamesen, Angehörige der GUS-Staaten, Polen und Rumänen.

In mehr als 70% der Verfahrenskomplexe wurden gewerbliche oder geschäftsähnliche Strukturen, insbesondere aus dem Gastronomie- und Nachtlebenbereich sowie Handelsunternehmen festgestellt.

Vor allem mit den Mitteln der Gewalt und der Einschüchterung wird ein Klima der Angst erzeugt. Seit einigen Jahren werden zunehmend Schießereien zwischen rivalisierenden, zumeist ethnischen Gruppen, gezielte Hinrichtungsaktionen, selbst Bomben- und Handgranatenanschläge sowie Brandanschläge gegen milieutypisch genutzte Objekte festgestellt.

Das ganze Ausmaß der Brutalisierung durch die Organisierte Kriminalität in Berlin steht im offensichtlichen Zusammenhang mit dem überproportional hohen Anteil nichtdeutscher Straftäter in diesem Bereich. Viele von ihnen haben die Gewaltanwendung als eine existenzhaltende Notwendigkeit in ihren Regionen, insbesondere auch in Kriegen oder kriegerischen Auseinandersetzungen, kennengelernt und praktizieren sie zur Erreichung ihrer Ziele auch hier.

Während früher bei höherer Beteiligung deutscher Straftäter in Berlin noch regelmäßig „Absprachen“ untereinander getroffen und Auseinandersetzungen in der Öffentlichkeit vermieden wurden, um die Aufmerksamkeit der Strafverfolgungsbehörden nicht auf sich zu lenken, wird heute unter ausländischen Straftätern anscheinend nicht mehr verhandelt.

Die Aktionsfelder der Organisierten Kriminalität in Berlin sind sehr vielfältig.

Ohne Anspruch auf Vollständigkeit will ich einige ethnische Gruppierungen und Phänomene kurz skizzieren:

- Russisch-eurasische Gruppierungen agieren in den Bereichen:

Erpressung, Glücksspiel, Waffenhandel, Kfz-Delikte, Menschenhandel und Zuhälterei, Zigaretten- und Alkoholschmuggel, Wirtschaftsstraftaten, dubiose Geldtransaktionen.

- Chinesische Gruppierungen waren tätig in den Deliktsfeldern:

Erpressung, Schutzgelderpressung, Raub, Menschenhandel.

- Gruppierungen aus dem ehemaligen Jugoslawien sind besonders auffällig geworden in den Bereichen:

Einbruch, Hehlerei, Kfz-Delikte, Prostitution, Rauschgifthandel.

- Südamerikanische Gruppierungen operieren in den Bereichen:
Trick- und Taschendiebstahl, Fälschungen, Rauschgiftdelikte.
- Türkisch-kurdische beziehungsweise libanesisch-kurdische Straftäter in teilweise rivalisierenden Gruppierungen werden tätig im BtM-Handel, im „Lokalschutz“, beim bandenmäßigen Diebstahl in Warenhäusern.
- Türkisch-bulgarische Täter finden wir insbesondere im Rauschgifthandel und der Prostitutionsausbeutung; zunehmend dringen türkische Zuhälter in andere Bereiche der Organisierten Kriminalität vor.
- Vietnamesische Straftäter sind vor allem auf der unteren Vertriebsstufe des international organisierten illegalen Zigarettenhandels tätig. Konkurrierende vietnamesische Banden erpressen, rauben, entführen und morden im Umfeld des illegalen Zigarettenhandels.
- Nigerianische Straftäter sind über die bisherigen internationalen Tätigkeiten der „Nigeria-Connection“ bei Betrugs-, Fälschungs- und Kreditkartendelikten hinaus seit geraumer Zeit im Kokainbereich aktiv und fungieren hierbei als Hintermänner, die gezielt südamerikanische oder polnische Kuriere einsetzen.

Die Aufzählung ließe sich fortsetzen.

Vielfach ergeben sich Kontakte zwischen den ethnischen Gruppierungen. So werden beispielsweise vorhandene Strukturen aus dem Bereich des Rotlichtmilieus für Schleuserhandlungen oder zum Transfer erzielter Gewinne ins Ausland genutzt.

Es wäre ein Trugschluß anzunehmen, daß deutsche Straftäter nicht im Bereich der Organisierten Kriminalität agieren. Sie wirken jedoch zumeist unauffälliger, treten weniger gewalttätig auf und bieten deshalb geringere Ermittlungsansätze.

Ausgewählte Aktionsfelder der Organisierten Kriminalität in Berlin

Zwei herausragende Felder, über die die Medien im letzten Jahr häufiger berichtet haben, möchte ich aus polizeilicher Sicht etwas näher darstellen, und zwar:

- die Organisierte Kriminalität von Russen beziehungsweise Angehörigen der GUS und
- die Organisierte Kriminalität von Vietnamesen.

Die Täter der ersten Kategorie, in den Medien plakativ – wenn auch falsch – als *Russenmafia* bezeichnet, agieren für uns feststellbar insbesondere von Moskau und St. Petersburg über Prag, Budapest, Wien und Berlin bis nach New York und Kanada.

Nach offiziellen Angaben russischer Sicherheitsbehörden soll es im Bereich der ehemaligen Sowjetunion ungefähr 6.500 Gruppen und Banden geben, von denen wiederum 926 in 155 kriminellen Vereinigungen zusammengefaßt sind, an deren Spitze die sogenannten „Diebe im Gesetz“ stehen. Die Gesamtzahl der aktiven Mitglieder wird auf 100.000 geschätzt. Die Organisationsstrukturen sind hierarchisch aufgebaut.

Straftäter, denen teilweise Verbindungen zu diesen Strukturen nachgewiesen werden können, betätigen sich in Berlin in nahezu allen geldbringenden Deliktfeldern wie Menschenhandel und Prostitution, Diebstahl und Verschleiben teurer Kraftfahrzeuge, Hehlerei, Erpressungen, Schutzgelderpressungen, Entführungen, illegales Glücksspiel, Abfallschmuggel, Wirtschaftsstraftaten bis hin zu Tötungen.

Sie agieren oft hoch organisiert, zum Teil bandenmäßig, und nutzen häufig gewerbliche Strukturen. So erscheint uns in Berlin eine große Zahl von Firmen mit russischen Inhabern dubios. Man bedient sich juristischer Personen, das heißt diverser Firmenformen unterschiedlichen Zuschnitts im übrigen Deutschland, der Schweiz, Liechtenstein, Gibraltar und so weiter.

Die in bezug auf die sogenannte Russenmafia darzustellende Kriminalitätslage ist in besonderem Maße geprägt von den Möglichkeiten wirtschaftlicher Betätigung, die seit Öffnung der Ostgrenzen scheinbar unerschöpfliche Märkte erschlossen haben.

Wir stoßen bei unseren Ermittlungen häufiger auf Verträge, die viele Millionen US-Dollar-Beträge beinhalten. Informationen zufolge sollen diese Beträge unter anderem aus der Privatisierung ehemals staatlicher Unternehmen oder aus Geschäften mit Bodenschätzen und Energievorkommen der ehemaligen UdSSR stammen.

Die Täter transferieren – soweit aus Einzelfällen zu entnehmen ist – europaweit enorme Geldbeträge ohne für uns sofort erkennbare Vortat, sie haben sehr große Geldausgaben im Ausland und verwenden in starkem Maße Kreditkarten, bezogen auf schweizerische Banken und Firmenmängel. In den Medien heißt es häufig, eine Vielzahl von russischen Mafia-Organisationen operiere in Deutschland, speziell in Berlin.

Bezogen auf Berlin kann diese Aussage von der Polizei nicht bestätigt werden. Zwar kennen wir hier agierende „russische“ Straftäter, die auch mit anderen Straftätern bandenmäßig kooperieren und oft in ein internationales Netzwerk eingebunden zu sein scheinen. Einige stehen sogar in dem Ruf, Residenten krimineller Organisationen zu sein. Wir haben aber zur Zeit keine gerichtswertbaren Beweise für etablierte kriminelle russische Organisationen in Berlin, die gar Teile des Marktes dominieren.

Die Opfer der in diesem Zusammenhang polizeilich bekanntgewordenen Gewalttaten stammten bislang überwiegend aus dem Bereich der ehemaligen UdSSR. Allerdings sind Gefahren auch für Unbeteiligte offenkundig, beispielsweise bei Schießereien oder Entführungen in der Öffentlichkeit.

Nicht einschätzbar ist die gesamtgesellschaftliche Gefahr, die durch die genannten Geldmengen droht, wenn sie letztendlich nach entsprechender Verschleierung in den legalen Wirtschaftskreislauf einfließen. Hieraus erwachsen Positionen wirtschaftlicher sowie auch möglicher politischer Macht, die zu einer systematischen Bedrohung des Rechtsstaates führen können.

Wir werden zukünftig unsere *intelligence*-Arbeit auf diesem Sektor intensivieren.

Hierzu gehört – unter Beachtung datenschutzrechtlicher Bestimmungen – auch die Möglichkeit einer systematischen Erschließung aller im Bereich der öffentlichen Verwaltung verfügbaren relevanten Datenbestände mit dem Ziel, einen möglichst vollständigen Überblick über den Gesamtumfang der kriminellen Aktivitäten dieser Personen zu erhalten. Dies betrifft Datenbestände der Ein-

wohnermeldebehörde genauso wie der Ausländerbehörde, des Kraftverkehrsamtes, der Bezirksämter (Abteilung Sozialwesen, Abteilung Wirtschaft), der Grundbuchämter. Wir haben konkrete Erkenntnisse, daß noch nicht einmal unter dem Dach eines Bezirksamtes vorhandene Daten über Personen abgeglichen werden, die Sozialhilfeleistungen erhalten und gleichzeitig auf der Grundlage der Gewerbeerlaubnis desselben Bezirksamtes gewerbliche Einkünfte in nennenswerter Höhe erwirtschaftet haben. Unter anderem auf diese Weise wird der Staat um Summen in Millionenhöhe betrogen.

Ferner benötigen wir regelmäßig Informationen der deutschen Auslandsvertretungen über Visaerteilungen, um den Überblick über einströmende Personen und Gruppen zu vervollständigen. Die Visaerteilung erfolgt unter anderem auf der Basis von „Einladungen“ hier ansässiger Landsleute, die quasi als Bürgen auftreten, wenn während des Aufenthaltes unerwartete Kosten anfallen. Nach der gegenwärtigen Praxis werden solche Einladungen auch von Einzelpersonen oder Firmen in großer Zahl gegen Entgelt versandt. Eine Prüfung der wirtschaftlichen Verhältnisse wird nicht vorgenommen. Tatsächlich treten sogar Sozialhilfeempfänger als Einladende auf.

Die Organisierte Kriminalität durch *Vietnamesen* in Berlin rankt sich insbesondere um den illegalen Zigarettenhandel, für dessen Bekämpfung als Fiskaldelikt der Zoll originär zuständig ist. Die Problematik vietnamesischer Straftäter zeigte sich für Berlin erst nach der Wiedervereinigung. Anfangs trat diese Nationalitätengruppe nur mit relativ leichter Kriminalität wie Produktpiraterie bei Jeans, Kassetten und Videokassetten und dem Verkauf einzelner Schachteln von Zigaretten in Erscheinung. Etwa 1991 entwickelte sich eine Monopolisierung des illegalen Zigarettenhandels durch Nordvietnamesen.

Diese unversteuerte Ware stammt allgemein aus legaler Produktion, die vor allem über Freihäfen für den internationalen Markt bestimmt ist. Auf dem Weg durch die Bundesrepublik ins Ausland wird Ware in Deutschland abgezweigt oder vom Ausland auf vielfältige Weise wieder illegal eingeführt. Dem Staat entsteht so jährlich ein Steuerschaden in Höhe von schätzungsweise ein bis zwei Milliarden DM.

Im Hintergrund der Vertriebsstruktur agieren für den Groß- und Zwischenhandel sowie für den Transport insbesondere Deutsche, Polen, Schweizer und Russen. Die Ware landet schließlich bei den Straßenhändlern, bei denen es sich überwiegend um vietnamesische Staatsangehörige handelt.

In Berlin halten sich ungefähr 30.000 Vietnamesen auf, davon etwa 8.000 legal. Etwa 10.000 dieser Vietnamesen waren bis vor kurzem an 1.200 Handelsplätzen – insbesondere im Ostteil der Stadt – im illegalen Zigarettenhandel tätig. Sie haben den Verkauf und dessen Absicherung mit Verkäufern, Bunkerhaltern, Kassierern und Observanten durchorganisiert und passen sich flexibel neuen Gegebenheiten an. Im Straßenhandel sind im wesentlichen illegal hier lebende Ausländer beziehungsweise Asylbewerber tätig. Die ehemaligen Vertragsarbeiter sowie die sogenannten *boat-people* spielen dabei kaum eine Rolle.

Die illegalen Gewinne sind erheblich. Zwischen Produktionskosten und Straßenverkauf liegt eine Preisdifferenz von schätzungsweise 20 DM je Stange. Bei einer Lkw-Ladung mit 50.000 Stangen Zigaretten kann nach Abzug der Kosten ein Gewinn von ungefähr 850.000 DM eingestrichen werden. Gewinne aus der unteren und mittleren Händlerebene werden teilweise nach Vietnam transferiert. Ein Verfahren richtete sich gegen eine Berliner Firma, weil über sie mehr als 100 Millionen DM nach Vietnam transferiert wurden. Es handelte sich um zahlreiche kleinere Einzahlungen vietnamesischer Staatsangehöriger.

Mittlerweile wissen wir um neue Formen von Geldüberweisungen. So wird beispielsweise bei einer Kontaktperson in Berlin eine bestimmte Summe bar eingezahlt, die Einzahlung telefonisch in Vietnam bestätigt und dort die entsprechende Summe gegebenenfalls unter Abzug von „Bearbeitungsgebühren“ direkt an den benannten Empfänger ausgezahlt. Die hier eingenommenen Gelder werden gesammelt und zu einem späteren Zeitpunkt über geheime Wege nach Vietnam gebracht. Es gibt Vermutungen, daß die Gelder mittlerweile verstärkt auch im Gastronomiegewerbe in Berlin investiert werden.

Parallel zu den Vertriebsstrukturen entwickelten sich hochgradig organisierte und in Bandenchefs, Stellvertreter, Unterführer, Logistiker, Soldaten strukturierte vietnamesische Erpresserbanden, die an den Gewinnen der illegalen Straßenhändler durch Raub, Erpressungen, Entführungen oder Morde partizipieren. Sie erhalten logistische Unterstützung auch durch Deutsche, die beispielsweise Wohnungen, Kraftfahrzeuge und Handys gegen Bezahlung zur Verfügung stellen.

1992 kam es zu den ersten gewalttätigen Auseinandersetzungen zwischen Nordvietnamesen, im Dezember 1992 zum ersten Mord. Tatmittel waren anfangs noch mehrheitlich Messer und Samurai-Schwerter. Jetzt sind die Bandenmitglieder regelmäßig mit Schußwaffen bis hin zu Maschinenpistolen aus-

gerüstet, von denen sie hemmungslos – auch auf öffentlichem Terrain – Gebrauch machen. Gegner werden teilweise regelrecht hingerichtet.

Die Gewalt richtet sich zum einen gegen zahlungsunwillige Zigarettenhändler, von denen sie monatlich je nach Umsatz pro Stellplatz zwischen 1.000 DM und 14.000 DM sogenannte „Steuern“ verlangen, zum anderen vor allem auch gegen konkurrierende Banden im Kampf um Marktpositionen. Vorläufiger Höhepunkt war am 12. 5. 1996 die Auffindung von sechs exekutierten Vietnamesen einer Erpresserbande in einem Hochhaus in Berlin-Marzahn und zwei Tage später die Ermordung von drei Vietnamesen einer konkurrierenden Erpresserbande an einem Bahndamm in Nähe des S-Bahnhofes Nöldnerplatz.



Polizeipräsident Hagen Saberschinsky stellt den regionalen Schwerpunkt Berlin als zentrales Einfallstor für die Organisierte Kriminalität vor.

Insgesamt sind in Berlin seit Dezember 1992 in diesem Zusammenhang 39 Vietnamesen ermordet worden. In Berlin und den neuen Bundesländern sind insgesamt 92 Vietnamesen ums Leben gekommen.

Nachdem nordvietnamesische Erpressergruppierungen verdrängt wurden, handelt es sich in der Folgezeit hauptsächlich um Auseinandersetzungen zwischen

zwei mittelvietnamesischen Erpresserbanden (Ngoc Thien und Quang Binh) mit Untergruppierungen. Dieser international organisierte illegale Zigarettenhandel und die damit verbundene Gewaltkriminalität erstreckt sich über Sachsen, Thüringen, Sachsen-Anhalt, Brandenburg und Berlin sowie in das Ausland.

Bekämpfungsansätze in Berlin

Die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität in Berlin gewährleisten wir insbesondere

- durch spezielle Organisationseinheiten, die sowohl personen- als auch deliktbezogen arbeiten, insbesondere auch Finanzermittlungen durchführen und wirtschaftskriminalistische Prüfungen vornehmen,
- durch Organisationseinheiten, die ausgerichtet an ethnischen Zugehörigkeiten das Phänomen bekämpfen und
- durch die Bildung von Sonderkommissionen.

Dies ist aber nur eine Grundstruktur, die wir gegebenenfalls flexibel den jeweiligen Erfordernissen anpassen. Zum Beispiel bei der Verfolgung der im Bereich der Gewaltdelikte tätigen Vietnamesen unternehmen wir erhebliche Anstrengungen insbesondere mit vier konzeptionellen Schwerpunkten:

1. Personalintensive Ermittlungen unter Ausnutzung des gesamten rechtlich zulässigen Instrumentariums
2. Gezielte Informationsbeschaffung und -auswertung zur Erlangung von Hintergrunderkenntnissen über Tätergruppierungen, Arbeitsweisen, Logistik und zur Gewinnung von Sachbeweisen
3. Koordinierter Einsatz schutzpolizeilicher Kräfte zur gezielten Informationsgewinnung und zur Erreichung eines dauerhaften und effizienten Verfolgungsdrucks gegen den illegalen Straßenhandel im Stadtgebiet
4. Initiieren und Unterstützen der Aktivitäten anderer Zuständigkeitsträger im In- und Ausland mit dem Angebot konstruktiver Zusammenarbeit

In den ersten beiden Feldern (Ermittlungen und gezielte Informationsbeschaffung) hat die Berliner Polizei eine Ermittlungskommission eingerichtet, der mittlerweile 35 hochqualifizierte Kriminalbeamte einschließlich einer kompletten Mordkommission angehören. Sie hat im Bedarfsfall einen unmittelbaren, vorrangigen Unterstützungsanspruch auf eine größere Zahl Operativkräfte. Das ist ein personeller Aufwand, der sich an der Grenze unserer Möglichkeiten bewegt, will man nicht andere wichtige Bereiche deutlich vernachlässigen.

Im Bereich schutzpolizeilicher Einsatzformen wurde eigens eine Arbeitsgruppe zur stadtweiten Koordinierung und Steuerung aller diesbezüglichen Einsätze und deren Auswertung in enger Abstimmung mit der Ermittlungskommission geschaffen.

Der für die Bekämpfung des illegalen Zigarettenhandels originär zuständige Zoll ist aufgrund der geringen personellen Ausstattung nicht in der Lage, auf der Straße gegen die Zigarettenhändler und gegen die Käufer in adäquater Weise vorzugehen, so daß die Berliner Schutzpolizei den Löwenanteil dieser Bekämpfungsmaßnahmen wahrnimmt. Es wurden in 18 Monaten etwa 11.500 Einsätze an 1.151 Orten durchgeführt.

Dabei wurden allein durch die Berliner Polizei über 36 Millionen Zigaretten und 490.000 DM Verkaufserlöse auf der Straße sichergestellt, eine Fülle wertvoller Informationen gewonnen und erheblicher Druck auf die illegalen Händler und ihre Helfer sowie auch auf Käufer ausgeübt.

Die wirkungsvolle Bekämpfung vietnamesischer Straftäter ist eine gewaltige kriminalistische Herausforderung. Es ist sehr schwierig, die „Mauer des Schweigens“ bei den Beteiligten zu durchbrechen, die durch ethnische Geschlossenheit, durch praktizierte Gewalt und Einschüchterung sowie durch die riesigen Gewinnmöglichkeiten und andere Abhängigkeiten entstanden ist. Wir haben darum besonders auf die Gewinnung von Sachbeweisen abgestellt.

Ein weiteres Problem ist, daß Hinterleute sich oft im Ausland aufhalten. Auch die Handlanger der Gewalt setzen sich häufig nach dort ab. Insoweit kommt der internationalen Zusammenarbeit der Polizeien und den außenpolitischen Aktivitäten eine wesentliche Rolle zu (unter anderem Abschluß des Rückübernahmeabkommens mit der Sozialistischen Volksrepublik Vietnam).

Trotz dieser besonderen Probleme konnten durch die konzeptionellen, sehr personalintensiven Maßnahmen der Berliner Polizei im Jahr 1996 bisher 62 Haftbefehle gegen 49 Personen wegen Mordes, versuchten Mordes, erpresserischen Menschenraubes, unbefugten Waffenbesitzes und so weiter erwirkt werden. 45 der mit Haftbefehl Gesuchten wurden zwischenzeitlich festgenommen. Von 19 Morden in diesem Jahr konnten wir bereits 15 aufklären. Von 85 Schußwaffen, die vietnamesische Straftäter vom August 1992 bis Mai 1996 eingesetzt haben, wurden 42, darunter vier Maschinenpistolen, sichergestellt. Am 18. 10. 1996 wurden in Berlin erstmalig zwei Vietnamesen wegen Mordes zu lebenslanger Haft verurteilt.

Insbesondere durch die Aufklärung von drei Mordfällen mit fünf Toten sowie vier Entführungen im Frühjahr und Sommer diesen Jahres und den damit in Verbindung stehenden Festnahmen von zehn beschuldigten Vietnamesen haben wir nicht nur unser Wissen über Strukturen und Zusammenhänge ergänzen können, sondern konnten glücklicherweise davon ausgehen, daß die maßgeblichen Banden im Hinblick auf Logistik und Personal zumindest zeitweise in erheblicher Weise geschwächt worden sind. Außerdem gelang dann im September durch eine konzertierte Aktion mit dem Bundeskriminalamt, dem Zoll, dem BGS und im Zusammenwirken mit Polizeien anderer Bundesländer die Festnahme des Anführers und anderer Mitglieder der dominierenden Nqoc-Thien-Bande in Berlin. Damit wurde diese Gruppierung zumindest strukturell aufgelöst.

In der Nacht zum 28. 10. 1996 wurde nach intensiver Zielfahndung der Berliner Ermittlungsgruppe „Vietnam“ der Chef der Quang-Binh-Bande durch Spezialkräfte der Brandenburger Polizei in Meißen/Sachsen festgenommen. Durch die schutzpolizeilichen Aktivitäten gegen die Zigarettenhändler werden im übrigen zur Zeit nur noch etwa 120 Handelsplätze temporär genutzt, und es wurde eine erhebliche Angebotsverknappung erzielt.

Die Erfolge gegen die Erpresserbanden werden jedoch nur Pyrrhussiege sein, wenn es dem Zoll nicht nachhaltig gelingt, den Ausgangspunkt für das Morden zu beseitigen, das heißt die international organisierten Strukturen des illegalen Zigarettenhandels zu zerschlagen. Sonst bilden sich sehr schnell neue Organisationen, die in das entstandene Vakuum nachrücken.

Aufgrund erheblicher Berliner Bemühungen wurde im Frühjahr 1996 von dem originär zuständigen Zoll die Organisationseinheit ZOK zu diesem Zweck eingerichtet. Ich hoffe, daß deren Arbeit schnellstmöglichst von Erfolg gekrönt sein wird.

Auch das Bundeskriminalamt hat in den letzten Monaten der Problematik besondere Aufmerksamkeit gewidmet und erstellt ein nationales und internationales Lagebild, richtet ein geeignetes Datenverarbeitungssystem ein, koordiniert und leistet personelle und materielle Unterstützung der beteiligten Behörden: Es hat je einen Verbindungsbeamten zu der Berliner Ermittlungsgruppe sowie nach Hanoi entsandt und forciert die internationale Zusammenarbeit.

Auch der Bundesgrenzschutz und die Zollfahndungsämter unterstützen aktiv. Die Zusammenarbeit mit den betroffenen Länderpolizeien gestaltet sich sehr positiv. Solch pragmatische Kooperation prüfen wir gegebenenfalls auch in anderen Aktionsfeldern der Organisierten Kriminalität.

Zukünftig werden wir bei der OK-Bekämpfung besondere Schwerpunkte setzen bei

- der *intelligence*-Arbeit
- der Ausschöpfung der wirtschaftskriminalistischen Möglichkeiten, insbesondere die konsequente Abschöpfung illegaler Gewinne, im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten
- der verstärkten Gewinnung von Sachbeweisen und der Nutzung zulässiger technischer Möglichkeiten
- der Forcierung der internationalen Zusammenarbeit

Darüber hinaus werden wir weiterhin flexibel und konsequent personenbezogene und tätergruppenorientierte sowie deliktübergreifende Ermittlungen wählen und fördern sowie die vorhandenen Gesetzesinstrumentarien vollständig nutzen.

Ich mache kein Hehl daraus, daß die angemessene Bekämpfung der Organisierten Kriminalität auch bei uns eine permanente interne Auseinandersetzung um Personal und Ressourcen bedeutet. Es setzt bei den Verantwortlichen ein gutes Stück gesamtbehördliches Denken und die Einsicht voraus, daß die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität eben nicht erst bei dem konkreten Fall beginnt, sondern deutlich früher. Und das fordert an entsprechender Stelle auch Personal und Material.

Es ist aber ein sehr ernst zu nehmendes Anzeichen für die Unterwanderung unserer Gesellschaft durch Organisierte Kriminalität, wenn Verantwortungsträger bekennen müssen, daß die Bekämpfung dieses Phänomens schon seit einiger Zeit unter personellen Aspekten „ein Faß ohne Boden“ ist.

Zusammenfassung, Ausblick, Forderungen

Für Berlin darf ich – vor allem nach den völlig veränderten Verhältnissen durch die Wiedervereinigung und den grundlegenden politischen Umwälzungen nach dem Zusammenbruch der UdSSR – in Anspruch nehmen, daß wir als Polizei unter Anspannung aller Kräfte die wesentlichen Probleme der Inneren Sicherheit weitgehend im Griff haben. Das gilt trotz defizitärer Bereiche und aktuellem Handlungsbedarf auch für die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität.

Wir spüren in Berlin aber vielleicht etwas früher und deutlicher als anderenorts in Deutschland, daß die Probleme sich gravierend verstärken und nicht mehr beherrschbar zu sein drohen. Dies gilt vor allem für die Straftäter und kriminellen Organisationen, die aus der östlichen Hemisphäre nach Mittel- und Westeuropa und damit insbesondere auch nach Berlin wirken. Die sozialen, wirtschaftlichen und politischen Hintergründe, insbesondere das bestehende Wohlstandsgefälle, sind weitgehend bekannt.

Die Ursachen können nur auf politischem Wege angegangen werden. Mit den kriminellen Phänomenen werden sich aber die Strafverfolgungsorgane zu befassen haben. Und da stehen uns herbe Zeiten bevor, auf die wir uns einrichten müssen.

Uns ist auch sehr wohl bewußt, daß Organisierte Kriminalität als komplexes, oft überregionales, nationales und internationales Phänomen wirksam nur im Verbund mit anderen zuständigen Behörden bekämpft werden kann und wir die Unterstützung aller gutmeinenden gesellschaftlichen Kräfte sowie neue Ansätze brauchen.

Es besteht dringender Handlungsbedarf, den ich wie folgt zusammenfasse:

- In Anbetracht der Bedrohung benötigen wir in Deutschland eine neue Architektur zur Gewährleistung der Inneren Sicherheit, die die Umfeldbedingungen und alle gesellschaftlich relevanten Kräfte konkret einbezieht

und die letztlich ausgerichtet ist auf die Bekämpfung der vorrangigen Bedrohungspotentiale: *Organisierte Kriminalität, politischer Extremismus, Terrorismus*.

- Die Politik muß hierzu langfristig klar vorgeben, was sie angesichts der bestehenden und zu erwartenden Bedrohung will. Das heißt, welches Rechtsinstrumentarium, wieviel Personal und welche Ressourcen werden den Strafverfolgungsbehörden zur Verfügung gestellt? Was muß der Rechtsstaat hinnehmen, und wer trägt dafür die Verantwortung?
- Die internationalen Bemühungen zur verbesserten OK-Bekämpfung müssen schneller zu pragmatischen Ergebnissen führen. Unabdingbare Voraussetzung hierfür ist jedoch weiterhin, daß die jeweils nationale Verbrechensbekämpfung gewährleistet ist.
- Die Zentralstellen des Bundes müssen bei der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität (aber auch des politischen Extremismus und Terrorismus) in engem Verbund mit den Länderpolizeien stärker als jemals zuvor
 - die *intelligence*-Arbeit forcieren, die Datenverarbeitung zwischen Bund und Ländern koordinieren und sicherstellen,
 - verstärkt in den dafür geeigneten Feldern eigene Ermittlungen, vor allem in Strukturverfahren führen,
 - die Länderpolizeien mit Spezialeinheiten und spezieller Ausrüstung unterstützen oder eine solche Unterstützung koordinieren und
 - die internationale Zusammenarbeit aktiv gestalten beziehungsweise koordinieren.

Lassen Sie mich zu diesem Punkt folgendes anfügen:

Organisierte Kriminalität ist in Deutschland in erster Linie ein Phänomen der Ballungsräume und weist zunehmend nationale und internationale Bezüge auf. Den dort verantwortlichen Polizeibehörden wächst zunehmend eine Rolle zu, die ursprünglich zumindest in Teilbereichen dem Bundeskriminalamt zugeordnet war. Während man auch im Hinblick auf die voranschreitende Internationalisierung nach 1990 von einem Europa der Regionen spricht, ist das Verhältnis der Länderpolizeien zu der Zentralstelle der Verbrechensbekämpfung weitgehend unverändert.

Hier besteht Klärungsbedarf für die Zukunft, weil mit der jeweiligen Definition natürlich auch die Mitteldiskussion verbunden ist. Entweder wird die Rolle der Zentralstellen neu definiert und der Bund begibt sich stärker in die Pflicht, was ich selbst für richtig hielte, oder die Länderpolizeien müssen über ihre bisherigen pragmatischen Allianzen hinaus zu einer grundsätzlich anderen Aufgabenwahrnehmung mit entsprechenden Konsequenzen bei den Haushaltsmitteln gelangen, die gegebenenfalls auch reguläre internationale Kontakte miteinbezieht. Interpol und Städtepartnerschaften sind allein nicht die Mittel, die uns erfolgreich arbeiten lassen.

Die Organisierte Kriminalität ist eine Bedrohung für den Rechtsstaat. Dieser Rechtsstaat verkörpert die Sicherung der bürgerlichen Freiheitsrechte. Wohlstand und Frieden in dieser Gesellschaft sind aber auch ein Zeichen und ein Ergebnis des sozialen Friedens. Der Sozialstaat sichert die sozialen Rechte. Diese sind aber in bisher einmaliger Weise auf den Prüfstand gelangt. Die Organisierte Kriminalität mit all ihrer Klientel lebt auch von der Ausbeutung sozialer Errungenschaften. Sie gefährdet über die Bedrohung der bürgerlichen Freiheitsrechte hinaus den sozialen Frieden und stellt in dieser Konsequenz auch eine Bedrohung für den Sozialstaat dar.

Hier nicht alles Notwendige versucht oder getan zu haben, dürfen wir uns nicht nachsagen lassen.

Die Logistik der Organisierten Kriminalität. Erkenntnisse eines interdisziplinären Forschungsansatzes*

Ulrich Sieber

„Organisierte Kriminalität“ ist in Deutschland nicht nur zu einem medienwirksamen Schlagwort geworden, sondern auch zu einem Schlüsselbegriff für die Reform der Kriminalpolitik. Einigkeit besteht dabei zwar darüber, daß Organisierte Kriminalität eine besondere Form gemeinschaftlicher Tatbegehung darstellt, die insbesondere durch ein kaufmännisch-geplantes Vorgehen (*crime industry*) geprägt ist.¹ Der Begriff der „Organisierten Kriminalität“² und die Art des planmäßigen Zusammenwirkens der Straftäter sind jedoch ebenso unklar, wie Umfang und Gefährlichkeit des organisierten Verbrechens in Deutschland umstritten sind. Ein ähnlich grundlegendes Defizit besteht auch im Bereich der Prävention: In Deutschland wurden zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität zwar zahlreiche wichtige Reformmaßnahmen verwirklicht, jedoch fehlt es bisher an einem umfassenden Präventionskonzept.

Zur Erhellung der Struktur und der Verbreitung Organisierter Kriminalität entwickelte der Verfasser 1993 gemeinsam mit Marion Bögel einen neuen Forschungsansatz zur „Logistik der Organisierten Kriminalität“ (LOOK). Die Untersuchung legte den Begriff der „Organisierten Kriminalität“ in einer flexiblen Arbeitshypothese weit aus und erfaßte die Strukturmerkmale organisier-

* Vortrag auf der Arbeitstagung des Bundeskriminalamtes am 21. November 1996 in Wiesbaden. Ein Teil des Beitrages (über das Forschungsprojekt LOOK I) wurde vorab in JZ, Heft 15/16, 1995, S. 758 ff., veröffentlicht.

¹ Vgl. z. B. Kerner, in: Kaiser, Kerner, Sack und Schellhoss (Hg.): Kleines Kriminologisches Wörterbuch. 1993 (3. Aufl.), S. 377 ff. (Stichwort „Organisiertes Verbrechen“).

² Eisenberg, in: NJW, Heft 16, 1993, S. 1033 ff., weist darauf hin, daß es sich bei der „Organisierten Kriminalität“ um ein vor allem an Tätergemeinschaften orientiertes und weniger massenstatistisches Phänomen handele, so daß die Begriffe „Organisiertes Verbrechen“ oder „Organisierte Straftatbestände“ eher zutreffend seien. Der Begriff der „Organisierten Kriminalität“ hat sich jedoch inzwischen weltweit (in Deutschland insbesondere auch in der Gesetzgebung) eingebürgert und wird deswegen auch hier beibehalten.

ter Straftätergruppen in einem betriebswirtschaftlichen Analyseraster. Dieser Ansatz wurde dann in einer vom Bundeskriminalamt unterstützten Pilotstudie (LOOK I) über die internationale Kfz-Verschlebung, die Ausbeutung von Prostitution, den Menschenhandel und das illegale Glücksspiel empirisch überprüft. Die Untersuchung ergab dabei neben Erkenntnissen über die Struktur der Organisierten Kriminalität vor allem auch Anstöße für neue Präventionsansätze, mit deren Hilfe Logistikstrukturen organisierter Tätergruppen gezielt beeinträchtigt werden können. Der Erfolg dieser Analyse führte dazu, daß das Forschungskonzept in den Jahren 1994 bis 1996 im Auftrag der Europäischen Kommission auf die Untersuchung des organisierten Subventions- und Steuerbetruges zum Nachteil der Europäischen Gemeinschaft ausgedehnt wurde (Projekt LOOK II). Seit 1996 wird der Forschungsansatz darüber hinaus – wiederum in Zusammenarbeit mit dem deutschen Bundeskriminalamt – in einer Untersuchung über Geldwäsche und Gewinnaufspürung eingesetzt (LOOK III).

Der folgende Beitrag faßt die bisherigen Ergebnisse der drei LOOK-Studien zusammen: Der erste Teil gibt zunächst einen Überblick über die bisherigen deutschen Konzepte zur Erforschung und Bekämpfung der Organisierten Kriminalität, in die er den vorliegenden Forschungsansatz einordnet. Der zweite Teil stellt die empirischen Ergebnisse der Projekte vor. Der dritte Teil erörtert die daraus resultierenden Ansätze für neue Präventionsstrategien.³

³ Vgl. zusammenfassend zu den folgenden Ausführungen: Ulrich Sieber und Marion Bögel: Logistik der Organisierten Kriminalität (LOOK I). (BKA-Forschungsreihe Bd. 28) Wiesbaden 1993 (zum Forschungsprojekt LOOK I); Ulrich Sieber: Subventionsbetrug und Steuerhinterziehung zum Nachteil der Europäischen Gemeinschaft. In: (Schw)ZStR, Heft 4, 1996, S. 357 ff. (zum Forschungsprojekt LOOK II).

I Konzepte zur Erforschung und Bekämpfung der Organisierten Kriminalität

A Allgemeine Entwicklung der Organisierten Kriminalität in Deutschland

Organisierte Kriminalität in Deutschland⁴ ist kein neues Phänomen. Berichte über gut organisierte Räuberbanden reichen bis ins frühe Mittelalter zurück.⁵ Nach den Erkenntnissen von Radbruch/Gwinner breitete sich insbesondere zwischen 1790 und 1810 „das Räuberwesen wie ein einheitliches, engmaschiges Netz über große Teile Deutschlands aus und arbeitet(e) mit allen Mitteln des Terrorismus“.⁶

Im ausgehenden 19. Jahrhundert entstanden Vorbestraften- und Zuhältervereine⁷: 1930 gab es beispielsweise in Berlin etwa 40 solcher Gruppen, die sich in drei Ringen zu einer Dachorganisation zusammenschlossen.⁸ In der Zeit des Nationalsozialismus nach 1933 wurden diese Ringvereine massiv bekämpft und aufgelöst.

⁴ Zur Entwicklung außerhalb Deutschlands vgl. z. B. für Italien: Hess: Mafia. 1970; für Belgien und die Niederlande: Roth und Frey: Het verenigd Europa van de Mafia. 1994; für die USA: Kefauver (Hg.): The Kefauver Committee Report on Organized Crime. 1951; Passas (Hg.): Organized Crime. 1995; für Japan: Sieber: Organisierte Kriminalität in Japan und in Deutschland. In: Festschrift für Koichi Miyazawa, 1995, S. 265 ff. Siehe dazu auch die Landesberichte bei Gropp (Hg.): Besondere Ermittlungsmaßnahmen zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität. Ein rechtsvergleichendes Gutachten. 1993.

⁵ Vgl. dazu auch Boettcher: Handwörterbuch der Kriminologie. (Bd. 3) 1975, S. 466 ff.; Exner: Kriminologie. 1949 (3. Aufl.), S. 251: „Organisiertes Verbrechen und Gaunertum hat es schon vor Jahrhunderten gegeben“.

⁶ Vgl. Radbruch und Gwinner: Geschichte des Verbrechens. 1951 (zit. nach Neuaufl. 1991), S. 348 und 353 ff.: „Es gab keine förmliche Mitgliedschaft, sondern nur ein Umeinanderwissen, die Kenntnis, auf bestimmte Personen für kriminelle Unternehmungen rechnen zu können, und zwar in verschiedenen Rollen: als Kundschafter vor der Tat, als Teilnehmer an dem Raube selbst, nach der Tat als Hehler und Beherberger.“

⁷ Vgl. Exner: Kriminologie. A. a. O., S. 252 ff. (der die Zuhälter- und Vorbestraftenvereine als „Verbrechergewerkschaften“ bezeichnet); Göppinger: Kriminologie. 1997 (5. Aufl.), S. 550 f.

⁸ Vgl. Exner: Kriminologie. A. a. O., S. 252 ff.

Die Entwicklung unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg ist wenig erforscht. Bis in die 60er Jahre verneinte man die Existenz einer Organisierten Kriminalität.⁹ In den 70er Jahren wurden – vor allem 1973 von Kerner¹⁰ und auf der Arbeitstagung des Bundeskriminalamtes von 1974 – „neuartige Zusammenhänge von Straftätern mit kommerzieller Zielsetzung“¹¹ ermittelt. Die Existenz einer mafia-ähnlichen Parallelgesellschaft wurde jedoch bestritten. Erst in den 80er Jahren konnten neben lockeren Straftäterverflechtungen Stützpunkte ausländischer krimineller Organisationen festgestellt werden, die dann in den 90er Jahren Gegenstand vor allem der Polizeiforschung wurden.¹²

Der deutsche Gesetzgeber reagierte 1992 mit dem „Gesetz zur Bekämpfung des illegalen Rauschgifthandels und anderer Erscheinungsformen der Organisierten Kriminalität (OrgKG)“.¹³ Verabschiedet wurden dabei neue Vorschriften über das Abschöpfen illegaler Gewinne, höhere Mindeststrafen für bandenmäßig begangene Betäubungsmittelkriminalität, Änderungen und Klarstellungen des Ermittlungsinstrumentariums (insbesondere über den Einsatz sogenannter „Verdeckter Ermittler“) sowie Maßnahmen zum Schutz von Zeugen. Zur Bekämpfung der Geldwäsche erging 1993 das Gesetz über das Aufspüren von Gewinnen aus schweren Straftaten – Geldwäschegesetz –, das unter anderem die Pflicht der Banken einführt, bei der Annahme oder Abgabe von Bargeld, Wertpapieren oder Edelmetallen über 20.000 DM den Kunden zu identifizieren.¹⁴ 1994 wurden von den Regierungsfractionen CDU/CSU und FDP sowie von der Oppositionsfraction SPD neue Gesetzesvorschläge erarbeitet, die beide – unter unterschiedlichen Voraussetzungen und mit unterschiedlicher Eingriffstiefe – elektronische Überwachungsmaßnahmen in Wohnungen vorsehen. Darüber hinaus schlug der Regierungsentwurf vor allem den Einsatz der Geheimdienste zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität vor, der Oppositionsvorschlag befürwortete – mit ähnlicher Zielrichtung wie 1995 ein Gesetzes-

⁹ Vgl. z. B. Mätzler, in: Kriminalistik, Heft 8, 1968, S. 405 ff.; Kollmar, in: Kriminalistik, Heft 1, 1974, S. 1 ff.

¹⁰ Vgl. Kerner: Professionelles und organisiertes Verbrechen. (BKA-Schriftenreihe) Wiesbaden 1973.

¹¹ Vgl. Gemmer, in: Kriminalistik, Heft 12, 1974, S. 530.

¹² Vgl. Werner, in: Kriminalistik, Heft 3, 1982, S. 131 ff.; Lenhard, in: Kriminalistik, Heft 4, 1991, S. 224; Kube und Vahlenkamp, in: Die Polizei, Heft 10, 1993, S. 241 ff. Näheres dazu siehe unten I.B.

¹³ Vgl. BGBl., 1992, I, S. 1302 ff.

¹⁴ Vgl. BGBl., 1993, I, S. 1770 ff.



*Prof. Ulrich Sieber
(Universität Würzburg)
stellt die deutschen
Konzepte zur Erfor-
schung und Bekämp-
fung der Organisierten
Kriminalität vor.*

antrag des Landes Baden-Württemberg im Bundesrat – eine Beweislastumkehr bei der Vermögensentziehung. Einzelne Maßnahmen wurden 1994 im „Verbrechensbekämpfungsgesetz“ geregelt, das zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität die folgenden Möglichkeiten einführte: einen Einsatz des Bundesnachrichtendienstes beim Abhören internationaler Telefonverbindungen und die Weitergabe der erlangten Informationen an die Strafverfolgungsbehörden, eine bis 1995 befristete Kronzeugenregelung sowie eine Strafrahmenerhöhung für das gewerbsmäßige Einschleusen von Ausländern und Asylbewerbern.¹⁵

¹⁵ Vgl. dazu Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches, der Strafprozeßordnung und anderer Gesetze vom 28. 10. 1994 (Verbrechensbekämpfungsgesetz), BGBl., 1994, S. 3186, insbesondere Art. 2 (Änderung des AuslG), Art. 4 (Änderung der StPO), Art. 5 (Kronzeugenregelung) sowie Art. 13 (Änderung des Gesetzes zu Art. 10 GG).

B Definitionen und Strukturbeschreibungen der Organisierten Kriminalität

In der aktuellen politischen Diskussion bleibt weitgehend offen, was Organisierte Kriminalität auszeichnet und wie Organisierte Kriminalität sich von der gewöhnlichen Bandenkriminalität abhebt. Dies beruht vor allem auf einem Mangel an einschlägigen kriminologischen Erhebungen.

Die allgemeine deutsche Kriminologie orientierte sich in der Vergangenheit zunächst an amerikanischen Forschungen: Organisierte Kriminalität war eine strukturierte Form geschäftsmäßiger Deliktsbegehung durch eine nach ökonomischen Gesichtspunkten errichtete Geschäftsorganisation.¹⁶ Eine 1973 veröffentlichte Untersuchung von Kerner sowie die 1988 beginnende Polizeiforschung sahen das Charakteristische an den deutschen Organisationsformen dann in „Straftäterverflechtungen“¹⁷: Die europäische Szene sei geprägt durch ein „grenzüberschreitendes, informelles Netzwerk gegenseitiger Bekanntschaften von sogenannten Vollzeit-Kriminellen, die in Kleingruppen arbeiten“.¹⁸ In den letzten Jahren wurden in Deutschland von der Polizei und den Nachrichtendiensten aber auch zunehmend Stützpunkte ausländischer Organisationen (wie beispielsweise der Mafia) festgestellt.¹⁹

Diese Strukturbeschreibungen beeinflussten die Definitionen, die seit den 70er Jahren besonders im Hinblick auf den Aufbau eines polizeilichen Melde- und Informationssystems sowie zur Abgrenzung von Kompetenzen (insbesondere

¹⁶ Vgl. dazu aus der allg. Kriminologie heute z. B. Eisenberg: Kriminologie. 1995 (4. Aufl.), S. 1151 ff.; Göppinger: Kriminologie. 1980 (4. Aufl.), S. 564 ff.; Kaiser: Kriminologie. 1993 (9. Aufl.), S. 234 ff.; Mergen: Kriminologie. 1995 (3. Aufl.), S. 247 f.; Schneider, in: Jura, Heft 4, 1984, S. 169 ff.

¹⁷ Vgl. Kerner: Professionelles und Organisiertes Verbrechen. (BKA-Schriftenreihe) Wiesbaden 1973, S. 236, 238; Rebscher und Vahlenkamp: Organisierte Kriminalität in der Bundesrepublik Deutschland. 1988, S. 181; Dörmann, Koch, Risch und Vahlenkamp: Organisierte Kriminalität – Wie groß ist die Gefahr? 1990, S. 18; Weschke und Heine-Heß: Organisierte Kriminalität als Netzstrukturkriminalität. 1990, insbes. S. 29 und 42.

¹⁸ So Kerner: a. a. O.; ders.: Kleines Kriminologisches Wörterbuch, 1993, S. 381.

¹⁹ Vgl. Gehm und Link, in: Kriminalistik, Heft 8-9, 1992, S. 491; Kube und Vahlenkamp, in: Die Polizei, Heft 10, 1993, S. 241 ff.; Werner, in: Kriminalistik, Heft 3, 1982, S. 131 ff.; Werthebach, in: NWVBl., 1994, S. 201 (209 f.).

im Hinblick auf § 5 BKAG)²⁰ entwickelt wurden. Die – bis heute gültigen – „Gemeinsamen Richtlinien der Justizminister/-senatoren der Länder über die Zusammenarbeit von Staatsanwaltschaft und Polizei bei der Verfolgung der Organisierten Kriminalität“ aus dem Jahre 1990 definieren dieses Phänomen wie folgt:

„Organisierte Kriminalität ist die von Gewinn- oder Machtstreben bestimmte planmäßige Begehung von Straftaten, die einzeln und in ihrer Gesamtheit von erheblicher Bedeutung sind, wenn mehr als zwei Beteiligte auf längere oder unbestimmte Dauer arbeitsteilig

- a) *unter Verwendung gewerblicher oder geschäftsähnlicher Strukturen,*
- b) *unter Anwendung von Gewalt oder anderer zur Einschüchterung geeigneter Mittel oder*
- c) *unter Einflußnahme auf Politik, Medien, öffentliche Verwaltung, Justiz oder Wirtschaft zusammenwirken.“²¹*

Die Merkmale der „Verwendung gewerblicher oder geschäftlicher Strukturen“ finden ihre Grundlage darin, daß seit 1974 einzelne Forschungsarbeiten auf die Parallelität zwischen illegalen Organisationen und legalen Wirtschaftsunternehmen hinwiesen. Organisationstheoretische Ähnlichkeiten zwischen der legalen und der illegalen Wirtschaft wurden teilweise in den ähnlichen logistischen Strukturen gesehen.²² Dies führte zu dem Vorschlag, die „Logistik als Präventionsansatz“²³ zu entwickeln. Hieraus entstand das Bedürfnis, die

²⁰ § 5 Abs. 2 Nr. 1 BKAG lautet: „Das Bundeskriminalamt nimmt die polizeilichen Aufgaben auf dem Gebiet der Strafverfolgung (§§ 161, 163 der Strafprozeßordnung) selbst wahr, ... in Fällen des international organisierten ungesetzlichen Handels mit Waffen, Munition, Sprengstoffen oder Betäubungsmitteln, der international organisierten Herstellung oder Verbreitung von Falschgeld, die eine Sachaufklärung im Ausland erfordern, sowie damit im Zusammenhang begangener Straftaten, einschließlich der international organisierten Geldwäscherei.“

²¹ Zitiert nach Kleinknecht und Meyer-Goßner: Strafprozeßordnung, Kommentar. 1995 (42. Aufl.), Anhang 15 Anlage E, Nr. 2.1., S. 1789 f. Vgl. dazu zusammenfassend Zachert: Organisierte Kriminalität. In: Festschrift für Koichi Miyazawa, 1995, S. 283 (284 ff.).

²² Vgl. Kollmar, in: Kriminalistik, Heft 1, 1974, S. 3; Stümper, in: Kriminalistik, Heft 1, 1985, S. 15 ff.; Weschke, in: Kriminalistik, Heft 6, 1986, S. 298.

²³ Vgl. Kube, in: Kriminalistik, Heft 12, 1990, S. 629 ff.

betriebswirtschaftlichen Grundlagen der allgemeinen Logistik zu analysieren und auf die Logistik organisierter Straftätergruppen zu übertragen. Diesen Versuch unternahm das eingangs vorgestellte LOOK-Projekt.

C Der Ansatz des LOOK-Projekts

Das Forschungsprojekt LOOK ist vor allem durch drei Charakteristika gekennzeichnet, die es von den meisten bisherigen Darstellungen der Organisierten Kriminalität unterscheidet. Diese Charakteristika sind: Das Vorhandensein eines (auf wirtschaftswissenschaftlichen Erkenntnissen beruhenden) theoretischen Forschungskonzepts, die hieraus aufbauende Durchführung einer kriminologisch exakten Datenerhebung sowie die konsequente Ausrichtung des Gesamtprojekts an der Zielvorgabe einer Entwicklung verbesserter Präventionsstrategien.

- (1) Das *theoretische Forschungskonzept* des LOOK-Projekts beruht auf der Forschungshypothese, daß normale und kriminelle Geschäftstätigkeit Ähnlichkeiten und Gemeinsamkeiten aufweisen. Daraus folgt: Wenn organisierte Straftätergruppen ähnliche Organisationsstrukturen wie legal arbeitende Wirtschaftsunternehmen haben, dann lassen sich auch betriebswirtschaftliche und wirtschaftswissenschaftliche Theorien, insbesondere über die Organisation von Unternehmen, für die Erforschung der Organisierten Kriminalität fruchtbar machen. Die Arbeit entwickelte daher nach einer Analyse der betriebswirtschaftlichen Logistik²⁴ ein eigenes Modell für die „Logistik der Organisierten Kriminalität“. Besonderheiten, welche diese „Kriminologistik“ von der betrieblichen Logistik legaler Unternehmen (aber auch von der militärischen oder polizeilichen Logistik) unterscheiden, wurden dabei aus der Eigenart des illegalen Marktes²⁵ abgeleitet, dessen Ziel neben der Gewinnmaximierung vor allem in der Verhinderung der Tataufdeckung liegt.

²⁴ Vgl. dazu z. B. Pfohl: Logistiksysteme. 1988, S. 12.

²⁵ Vgl. dazu nunmehr näher Bögel: Strukturen und Systemanalyse Organisierter Kriminalität in Deutschland. 1995.

Dieses Modell einer „Logistik der Organisierten Kriminalität“ wurde in der Pilotuntersuchung LOOK I auch in der Form eines Analyserasters und eines Fragebogens zur deliktsspezifischen Beschreibung organisierter Straftätergruppen dargestellt. Das Analyseraster und der Fragebogen differenzieren dabei die Organisationsstrukturen von Straftätergruppen im Hinblick auf die folgenden Logistikbereiche und -elemente:

Logistik organisierter Straftätergruppen

- Allgemeine Feststellungen
- Organisationsgrad und Personalmanagement
 - Logistische Aufbauorganisation und Lenkungsmechanismen
 - Innerorganisatorische und organisationsübergreifende Schnittstellen
 - Personalstruktur und sonstige Personalwirtschaft
- Beschaffungslogistik
 - Beschaffung benötigter Güter
 - Transport, Lagerung und Tarnung der Güter
- Logistik der Herstellung
 - Herstellungsmethoden
 - Arbeitsstätten, Tarnung und Einsatz von Technik
- Absatzlogistik
 - Absatzgebiete
 - Transportwege und Verschleierungstaktiken
 - Güterabsatz am legalen/illegalen Markt
- Logistik bei der Gewinnanlage
 - Gewinneinschätzungen
 - Geldwäsche und Gewinnanlage
- Übergreifende Logistikelemente
 - Informationsfluß
 - Allgemeine Tarnung
 - Einflußnahme
 - Strafverteidigung
 - Sonstige Logistikaspekte
 - Anfälligkeit gegenüber polizeilichen Eingriffen

Das im Rahmen des Forschungsprojekts LOOK I (im Hinblick auf die Kfz-Verschiebung und die Kriminalität des Nachtlebens) entwickelte allgemeine Analyseraster zur Untersuchung organisierter Straftätergruppen wurde mit deliktsspezifischen Modifikationen auch für das Projekt LOOK II (zum EG-Subventionsbetrug) herangezogen. Die deliktsspezifischen Modifikationen bei der Untersuchung des Subventionsbetruges betrafen dabei vor allem den Modus Operandi und die Schwerpunkte der Deliktsbegehung. Das Analyseraster wurde in der Untersuchung LOOK III im Hinblick auf den Logistikbereich der Geldwäsche weiter vertieft. Zur näheren Analyse der Gewinnanlage und Geldwäsche organisierter Straftätergruppen untersucht dieses (zur Zeit noch laufende) Forschungsprojekt zunächst – unter Einbeziehung der einschlägigen betriebswirtschaftlichen und bankwirtschaftlichen Erkenntnisse²⁶ – die Gewinnanlage legal arbeitender Wirtschaftsunternehmen, die es anschließend (wiederum unter Berücksichtigung der Besonderheiten des illegalen Marktes) für die Entwicklung eines speziellen Analyserasters der illegalen Geldanlage fruchtbar macht. Nach diesem Konzept werden in dem speziellen Logistikbereich der Gewinnanlage organisierter Straftätergruppen insbesondere die folgenden Bereiche unterschieden:

Logistik der Gewinnanlage organisierter Straftätergruppen

- Strukturen und Gewinne der Straftätergruppen
 - Marktstruktur und Organisation
 - Insbesondere Organisationen des Finanzbereichs
 - Einnahmen, Kosten, Finanzierung

- Gewinnverwendung und Modus Operandi
 - Finanzwirtschaftliche Ziele
 - Ausgaben für Luxus
 - Investitionen im illegalen Bereich
 - Anlagen und Investitionen im legalen Bereich (Geldwäsche)
 - Insbesondere Unternehmensgründungen und -übernahmen

- Ortswahl

²⁶ Vgl. Franke und Hax: Finanzwirtschaft des Unternehmens und Kapitalmarkt. Berlin, Heidelberg und New York 1994 (3. Aufl.); Perridon und Steiner: Finanzwirtschaft der Unternehmung. München 1995 (8. Aufl.); Drukarczyk: Finanzierung. Stuttgart 1993 (6. Aufl.).

- Zahlungsverkehr
 - Zahlungsverkehrspolitik
 - Organisation

 - Übergreifende Logistikelemente
 - Tarnung
 - Einflußnahme
 - Sonstige Einflußfaktoren
- (2) Das theoretische Forschungskonzept einer „Logistik der Organisierten Kriminalität“ beziehungsweise einer „Logistik der Geldwäsche“ wurde nach seiner Umsetzung in einen Fragebogen (beziehungsweise entsprechenden Befragungsleitfaden) durch eine (teilstandardisierte) Expertenbefragung sowie eine ergänzende Aktenanalyse überprüft und zur Grundlage einer *umfassenden empirischen Datenerhebung* gemacht.

Die Pilotstudie LOOK I untersuchte dazu zunächst zwei ausgewählte Bereiche der Organisierten Kriminalität: die internationale Kfz-Verschlebung sowie die Kriminalität im Bereich des Nachtlebens (wobei im letztgenannten Bereich insbesondere die Ausbeutung von Prostitution, der Menschenhandel und das illegale Glücksspiel untersucht wurden, so daß insgesamt vier repräsentative Deliktsbereiche „klassischer“ Organisierter Kriminalität analysiert wurden). Der aus den theoretischen Überlegungen resultierende Fragebogen über Logistikbereiche und -elemente der Organisierten Kriminalität wurde dazu in jeweils etwa drei- bis vierstündigen Interviews mit insgesamt 49 Experten auf dem Gebiet der Organisierten Kriminalität (OK) erprobt.²⁷ Als Experten interviewt wurden Vertreter der Justiz (insbesondere Staatsanwälte aus OK-Schwerpunktstaatsanwaltschaften)²⁸, der Polizei (insbesondere aus OK-Abteilungen)²⁹, der Verwal-

²⁷ Die Interviews erfolgten durch Prof. Dr. Ulrich Sieber und Assessorin Marion Bögel.

²⁸ Von den 13 Staatsanwälten waren fünf Oberstaatsanwälte oder Gruppenleiter und acht Sachbearbeiter. Neun Beamte waren in Schwerpunktstaatsanwaltschaften für Organisierte Kriminalität zuständig.

²⁹ Von den 21 Polizeiexperten kamen vier vom Bundeskriminalamt, vier von verschiedenen Landeskriminalämtern und 13 aus Polizeipräsidien mehrerer Großstädte. Alle Beamten waren auf die Verfolgung von einem der untersuchten Deliktsbereiche spezialisiert; acht Beamte befaßten sich dabei nur mit Organisierter Kriminalität in ihrem Deliktsbereich. 20 Beamte waren als Sachbearbeiter tätig, ein Beamter hatte Leiterfunktionen.

tung (insbesondere aus den Bereichen der Gewerbeaufsicht und der Korruptionsbekämpfung), der Rechtsanwaltschaft, der Wirtschaft (insbesondere aus Schadensabteilungen von Versicherungen und aus Abteilungen für Fahrzeugdokumentation und -sicherung der Kfz-Industrie)³⁰, der Prostituiertenvereinigung HWG e. V. sowie der Täter. Die Auswahl der Experten erfolgte dabei primär unter dem Gesichtspunkt, umfassendes und detailliertes Wissen über die Deliktsbegehung in Erfahrung bringen zu können.³¹

Die 1994 bis 1996 durchgeführte Untersuchung LOOK II analysierte den Deliktsbereich des organisierten Subventionsbetruges und der organisierten Abgabenhinterziehung zum Nachteil der Europäischen Gemeinschaft. In einer ersten Teiluntersuchung wurden dabei 39 Experten auf dem Gebiet des EG-Betruges insbesondere zur Situation in Deutschland interviewt.³² Die Experten kamen aus verschiedenen Bereichen der deutschen Verwaltung und der EG-Kommission, der Staatsanwaltschaften und verschiedener Zweige der Gerichtsbarkeit, der Rechtsanwaltschaft, der Wirtschaft sowie dem Europäischen Parlament.³³ Anschließend befragten Mit-

³⁰ Aus der Verwaltung befragt wurden der Antikorruptionsreferent sowie der Sachgebietsleiter für Fragen der Konzessionserlaubnis im Bereich des Nachtlebens einer Großstadt. Von den sieben Interviewpartnern aus der Wirtschaft stammten drei aus der Kfz-Industrie und vier aus dem Bereich der Versicherungen. Die beiden befragten Rechtsanwälte waren zu einem großen Teil für Mandanten tätig, die der Begehung von „Organisierter Kriminalität“ beschuldigt wurden.

³¹ Aus diesem Grunde lag ein Schwerpunkt der Interviews bei der Befragung von spezialisierten Polizeixperten und Staatsanwälten, die (im Vergleich zu Richtern) besonders nah mit der Tatabsicherung konfrontiert sind und eine hohe Kooperationsbereitschaft bei der Mitteilung ihres (beispielsweise auch aus Telefonüberwachungen, „Deals“ sowie Aussagen von Informanten gewonnenen und teilweise vor Gericht nicht verwertbaren) Expertenwissens zeigten. Da die Bereitschaft zur Mitteilung bei den potentiellen Tätern und den (gemäß § 203 Abs. 1 Nr. 2 StGB schweigepflichtigen) Anwälten deutlich geringer war, wurde die Anzahl der Interviews hier nicht in gleichem Maße ausgedehnt wie bei dem erstgenannten Personenkreis.

³² Die Interviews erfolgten durch Prof. Dr. Ulrich Sieber und Wissenschaftlichen Mitarbeiter Marc Tully.

³³ Befragt wurden vier Vertreter des Hauptzollamtes Jonas, ein Vertreter des Bundesamtes für Ernährung und Forsten (BEF)/der Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (BALM), zwei Vertreter des Bundesministeriums für Landwirtschaft und Forsten, drei Vertreter der Oberfinanzdirektion (Außenprüfung/Strafsachenstelle/Abteilungsleiterebene), acht Zollfahnder, zwei Vertreter des Zollkriminalamtes, vier Staatsanwälte von Schwerpunktstaatsanwaltschaften, drei Richter der Finanzgerichtsbarkeit, zwei spezialisierte Rechtsanwälte, ein Vertreter der Wirtschaft und ein Vertreter einer Landesverwaltung. Die Befragung dieser 31 deutschen Experten wurde durch Einzelgespräche zu speziellen Fragestellungen mit acht Vertretern der europäischen Institutionen ergänzt.

arbeiter der Universitäten Athen³⁴ und Rotterdam³⁵ in zwei weiteren selbständigen Teiluntersuchungen mit Hilfe des gleichen Befragungsleitfadens 36 Experten zur Lage in Griechenland und 39 Experten zur Situation in den Niederlanden. Als zusätzliche Informationsquellen dienten neben einer Sekundäranalyse der Literatur – vor allem in Deutschland – Aktenanalyse – in Griechenland – die Auswertung eines Anwalts- und Pressearchivs.

Die 1996 begonnene Untersuchung LOOK III untersucht zur Zeit die Geldwäsche organisierter Straftätergruppen. Aufgrund von zwei speziell entwickelten Befragungsleitfäden (von denen einer insbesondere den Bereich der Ermittlungsbehörden und einer insbesondere den Bankenbereich abdeckt) wurden bis Anfang Februar 1997 in 42 Interviews 64 Fachleute befragt. Diese Befragungen betrafen Experten aus dem Bereich der Ermittlungsbehörden, der Staatsanwaltschaften, der Strafverteidigung und der Banken. Insgesamt wurden 16 Interviews mit 23 Ermittlern, neun Interviews mit zwölf Staatsanwälten, ein Interview mit einem Strafverteidiger und zwei Interviews mit sechs Vertretern aus dem Bereich der Gewerbeaufsicht sowie 14 Interviews mit 21 Experten aus dem Bankenbereich geführt. Für 1997 sind weitere Interviews geplant.³⁶

In allen drei Teiluntersuchungen bestätigen die Ergebnisse der Expertenbefragung und der ergänzenden Aktenuntersuchungen die Forschungshypothese, daß die Arbeitsweise organisierter Straftätergruppen grundsätzlich der von legal arbeitenden Wirtschaftsunternehmen entspricht, allerdings durch einige Besonderheiten des illegalen Marktes gekennzeichnet ist. Die bisher abgeschlossenen Untersuchungen LOOK I und LOOK II zur Kfz-Verschlebung, zur Kriminalität des Nachtlebens und zum EG-Subventionsbetrug führen dabei zu exakten deliktsspezifischen Lagebildern, die für die Entwicklung von neuen Präventionsansätzen genutzt werden konnten. In dem gegenwärtig noch laufenden Teilprojekt LOOK III zur Geldwäsche und Gewinnaufspürung erweist sich der Feldzugang

³⁴ Verantwortlich für die griechische Teilstudie waren Prof. Dr. Calliope D. Spinellis, Prof. Dr. Dionysios D. Spinellis und Prof. Dr. Nikos Passas.

³⁵ Verantwortlich für die niederländische Teilstudie waren Theo van Dijk (LL.M.), Dr. Richard Ruimschotel und Prof. Hans de Doelder.

³⁶ Die Interviews erfolgen durch Prof. Dr. Ulrich Sieber, Wissenschaftliche Mitarbeiterin Ulrike Suendorf und Assessor Bernhard Günther.

zwar als schwieriger (weil Expertenwissen über die in Deutschland noch nicht lange diskutierte Frage der Geldwäsche erst spärlich vorhanden ist), jedoch zeichnen sich auch hier bereits konkrete Ergebnisse ab.

- (3) Das Ziel einer *Entwicklung von Präventionsansätzen* hatte bei der Konzeption des Forschungsprojekts von Anfang an neben dem Ziel einer exakten kriminologischen Datenerhebung zentrale Bedeutung. Alle drei Teiluntersuchungen nutzten deswegen die Experteninterviews auch zur Befragung der Fachleute nach verbesserten Präventionsmöglichkeiten. Bei diesem „rechtspolitischen“ Teil der Expertenbefragung zeigte sich, daß in der Praxis – vor allem bei den vor Ort mit den entsprechenden Fragen befaßten Personen – wertvolles Wissen über verbesserte Präventionsmöglichkeiten vorhanden ist, das allerdings – anders als die weitgehend identischen Aussagen der Fachleute über objektive Realitäten – nicht nur gesammelt und aufbereitet, sondern auch bewertet wurde.³⁷ Die im dritten Teil des vorliegenden Beitrages dargestellten rechtspolitischen Konsequenzen geben deswegen auch nicht die (insoweit in vielen Fragen divergierenden) Meinungen der befragten Experten wieder, sondern die eigene Auffassung des Verfassers, die auf der empirischen Datenerhebung, den Anregungen der Experten und der Literatur beruht.

Wichtige Forderungen der 1993 erstmals vorgestellten Untersuchung LOOK I sowie der 1995 in einer ersten Fassung der Europäischen Kommission übergebenen Untersuchung LOOK II wurden in der Zwischenzeit auch bereits in der Praxis umgesetzt. Das Forschungsprojekt LOOK zeigt damit auch ein Modell auf, wie die kriminologische und strafrechtliche Forschung im Zusammenwirken mit der Praxis wieder verstärkt rechtspolitischen Einfluß gewinnen kann.

³⁷ Es wird hier nicht verkannt, daß auch bei der Wiedergabe von Realitätsbeschreibungen der befragten Experten eigene Wertungen des Forschers nicht völlig zu vermeiden sind. Denn Beschreiben bedeutet Auswählen, und Auswählen bedeutet Werten! Auch muß klar sein, daß die Ergebnisse der Expertenbefragung nicht die objektive Realität, sondern die Sicht dieser Realität durch die befragten Experten wiedergeben. Die vorliegende Untersuchung hat allerdings versucht, die insoweit bestehende subjektive Komponente durch eine geeignete Auswahl der – aus verschiedenen Bereichen kommenden – Experten zu minimieren.

II Empirische Forschungsergebnisse

Der folgende zweite Teil dieses Beitrages stellt die wichtigsten empirischen Forschungsergebnisse der LOOK-Studien vor. Er beschreibt dabei zunächst die in dem Projekt LOOK I untersuchten Deliktsbereiche der Kfz-Verschlebung, der Ausbeutung von Prostitution, des Menschenhandels und des illegalen Glücksspiels (vergleiche A. bis D.). Abschließend folgen die Ergebnisse des Projekts LOOK II zum Subventionsbetrug (E.) sowie den ersten Feststellungen des derzeit laufenden Forschungsprojekts LOOK III zur Geldwäsche (F.).

A Kfz-Verschlebung

- (1) Die Untersuchungen des LOOK-Projekts³⁸ zeigen, daß ein großer Teil der Kfz-Diebstähle und fast alle nachfolgenden Kfz-Verschlebung in der Bundesrepublik Deutschland nicht von Einzeltätern, sondern von internationalen Tätergruppen organisiert und gesteuert werden. Eine internationale Autoverschlebergruppe umfaßt dabei regelmäßig mehr als 15 Mitglieder. Die konsequent durchstrukturierten Tätergruppen erreichen auf diesem Kriminalitätsfeld oftmals Größenordnungen von über 200 Personen. Die genaue Anzahl der in der Bundesrepublik agierenden Täterorganisationen ist schwer einschätzbar. Es ist aber vom Bestehen mehrerer Dutzend dieser kriminellen Organisationen auszugehen.
- (2) Die von den jeweiligen Tätergruppen aufgebaute Logistik ist für die arbeitsteilig ausgeführte Verschlebung der gestohlenen Fahrzeuge von besonderer Bedeutung. Die Straftäterorganisationen teilen die Deliktsbegehung bewußt in bestimmte Bereiche auf (Beschaffung, Herstellung, Absatz und Gewinnanlage) und trennen diese Bereiche auch personell

³⁸ Zu den vorhergehenden kriminologischen Untersuchungen des Kfz-Diebstahls vgl. Fuchs, in: *Criminal Digest*, Heft 1, 1991, S. 5 ff.; Gnad, in: *Kriminalistik*, Heft 7-8, 1978, S. 300 ff. und 350 ff.; Holyst, in: *Die Polizei*, Heft 5, 1992, S. 119 ff.; Lauton, in: *Die neue Polizei*, Heft 9, 1992, S. 509 f.; Lissy, in: *Kriminalistik*, Heft 7, 1970, S. 339 ff.; Splitter, in: *DAR*, 1992, S. 400; Zachert, in: Sieber (Hg.): *Europäische Einigung und Europäisches Strafrecht*. 1993, S. 75. Zu den strafrechtlichen Fragen siehe Arzt, in: *JA*, 1979, S. 525 ff.; Blei, in: *JA*, 1974, S. 525 ff.; Kreutzer und Oberheim: *Die Praxistauglichkeit des Hehlereitbestandes*. 1986; Stree, in: *JuS*, Heft 3, 1976, S. 137 ff.

voneinander. Sie steuern diese dezentrale Aufgabenverteilung über zentrale Mittelsleute („Residenten“), die als Schnittstellen zwischen den Tätern fungieren. Dieses Vorgehen dient vor allem der Abschottung. Der Organisationsgrad ist teilweise einem Wirtschaftskonzern vergleichbar, der seine Logistikaufgaben durch eine Kombination dezentraler und zentraler Aufgabenverteilung wahrnimmt.

In den Bereich der Beschaffungslogistik fällt neben der Fahrzeugbeschaffung vor allem die Organisation des Transports, der Lagerung und der Tarnung der Fahrzeuge. Wichtige Bestandteile der Logistik für die Herstellung „sauberer Fahrzeuge“ sind neben den Werkstätten, in denen die Fahrzeuge repariert und in ihren Identifizierungsmerkmalen geändert werden, die Fälschung von Fahrzeugpapieren und -kennzeichen. Von zentraler Bedeutung ist auch die Absatzlogistik. Vom Aufbau der Transportwege und vor allem von den Verbindungen zu den Abnehmern der häufig auf Bestellung beschafften Fahrzeuge hängen Erfolg und Stellung der Organisation am illegalen Markt ab. Die Logistik im Bereich der Gewinnanlage zeichnet sich außer durch Praktiken der Geldwäsche und Versuche, in die legale Wirtschaft einzudringen, auch durch die Investition in andere gewinnträchtige Deliktfelder aus. Bei diesem Vorgehen wird versucht, die bereits aufgebauten Logistikstrukturen weitgehend auszunutzen. Die in den verschiedenen Logistikbereichen anfallenden Arbeitsschritte werden meist durch hochspezialisierte Täter ausgeführt.

In der Verteilung der Einnahmen spiegelt sich die konsequente Aufgabenverteilung wider: Zwischen dem Residenten und dem Kern der Organisation werden die Einnahmen pro verschobenem Fahrzeug regelmäßig anteilig (im Verhältnis 50 : 50 oder 40 : 60) aufgeteilt. Die für den Residenten arbeitenden Straftäter oder von diesem vorübergehend angeworbene Täter werden mit Festpreisen pro „Arbeitseinheit“ (beispielsweise pro Aufbruch eines Fahrzeuges) entlohnt. Nach vorsichtigen Hochrechnungen haben organisierte Autoschiebergruppen im Jahr 1992 über 120 Millionen DM eingenommen, wovon den Hintermännern (also den Residenten und den „Köpfen“ der Organisation) wahrscheinlich über 100 Millionen DM als Gewinn verblieben. Dieser Hochrechnung liegt ein geschätzter Verkaufspreis von nur 10.000 DM pro Fahrzeug zugrunde. Einzelne Straftäterorganisationen, die hochwertige Fahrzeuge beispielsweise in den Nahen Osten oder nach Japan verschieben, erzielen pro Fahrzeug jedoch weit über 100.000 DM. Die insgesamt in diesem Deliktbereich erzielten Gewinne dürften daher wesentlich über diesen

Hochrechnungen liegen. Im Jahre 1992 ersetzte die Versicherungswirtschaft einen Gesamtschaden im Bereich der Kfz-Diebstähle von annähernd zwei Milliarden DM; hinzu kommen die Schäden von Fahrzeug-eigentümern, die nicht gegen Diebstahl versichert sind.

Bei den Hintermännern führen die hohen Gewinne zur Steigerung ihrer Machtstellung innerhalb der kriminellen Szene und am illegalen Markt. Eine gefestigte Machtposition erleichtert nicht nur die Durchsetzung der eigenen Interessen im Sektor der Kfz-Verschlebung gegenüber Konkurrenten, sondern auch das Eindringen in andere Deliktsbereiche.

- (3) Die Mitglieder einer Kfz-Verschlebergruppe besitzen häufig die gleiche landsmannschaftliche Zugehörigkeit. Diese ist bei der Rekrutierung neuer Straftäter zwar förderlich, aber nicht Bedingung, so daß mitunter auch deutsche Straftäter in ausländischen Gruppierungen anzutreffen sind. Die Kernbereiche einer Organisation sind jedoch vorwiegend mit Tätern einer Nationalität besetzt.

Innerhalb der Tätergruppen herrscht eine strenge Hierarchie, die sich vor allem in der Aufgabenverteilung ausdrückt. Die Hintermänner (der „Organisationskern“) schotten sich gegenüber der Mehrzahl der Straftäter ab. Dies gilt vor allem gegenüber den Fahrzeugbeschaffern und Fahrern, die naturgemäß mit dem höchsten Entdeckungsrisiko behaftet sind. Einige Hintermänner steuern und finanzieren die Kfz-Verschlebung von ihrer ausländischen Heimat aus, die dabei häufig das Absatz- oder Transitgebiet für die Fahrzeuge darstellt (zu nennen sind hier insbesondere Polen, Rumänien und Ex-Jugoslawien). Die Organisatoren treten, meist nur über Mittelsmänner, lediglich mit den „Residenten“ in Kontakt, die in verschiedenen deutschen Städten angesiedelt sind. Von diesen Residenten gehen sternförmig Kontakte zu den einzelnen in Deutschland agierenden Tätergruppen aus. Dieser Organisationsmodus gewährleistet eine optimale Abschottung, da sich schon die nebeneinander in einem Logistikbereich arbeitenden Straftäter nicht alle untereinander kennen.

In allen Logistikbereichen wird die Arbeitsteilung ebenso wie die Abschottung der Hintermänner durch eine strenge Disziplin und vorgegebene Informationskanäle geschützt. Von Seiten der Führungspersonen werden Übertretungen, vor allem Konkurrenz innerhalb der Organisation oder Kooperationsbereitschaft gegenüber den Strafverfolgern, streng geahndet. Kennzeichnend ist eine hohe Gewaltbereitschaft. Zeugen und

Beschuldigte werden mit Drohungen und tätlichen Übergriffen zu einem der Organisation dienlichen Verhalten gezwungen. Zuverlässigen Mitarbeitern wird ein Rechtsanwalt gestellt sowie der „Verdienstausschlag“ während eines Gefängnisaufenthaltes ersetzt. Korruption wird gezielt eingesetzt, vor allem um an Fahrzeugdaten zu gelangen und um die Fahrzeugtransporte vor Entdeckung und Beschlagnahme zu sichern.

B Ausbeutung im Rahmen von Prostitution

- (1) Die organisierte Ausbeutung von Prostitution spielt sich in Deutschland heute in einer rechtlichen Grenz- und Grauzone ab: Die Prostitution ist nach deutschem Recht straflos. Strafbar sind jedoch die Ausübung der Prostitution im Sperrgebiet, Handlungen zum Nachteil von Minderjährigen, die Förderung der Prostitution sowie die Zuhälterei. Daneben sind typische Ordnungswidrigkeiten zu erwähnen, wie etwa die Werbung für Prostitution. Aber auch die straflose Prostitution erfolgt weitgehend in einem rechtlichen Freiraum: Die Prostituierte benötigt keine gewerbe- oder sonstige verwaltungsrechtliche Genehmigung für die Ausübung ihrer Tätigkeit. Der Vertrag zwischen einer Prostituierten und ihrem Freier gilt rechtlich als sittenwidrig und ist daher nichtig. Andererseits muß die Prostituierte jedoch ihre Einnahmen als Einkünfte aus selbständiger Arbeit versteuern.³⁹

In diesen Grenz- und Graubereich der Prostitution sind im letzten Jahr neben organisierten deutschen Zuhältergruppen verstärkt ausländische Tätergruppen eingedrungen, die sich durch hohe Gewaltbereitschaft auszeichnen und nach schnellen Gewinnen streben. Neben der Ausbeutung von Prostitution, die bei vielen Zuhältern schon eher zur bloßen Begleitkriminalität in Form einer beständigen Einnahmequelle geworden ist, engagieren sich die Täter in anderen gewinnträchtigen Deliktsbereichen wie dem Drogen- und Waffenhandel sowie dem Diebstahl und der Hehlerei.

³⁹ Vgl. zur (insbes. straf-)rechtlichen Beurteilung der Prostitution Androulakis, in: ZStW (Bd. 78), 1966, S. 432 ff.; Horstkotte, in: JZ, Nr. 3, 1974, S. 84 ff.; Jescheck, in: ZStW (Bd. 83), 1971, S. 299 ff.; Schroeder, in: Festschrift für Welzel, 1974, S. 859 ff.

- (2) Die Größen der Gruppen können nicht pauschal angegeben werden, da sie vor allem durch die Art der Prostitutionsausübung (insbesondere Bordellbetrieb, Betrieb von Edelsexclubs sowie Wohnungs- und Straßenprostitution), durch die Art der Begleitkriminalität sowie durch die konkret durchgeführten Straftaten bestimmt sind. An der Ausbeutung einer Prostituierten sind bei der Bordellprostitution im wesentlichen folgende Personen beteiligt: der Eigentümer der Immobilie, in der die Prostituierten arbeiten (er verlangt von dem Bordellbetreiber hohe Pacht- und Mietzinsen), der Bordellbetreiber, der den konkreten Bordellbetrieb leitet (er erhält Miete von der Prostituierten) und der Zuhälter (er nimmt der Prostituierten regelmäßig den Großteil der noch verbleibenden Einnahmen ab).

Unter deutschen Zuhältern und Bordellbetreibern kann eine gewisse Einordnung der einzelnen Straftäter vorgenommen werden, die ihrer Stellung im Milieu entspricht. In einigen Großstädten gibt es drei bis vier hierarchisch geordnete Täterebenen, die untereinander Verbindungen aufweisen. Zwischen verschiedenen Zuhältern und Zuhältergruppen können für eine gewisse Dauer Abhängigkeiten oder Partnerschaften entstehen, die zu einer festgefügteten Tätergruppe führen. Häufiger ist jedoch eine lockere Organisationsform anzutreffen: Täter aus dem Kreis der Zuhälter einer Stadt finden sich zu „illegalen Geschäften“ zusammen. Dabei kann die Zusammensetzung der Tätergruppen bei Einzeltaten durchaus unterschiedlich sein, aber über einen längeren Zeitraum betrachtet arbeiten die zu diesem Kreis zählenden Straftäter arbeitsteilig zusammen.

Ausländische Gruppierungen dagegen sind meist hierarchisch gegliedert und besetzen regelmäßig alle Positionen mit Landsleuten. Unter den Mit Tätern besteht eine klare Aufgabenzuordnung, die durch ein strenges Befehls- und Gehorsamssystem durchgesetzt und gesichert wird. Auch bei diesen Gruppierungen kann eine Durchschnittsgröße angegeben werden – sie hängt vor allem auch davon ab, in welchen anderen Deliktsbereichen sich die Tätergruppe neben der Ausbeutung der Prostitution noch engagiert.

- (3) Bei der Ausbeutung von Prostitution stellt die Mitarbeiterrekrutierung und das Personalmanagement (vor allem der Prostituierten und der zum Betrieb eines Bordells benötigten Personen) den zentralen Logistikbereich dar. Daneben spielt der Aufbau einer selbständigen Logistik vor allem bei der Beschaffung von geeigneten Räumlichkeiten und illegalen Gütern (wie beispielsweise Rauschgift, Waffen und Hehlerware) eine

große Rolle. Auch in diesem Logistikbereich sind die Verbindungen unter den Straftätern von ausschlaggebender Bedeutung für den Ablauf illegaler Aktionen. Da die Prostitution an sich nicht strafbar und überdies von der Struktur her dem Dienstleistungssektor der Wirtschaft vergleichbar ist, bedarf es zu ihrer Ausbeutung keiner speziellen Herstellungs- oder Absatzlogistik. Um illegale Güter im Milieu abzusetzen, werden dagegen gezielt Absatzkanäle aufgebaut.

Der Aufstieg von Straftätern im Milieu zeigt sich vor allem im Bereich der Gewinnanlage. Viele Zuhälter verwenden einen Großteil des Monatsverdienstes von etwa 15.000 DM (bei Ausbeutung nur einer Frau) zur Steigerung ihres Lebenswandels und zur Reinvestition in die Prostitution. Daneben versuchen einzelne Täter, die aus der Zuhältereie oder aus dem Bordellbetrieb (bei dem Monatsgewinne von über 300.000 DM möglich sind) erwirtschafteten Gewinne gezielt dadurch zu maximieren, daß sie in andere Deliktsbereiche investieren. Zur Geldwäsche dienen Investitionen in die legale Wirtschaft.

- (4) Wichtiges übergreifendes Logistikelement ist der Informationsfluß unter den Tätern. Als Informationsbörse dienen Szenetreffe und Kontakteleute. Konkrete Deliktsabsprachen finden regelmäßig nur bei persönlichen Zusammentreffen statt. Der allgemeine regionale und überregionale Informationsaustausch unter den Zuhältern erfolgt dagegen eher bei gesellschaftlichen Zusammenkünften wie Geburtstagsfeiern, Beerdigungen oder Kampfsportveranstaltungen. Die „höheren Ebenen“ der Zuhälter versuchen, sich durch den Aufbau einer legalen Legende – meist über ihr legales geschäftliches Standbein – zu tarnen und über den gezielten Aufbau von Kontakten zur „Oberwelt“ auch gesellschaftliche Anerkennung zu erlangen. Dem dient auch die Imagepflege und die Selbstdarstellung in der Öffentlichkeit, beispielsweise durch großzügige Spenden. Auf diese Weise kann es einem Straftäter gelingen, so weit in die legale Wirtschaft einzudringen, daß er aufgrund der erlangten Machtpositionen und seiner Abschottung von illegalen Geschäften für die Strafverfolgungsbehörden beinahe unerreichbar wird.

Auch die Einflußnahme auf Bedienstete der öffentlichen Verwaltung und der Strafverfolgung wird von Straftätern im Bereich des Nachtlebens planmäßig eingesetzt. Im Vordergrund des Interesses steht hier die Erlangung von Konzessionen und Sperrzeitverlängerungen, aber auch der Ausbau der Stellung im Milieu durch „gute Kontakte“ zur Polizei (insbeson-

dere mit dem Ziel der Erlangung von Informationen). Kommt es zu Strafverfahren gegen Milieuangehörige, so ist die Bedrohung von Prozeßbeteiligten üblich; die Straftäter versuchen, konkreten Einfluß auf den Prozeßablauf zu nehmen. Zu diesem Zweck werden häufig auch „Szenenanwälte“ eingesetzt, die teilweise mit illegalen Mitteln arbeiten.

C Menschenhandel

- (1) Sowohl der Frauenhandel als auch die illegale Einreise von anderen Ausländern in die Bundesrepublik Deutschland werden nach den Ergebnissen der LOOK-Studie⁴⁰ regelmäßig von internationalen Schlepperorganisationen geplant und durchgeführt. Organisierter Menschenhandel kann schon von Tätergruppen ab etwa vier Personen erfolgreich durchgeführt werden. Durchschnittlich festzustellen sind jedoch Täterverbindungen zu ungefähr 20 Personen, die größtenteils dieselbe Nationalität wie die von ihnen geschleppten Personen besitzen. Eine Gesamtzahl der in Deutschland operierenden Schleppergruppen konnte nicht ermittelt werden. Es ist davon auszugehen, daß über 100 dieser Organisationen existieren, da schon in einigen Herkunftsländern mehrere parallel tätige Schleppergruppen beobachtet werden konnten.

Eine Schleusergruppe hat Mitarbeiter in verschiedenen Ländern, insbesondere in den Heimatstaaten der geschleusten Personen, in etwaigen Transitstaaten und in den Zielländern. Daneben werden von den Tätergruppen für einzelne Dienste Helfer angeworben (etwa Fahrer oder Kurier). Diese Täter werden, ebenso wie die von der Organisation beschäftigten Fälscher, gewöhnlich von einer Zentrale aus gesteuert. Oftmals befinden sich der „Kopf“ der Schlepperorganisation oder dessen

⁴⁰ Vgl. zur vorhergehenden kriminologischen Darstellung insbesondere Agisra (Hg.): Frauenhandel und Prostitutionstourismus. 1990; Barry: Sexuelle Versklavung von Frauen. 1983; Brussa: Survey on Prostitution, Migration and Traffic. In: Council of Europe (Hg.): Women: History and Current Situation. 1991; Dern, in: MSchrKrim, Heft 6, 1991, S. 329 ff.; Schroeder, in: MSchrKrim, Heft 1, 1978, S. 1 ff. Zur strafrechtlichen Erfassung des Menschenhandels siehe neben der allgemeinen Kommentar- und Lehrbuchliteratur insbesondere die folgenden Darstellungen: Dencker, in: NStZ, Heft 6, 1989, S. 249 ff.; Heine-Wiedenmann, in: MSchrKrim, Heft 2/3, 1992, S. 121 ff.; Schroeder, in: JR, Heft 9, 1977, S. 357 ff.; ders., in: JR, Heft 6, 1995, S. 231.

engste Vertrauenspersonen im Ausland. Die einzelnen Mittäter erhalten eine feste Aufgabenzuweisung im Rahmen des Ablaufs der jeweiligen Schleusung.

- (2) Der planmäßige Aufbau und der Einsatz einer effektiven Logistik sind die Grundlage für den Aufbau von „Schleusungsschienen“. Diese werden in gleicher Weise solange genutzt, wie sie vor den Strafverfolgungsbehörden verborgen bleiben. Neben der Personenrekrutierung ist die Logistik im Bereich der Beschaffung bedeutsam. In den Heimatstaaten befinden sich als Reisebüros getarnte Anlaufstellen mit der Aufgabe, ausreisewillige Personen an die Organisation zu vermitteln. Daneben verfügen die Menschenhändler über ein ausgeklügeltes System des Anwerbens von Frauen, die teilweise mit falschen Angaben (vor allem dem Versprechen einer Arbeitsstelle) in die Bundesrepublik Deutschland gelockt werden. Mittäter in verschiedenen Staaten besorgen auch Wohnungen, in denen die geschleppten Personen mittelfristig (das heißt vor der Abreise und nach der Ankunft in Deutschland) untergebracht werden können. Den Emigranten werden darüber hinaus alle notwendigen Reiseunterlagen (wie beispielsweise Visa, Sichtvermerke und Ausreisegenehmigungen) von Angehörigen der Schlepperorganisation besorgt.

Die Beförderung wird dann grundsätzlich auf einer vorher festgelegten und erprobten Reiseroute durchgeführt. Die Auswahl der Reiseroute sowie der verwendeten Transportmittel erfolgt durch die Köpfe der Schlepperorganisation. Ziel ist es, möglichst viele Personen für viel Geld und bei geringen Eigenkosten mit einem Minimum an Risiko nach Deutschland zu bringen. Die Reisenden müssen sich genau an die Vorgaben der Schlepper halten. Auch das Fälschen und der Austausch von Pässen wird durch den Aufbau eines speziellen Logistikbereichs professionell betrieben. Pässe, die mit den zur Einreise notwendigen Sichtvermerken ausgestattet sind, werden möglichst mehrfach verwendet. Die Emigranten müssen deswegen ihre Pässe nach der Einreise abgeben, so daß die Papiere zu dem Fälscher (zurück-)transportiert werden können. Nachdem dieser neue Lichtbilder eingesetzt hat, können die Pässe erneut zur Einreise nach Deutschland genutzt werden. Typisch für Schlepper ist der Versuch, die aufgebaute Logistik und die bewährten Transportwege möglichst langfristig zu nutzen, bis die Gefahr der Entdeckung droht.

Das Bestehen einer eigenen Absatzlogistik hat sowohl bei der Verteilung der illegal eingereisten Personen als auch beim Menschenhandel eine ei-

genständige Bedeutung. Frauen, die in Deutschland der Prostitution zugeführt werden sollen, werden zunächst von Beauftragten der Schlepperorganisation an ihrem Ankunftsort in Empfang genommen. Ihnen wird unverzüglich der Paß und das Rückflugticket abgenommen. Anschließend werden die Frauen gegen Zahlung der „Reisekosten“ an Bordellbetreiber übergeben. Häufig bestehen Kontakte zwischen den Schleppern und Bordellbetreibern oder Zuhältern dergestalt, daß gezielt „bestellte“ Frauen nach Deutschland gebracht werden. Die Frauen sind von den Bordellbetreibern abhängig, da sie ihre Schulden abarbeiten müssen und darüber hinaus meist keinen Paß besitzen. Eine Aufenthaltsgenehmigung erhalten viele Frauen über eine für sie gegen hohes Entgelt arrangierte Heirat mit einem Deutschen, der zumeist aus dem Obdachlosen- oder Drogenmilieu stammt.

Die Emigranten stellen in der Bundesrepublik regelmäßig einen Asylantrag und/oder nehmen ohne oder unter Vorlage gefälschter Papiere eine Tätigkeit auf, wobei sie von Kontaktpersonen der Schlepperorganisation in Deutschland „betreut“ werden. Für einen Teil der Emigranten stellt die Bundesrepublik nur ein Transitland dar. Beauftragte der Schlepperorganisationen bringen die Menschen für den Zeitraum ihres Aufenthaltes in Deutschland unter. Die Ausreise wird meist von derselben Schlepperorganisation arrangiert. Einige Emigranten werden in ihrem Heimatland angeworben, um für eine kriminelle Organisation zu arbeiten, und nehmen nach ihrer Ankunft Kontakt zu dieser auf.

Ob und wie die Schleuserorganisationen einen speziellen Logistikbereich der Gewinnanlage beziehungsweise Geldwäsche aufbauen, konnte nicht geklärt werden. Gewinnschätzungen für eine mittelgroße Organisation belaufen sich auf einen Betrag von etwa 160.000 DM pro Monat. Insgesamt wird vermutet, daß die von internationalen Schlepperorganisationen in den letzten zehn Jahren erwirtschafteten Beträge die Milliardengrenze bereits überschritten haben.

- (3) Der Informationsfluß erfolgt meist über die bereits beschriebene Zentrale im Ausland. Den Reisenden wird unter Androhung von Gewalt untersagt, über die Schlepper Auskunft zu erteilen; oftmals wird ihnen exakt vorgegeben, wie sie sich bei einem Aufgriff durch Polizei- oder Grenzbeamte verhalten sollen. Zudem werden Grenzbeamte bestochen, um die Ausreise zu erleichtern.

D Illegales Glücksspiel

- (1) Beim illegalen Glücksspiel⁴¹ dominiert in Deutschland nach den Feststellungen der LOOK-Studie⁴² das illegale Glücksspiel in Spielkasinos, in „Vereinen“ und in abgeschlossenen Räumen. Zur Durchführung des Glücksspiels in Spielkasinos wird dabei teilweise eine Genehmigung für ein legales Glücksspiel eingeholt. Da die in Deutschland erteilten Spielgenehmigungen allerdings nur wenig interessante Glücksspiele mit geringen Gewinnmöglichkeiten erlauben, werden die Spielregeln alsbald abgewandelt und – ebenso wie in „Vereinen“ und in abgeschlossenen Räumen – illegale Glücksspiele veranstaltet. Dabei handelt es sich vor allem um Roulette, Black Jack und Bakkarat.
- (2) Eine Tätergruppe, die illegales Glücksspiel in gewerberechtlich genehmigten Spielkasinos betreibt, umfaßt mindestens acht Mittäter. Sie kann – wie dies bei einem deutschen Kasinoring der Fall war – über tausend Mittäter umfassen. In der Bundesrepublik Deutschland werden etwa 400 gewerberechtlich genehmigte Spielkasinos von ungefähr 300, größtenteils miteinander bekannten, kriminellen „Unternehmern“ in illegaler Weise betrieben. In einigen Fällen unterhalten zwei bis drei Täter zusammen ein Kasino, von Fall zu Fall führt aber auch ein einzelner Straftäter mehrere Kasinos. Von diesen Betreibern sind etwa 40 % deutscher Staatsangehörigkeit, die anderen stammen vor allem aus Italien, Griechenland und dem ehemaligen Jugoslawien.

⁴¹ Beim Glücksspiel wird die Entscheidung über Gewinn und Verlust nicht wesentlich von den Fähigkeiten und der Aufmerksamkeit der Spieler bestimmt, sondern allein oder hauptsächlich vom Zufall. Erforderlich ist außerdem ein Einsatz, durch den die Aussicht auf einen von einem Zufall abhängigen Vorteil erlangt wird. So BGHSt 9, 37 und BGHSt 34, 175. Kein strafbares Glücksspiel, sondern strafloses Geschicklichkeitsspiel liegt dann vor, wenn an die Konzentrations- und Merkfähigkeit des Mitspielers erfüllbare Anforderungen gestellt werden. Bei der Prüfung dieser Frage sind regelmäßig auch die Spielverhältnisse, unter denen das Spiel eröffnet wird, maßgeblich. Vgl. BGH in NJW, Heft 14, 1989, S. 919 und ähnlich BGH in NJW 1952, S. 673. Geht der Spielmacher beim sogenannten „Hütchenspiel“ von einer langsamen Spielweise mit sogenannten „Aufreißern“ (d. h. von einem Geschicklichkeitsspiel) zu einer schnellen Spielweise (die an sich ein Glücksspiel darstellt) mit einem Opfer über, so verbleibt es nach der Rechtsprechung bei einem Geschicklichkeitsspiel, jedoch liegt (versuchter oder vollendeter) Betrug gegenüber dem Mitspieler vor. Vgl. LG Frankfurt NJW, Heft 14, 1993, S. 945 ff.

⁴² Vgl. zur vorhergehenden kriminologischen Darstellung des illegalen Glücksspiels insbesondere Baumgartner, in: Der Kriminalist, Heft 3, 1989, S. 191; Eschenbach, in: HwbKrim I, 1966, S. 350; Meyer, in: Kriminalistik, Heft 4, 1986, S. 212 ff.

- (3) In Spielkasinos, in denen illegales Glücksspiel veranstaltet wird, wird häufig professionelles Personal eingesetzt. Die „Dealer“ und „Croupiers“ kommen oftmals aus Holland, Belgien oder Großbritannien, wo sie diesen Beruf erlernt haben. Daneben bedarf es regelmäßig eines Strohmannes oder einer „Strohfrau“, der beziehungsweise die bei den örtlichen Behörden eine gewerberechtliche Genehmigung für die Eröffnung eines Spielkasinos beantragt. Dieselbe Person hat gewöhnlich beim Bundeskriminalamt zuvor eine Unbedenklichkeitsbescheinigung für die Spielgeräte erhalten, die sie bei der zuständigen Behörde vorlegt.

Logistisch durchdachtes Personalmanagement ist bei Betreibern mehrerer Spielkasinos schon deswegen bedeutsam, weil in den einzelnen Kasinos Vertrauensleute als Geschäftsführer eingesetzt werden müssen. Diese Vertrauensleute sind für das jeweilige Kasino im Rahmen der Weisungen des eigentlichen Betreibers verantwortlich. Das Personal wird durch den Abschluß von Arbeitsverträgen sozialversichert und bekommt darüber hinaus tägliche Barzahlungen. Disziplin wird in den Kasinos meist durch eine drohende Entlassung und den Ausschluß aus der Spielcasino-Szene aufrechterhalten.

Die Kontrolle über die Geschäftsführer wird beispielsweise durch überraschende Besuche des Betreibers oder von speziell ausgewählten Vertrauenspersonen ausgeübt. Ein ausgeklügeltes Kontrollsystem ist unbedingt notwendig, da die hohen täglichen Einnahmen zur Unterschlagung geradezu „verleiten“. Aus Angst vor polizeilichen Zugriffen, aber auch aus Furcht vor Überfällen werden die eingespielten Gelder von Zeit zu Zeit an einem sicheren Ort deponiert.

Beim Betrieb mehrerer Kasinos gewinnt die Beschaffungslogistik zunehmende Bedeutung. Es wird versucht, Spielkasinos aufzukaufen oder neue Kasinos zu eröffnen. Die Kasinos werden möglichst „seriös“ und ähnlich den staatlichen Spielkasinos ausgestattet. Neben den zu beantragenden Konzessionen, bei denen mitunter Bestechungsgelder eingesetzt werden, müssen Spieltische und Spielmaterial vorfinanziert und beschafft werden. In einigen Fällen wird auch eine Vereinsgründung arrangiert, um den Strafverfolgungsbehörden die Ermittlungen zu erschweren.

Der Logistikbereich der Herstellung nimmt eine untergeordnete Stellung ein, da ein Großteil der Betreiber nicht mit manipulierten Kesseln spielt. Im „Absatzbereich“, also bei der eigentlichen Veranstaltung der Spiele, ist

eine durchdachte Logistik dagegen für den Erfolg der Kasinos bedeutsam. Mittels Werbung (beispielsweise Lichtreklame oder Zeitungsannoncen) werden neue Spieler angeworben. „Gegenobservation“ wird betrieben, um unvorhergesehene Polizeirazzien zu vermeiden. Solche Razzien schaden nicht nur dem Image des Kasinos, sondern bringen häufig auch die verlustreiche Beschlagnahme der Spielgeräte mit sich.

Einen eigenständigen Logistikbereich nimmt auch die Gewinnanlage und Geldwäsche bei den Betreibern ein. Schon ein mittelgroßes Spielkasino kann durch das Abändern der erlaubten Spielregeln und damit durch das Veranlassen von illegalem Glücksspiel monatlich zwischen 100.000 DM und 350.000 DM Gewinn erzielen. Ein erfolgreiches Kasino erwirtschaftet monatlich über 500.000 DM. Bei der Annahme eines durchschnittlichen Jahresgewinns der 400 illegalen Kasinos von jeweils 2,5 Millionen DM errechnet sich ein jährlicher Branchengewinn von einer Milliarde DM. Die Gewinnanlage erfolgt einerseits durch den Aufkauf oder durch die Vorfinanzierung weiterer Spielkasinos, andererseits werden alle denkbaren legalen Anlageformen genutzt. Teilweise finanzieren die Großverdiener dieser Branche auch kriminelle Aktivitäten ihnen bekannter Straftäter und sind dann prozentual am Gewinn beteiligt, ohne ein großes Risiko einzugehen. Viele der Straftäter in diesem Bereich verspielen darüber hinaus einen Anteil ihrer Gewinne.

- (4) Ein geregelter Informationsfluß ist sowohl für den Organisationsablauf innerhalb der einzelnen Kasinos, als auch zwischen den verschiedenen Betreibern (beispielsweise für Gebietsabsprachen und für die Weitergabe von Informationen über polizeiliche Vorhaben) bedeutsam. Wichtiges Logistikelement stellt die Einflußnahme auf Bedienstete des Staates und der Kommunen dar. Mittels gezielt eingesetzter systematischer Korruption werden Konzessionen und Sperrstundenverlängerungen ebenso erlangt wie die Verschonung vor Razzien. Sind die Instrumente der Korruption unwirksam, ist Gewaltandrohung und -ausübung nicht auszuschließen. Sogar auf Staatsanwälte wurde bereits Einfluß genommen, um Einstellungen von Verfahren oder eine milde Bestrafung zu erreichen. Auch durch die Einschüchterung von Prozeßbeteiligten wird versucht, den Ausgang von Strafverfahren zu beeinflussen.

Neben dem illegalen Glücksspiel in Kasinos, „Vereinen“ und abgeschlossenen Räumen hat in Deutschland vor allem das – meist auf der Straße

gespielte – sogenannte „Hütchenspiel“ Bedeutung:⁴³ Bei diesem Spiel hat der Spielleiter drei Hütchen vor sich stehen. Unter eines dieser Hütchen wird eine kleine Kugel gelegt. Der Spielleiter verschiebt die Hütchen dann sehr schnell, während der Spieler herausfinden muß, unter welchem Hütchen die Kugel liegt. Zu Beginn des Spiels werden Mitspieler angelockt, indem man sie – oder speziell dafür eingesetzte Anwerber – kleine Beträge relativ leicht gewinnen läßt. Bei steigenden Spieleinsätzen werden die Kugeln von den fingerfertigen Spielleitern häufig versteckt oder die Spielgeschwindigkeit wird derart erhöht, daß der Spieler keine Gewinnmöglichkeit mehr hat.

Hütchenspieler, die über eine große Geschicklichkeit und Fingerfertigkeit verfügen, treten immer gruppenweise auf. Diese Gruppen bestehen aus dem Spielmacher, den Animatoren („Aufreißern“) und den Aufpassern. Wie viele dieser meist jugoslawischen Gruppen in Deutschland agieren, konnte nicht geklärt werden. Beim Spielablauf haben die einzelnen Mittäter zuweilen einen klar umrissenen Aufgabenkreis, regelmäßig betreuen sie jedoch mehrere dieser verschiedenen Bereiche. So können sie sowohl als Spielmacher, „Aufreißer“ oder Aufpasser eingesetzt werden. Die Disziplin unter den Tätern wird durch ein strenges Befehls- oder Gehorsamssystem, oft auch gewaltsam, aufrechterhalten, insbesondere geben die steuernden Hintermänner vor, Einfluß auf die Familie im Heimatland nehmen zu können. Für den reibungslosen Ablauf des „Hütchenspiels“ ist vor allem die von den Gruppen aufgebaute Logistik wichtig. Eine zentrale Stelle – regelmäßig die Hintermänner und ihre Vertrauenspersonen – bestimmt und kontrolliert den Einsatzort der Spielgruppen, die Abgabe des erspielten Geldes und die Disziplin in den Gruppen. Diese Personen legen auch fest, wann und wo neben dem illegalen Glücksspiel eine Schutzgelderpressung erfolgen soll. Eine „Hütchenspielgruppe“ von fünf Personen kann monatlich 80.000 DM und mehr einnehmen. Die Gewinnanlage durch die Hintermänner, die den Großteil der Einnahmen erhalten, erfolgt meist durch die Investition in andere gewinnträchtige Kriminalitätsbereiche (wie den Drogenhandel).

⁴³ BGHSt 36, 80 stellt fest, daß die Einordnung des „Hütchenspiels“ als Geschicklichkeitsspiel von den Verhältnissen abhängt, unter denen es gespielt wird. Nach Ansicht von Sack, in: NJW, Heft 40, 1992, S. 2540 f., erfüllt das „Hütchenspiel“ regelmäßig den Tatbestand des Betruges. Vgl. dazu auch oben Fn. 34.

E Subventionsbetrug und Steuerhinterziehung zum Nachteil der Europäischen Gemeinschaft

- (1) Während das Projekt LOOK I mit der Kfz-Verschiebung und der Kriminalität des Nachtlebens „klassische“ Organisierte Kriminalität betraf, untersuchte das Projekt LOOK II mit dem Subventionsbetrug einen Bereich der organisierten Wirtschaftskriminalität. Die den Gegenstand der Untersuchung bildenden Delikte des Subventionsbetruges und der Steuerhinterziehung erfolgen in Deutschland zwar nicht nur zum Nachteil der Europäischen Gemeinschaft, sondern gleichermaßen auch zum Nachteil der Bundesrepublik Deutschland und ihrer Länder.⁴⁴ Das hier dargestellte Forschungsprojekt LOOK II beschränkte sich allerdings aufgrund des Forschungsauftrages der Europäischen Kommission auf die Schädigung der Finanzinteressen der Europäischen Gemeinschaft. Anders als das Teilprojekt LOOK I war das Projekt LOOK II deswegen nicht auf Deutschland beschränkt, sondern erstreckte sich auch – wie oben dargestellt – auf die Niederlande, Griechenland sowie die supranationale Ebene der Europäischen Gemeinschaft.
- (2) Die Untersuchung der Täter- und Gruppenstrukturen zeigte, daß im Bereich des EG-Betruges der klassische unorganisierte Einzeltäter keine große Rolle spielt. Der Großteil der Betrügereien erfolgt heute vielmehr im Namen von Unternehmen. Durch diese stärkere Einbindung der Täter in – legal arbeitende – Unternehmen unterscheidet sich die Subventionskriminalität – ebenso wie die sonstige organisierte Wirtschaftskriminalität – von vielen Bereichen der klassischen Organisierten Kriminalität.

Die von den Tätern genutzten Unternehmen üben in vielen Fällen eine legale Geschäftstätigkeit aus und verbessern ihre Gewinnsituation mit Hilfe des *occupational crime*. Dabei dominieren vor allem kleinere Gesellschaften (insbesondere Handelsgeschäfte) mit bis zu zehn Angestellten. In die Deliktsbegehung eingeweiht sind bei diesen Unternehmen in der Regel nur einige wenige Mitarbeiter (insbesondere Geschäftsführer, Buchhalter, Leiter der Import- und Exportabteilung), die für unter-

⁴⁴ Vgl. aus der bisherigen kriminologischen Literatur zum Subventionsbetrug vor allem Tiedemann: Subventionskriminalität in der Bundesrepublik Deutschland. 1974. Aus neuerer Zeit siehe vor allem Europäische Kommission: Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft. Betrugsbekämpfung. Jahresbericht 1995, KoM (S. 6) 173 endg.

schiedliche Logistikbereiche zuständig sind. Der Grund für die Dominanz der kleineren Gesellschaften liegt darin, daß sie weniger „sichtbar“ sind und auf Veränderungen flexibler reagieren können als größere Gesellschaften. In Deutschland waren dabei auch kleine Tochtergesellschaften von größeren Unternehmen betroffen.

Daneben treten – mit fließenden Übergängen – Personengruppen und Gesellschaften, die ausschließlich zum Zwecke der Deliktsbegehung gegründet wurden. Dabei sind sowohl locker miteinander verflochtene Gesellschaften (ähnlich der sogenannten Netzstrukturkriminalität) festzustellen als auch hierarchisch organisierte Straftätergruppen. Im letztgenannten Bereich finden sich alle typischen Merkmale der klassischen Organisierten Kriminalität: Innerhalb der Straftätergruppen bestehen – vor allem beim Einfuhrschmuggel sowie beim Absatz von Zigaretten, Alkohol und anderen hochsteuerbaren Waren – getrennte Bereiche der Beschaffungs-, Transport- und Absatzlogistik sowie der Gewinnanlage, eine horizontale und vertikale Abschottung der Täter, Einflußnahmen und Gewalt. Die Täter führen eine eigene „Risikoanalyse“ (beispielsweise in Hinblick auf das Kontrollsystem der Verwaltung) durch. Ihnen stehen erhebliche Geldmittel, Anwälte und Wirtschaftsberater zur Verfügung. Als Ziel der Tatbegehung wird – vor allem in Südeuropa – nicht nur das Gewinnstreben, sondern auch die Erlangung von Einfluß und Macht genannt. Für einzelne Deliktsbereiche berichteten die befragten Experten von Verbindungen zur italienischen Mafia (die vor allem in den Bereichen des Zigaretten- und Butterschmuggels genannt wurde) sowie zu serbischen Gruppen und zur spanischen ETA (die ihre Kriegsführung beziehungsweise Terrorakte vor allem durch den Zigaretten- und Butterschmuggel finanzieren sollen).

- (3) Die Organisationsstruktur der Straftätergruppen ist dabei häufig dadurch charakterisiert, daß ihre Aktivitäten von unterschiedlichen (juristisch selbständigen) Gesellschaften wahrgenommen werden. Die bei der klassischen Organisierten Kriminalität festzustellende Aufgabenerfüllung in unterschiedlichen Logistikbereichen wird im Bereich der organisierten Wirtschaftskriminalität damit rechtlich verselbständigt und abgesichert. Die Verteilung von Logistikbereichen und Einzelaufgaben auf verschiedene Gesellschaften führt dabei häufig zur Gründung einer Vielzahl von Gesellschaften. Diese Technik wird sowohl auf gesellschaftsrechtlicher Ebene eingesetzt, beispielsweise durch Verschachtelung einer Vielzahl von Gesellschaften unter Einbeziehung von Strohmännern und Briefkastengesellschaften, als auch auf schuldrechtlicher Ebene, beispielsweise

durch Weiterveräußerung der Waren an zwischengeschaltete Gesellschaften. Auf der gesellschaftsrechtlichen Ebene dient die Gründung und Verschachtelung von Gesellschaften außer der Verschleierung des wirtschaftlich Berechtigten vor allem der Verhinderung einer späteren Wiedereinziehung von Gewinnen sowie der Vermeidung einer Haftung im Regreßfall. Besonders effektiv wirken dabei ausländische Gesellschaften, da die nationalen Ermittlungskompetenzen zunächst an der Staatsgrenze enden und die Mechanismen der Rechtshilfe in der Praxis langsam und schlecht funktionieren.

Innerhalb der einzelnen Gesellschaften sind die verschiedenen Organisationsbereiche ebenso wie bei legal arbeitenden Unternehmen getrennt. Teilweise findet sich dabei allerdings eine noch stärkere Aufgabentrennung und Abschottung. Diese verhindert, daß unbeteiligte Angestellte die von der Gesellschaft durchgeführten Manipulationen entdecken. In einem von der Untersuchung ausgewerteten Fall, in dem indische Textilien als ursprungspräferenzierte Produkte aus Bangladesch nach Deutschland eingeführt wurden, wies beispielsweise eine Sachbearbeiterin den Geschäftsführer des betrügerisch arbeitenden Handelsunternehmens darauf hin, daß bei bestimmten Waren Rechnungen an indische Gesellschaften bezahlt wurden, in den Zollerklärungen dagegen Gesellschaften aus Bangladesch genannt waren. Der Unternehmensinhaber organisierte den Arbeitsablauf daraufhin so, daß in der Zukunft die Funktionen der Rechnungszahlung und der Bearbeitung von Zollanträgen durch unterschiedliche Sachbearbeiter durchgeführt wurden.

- (4) Die Tatbegehung des EG-Betruges ist – ebenso wie jegliche staatliche Leistungerschleichung und Steuerverkürzung – durch ein leicht herleitbares Grundprinzip gekennzeichnet: Die Deliktsbegehung beruht auf der Normierung von Zahlungspflichten oder -ansprüchen der öffentlichen Hand. Die Tathandlung besteht deswegen darin, daß der Täter (beim Subventionsbetrug) die Erfüllung von Tatbestandsvoraussetzungen einer ihn begünstigenden Norm oder (bei der Vermeidung von Einfuhrabgaben) die Nichterfüllung von Tatbestandsvoraussetzungen einer ihn belastenden Norm zu Unrecht geltend macht beziehungsweise die Verwirklichung eines gesetzlich normierten Tatbestandes verheimlicht. Ansatzpunkte für

Manipulationen sind daher sämtliche Tatbestandsmerkmale von Steuer- und Subventionsnormen.⁴⁵

Dieses Grundprinzip der Straftatbegehung und die daraus resultierende zentrale Bedeutung der Subventions- und Steuernormen lassen sich in allen untersuchten Deliktsbereichen feststellen. Es findet sich sowohl bei der Umgehung von Importabgaben als auch bei der Erlangung von Exportsubventionen, von sonstigen Beihilfen und Interventionsmaßnahmen und von Strukturfondsmitteln: Bei der Umgehung von Importabgaben besteht deswegen nicht nur die Möglichkeit einer Verheimlichung des Einfuhrvorgangs durch den klassischen Schmuggel. Ebenso wie bei der unberechtigten Erlangung von Exportsubventionen dominieren hier vor allem Mißbräuche der überaus betrugsanfälligen „Versandverfahren“, in denen Waren unter zollamtlicher Kontrolle von einem Ort in der Gemeinschaft zu einem anderen befördert werden. Daneben finden sich sowohl im Import- als auch im Exportbereich Manipulationen der Warenart (für die das überaus differenzierte Tarifsysteem der Europäischen Gemeinschaft verantwortlich ist), Manipulationen der Warenmenge sowie – vor allem bei ursprungspräferierten Waren und länderspezifischen Erstattungssätzen – Manipulationen des Ursprungs- beziehungsweise des Bestimmungsortes. Entsprechende – allerdings noch vielfältigere – Manipulationsmöglichkeiten bieten die teilweise komplexen Vorschriften über sonstige Beihilfen und Interventionsmaßnahmen sowie die Regelungen der Strukturfondsmittel, die inzwischen fast die Hälfte des EG-Haushaltes ausmachen.

- (5) Die den EG-Betrug kennzeichnende Geltendmachung des Vorliegens oder von oben dargestellten Tatbestandsvoraussetzungen einer begünstigenden Subventionsnorm (beziehungsweise des Nichtvorliegens einer belastenden Steuernorm) erfolgt vor allem durch Falschangaben, Fälschungen und andere Verschleierungen. Daneben finden sich jedoch auch Einflußnahmen sowie der Einsatz von Gewalt.

⁴⁵ Diesem Befund entspricht es, daß die im europäischen Import-, Export- und Beihilfebereich tätigen Gesellschaften neue EG-Verordnungen und -Richtlinien von speziellen Firmenabteilungen oder spezialisierten Anwaltsbüros auf neue legale Gewinnmöglichkeiten überprüfen lassen. Betrügerisch arbeitende Gesellschaften suchen dabei nach Tatbestandsvoraussetzungen, die besonders leicht zu manipulieren sind. Für Reformüberlegungen kommt damit einer Schaffung von „kriminoresistenten“ Begünstigungsnormen eine zentrale Bedeutung zu.

Bei der Täuschung über das Vorliegen oder Nichtvorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen von Subventions- oder Steuernormen dominieren in allen Deliktsbereichen zunächst schlichte Falschangaben in den entsprechenden Zoll-, Ausfuhr- und Beihilfepapieren (beispielsweise über Art, Preis oder Herkunft einer Ware). Die Falschangaben werden dabei häufig mit unrichtigen Zeugnissen belegt. Dies gilt insbesondere für Versandscheine, Präferenznachweise, Ursprungszeugnisse und veterinärärztliche Bestätigungen. Eine besondere Rolle spielen dabei Stempelfälschungen zur Erledigung der obengenannten Versandverfahren. Ein häufiges Mittel zur Absicherung von Täuschungen und zur Verschleierung von Sachverhalten ist auch die bereits oben dargestellte Einschaltung einer Vielzahl von Gesellschaften.

Die Deliktsbegehung wird teilweise durch Einflußnahmen auf nationale und supranationale Stellen erleichtert. Ziele der Einflußnahmen sind dabei die Beeinflussung von Einzelfallentscheidungen (beispielsweise Unterlassen von Kontrollmaßnahmen, Abstempelung von Ausfuhrpapieren oder Antragsentscheidung), die Erlangung von Insider-Informationen (beispielsweise über bevorstehende Antidumpingzölle) oder – als „hohe Schule“ der Einflußnahme – die Beeinflussung des Inhalts von Normen (die dann beispielsweise nicht den Ursprung, sondern die Herkunft der Ware für die Subventionierung heranziehen und dadurch bestimmte Transportverlagerungen ermöglichen). Die „Zielpersonen“ der Einflußnahme sind – sowohl beim legalen Lobbyismus als auch beim Betrug – vor allem die Fachleute der Arbeitsebene sowie – aufgrund seiner zunehmenden Bedeutung – inzwischen auch Abgeordnete des Europäischen Parlaments. Einflußnahmen auf höchster Ebene (insbesondere bei Ministern oder Kommissaren) gelten dagegen bei erfahrenen Lobbyisten für die normalen „Problemfälle“ als oft wenig hilfreich. Die Methoden der Einflußnahme umfassen dabei ein weites Spektrum und sind teilweise legal. Insbesondere der öffentliche Lobbyismus, der sich in zahlreichen Büros von Interessenverbänden in den Hauptstädten der Mitgliedstaaten und in Brüssel dokumentiert, ist ein akzeptierter Teil der demokratischen Kultur. In Deutschland und Brüssel finden sich spezialisierte Anwalts- und Beratungsbüros, welche die Dienstleistung des „Lobbyismus“ offen anbieten. Als besonders effektiv erweist sich dabei der Einsatz von ehemaligen Behördenmitarbeitern, die über Fachwissen, Verbindungen und häufig auch noch Autorität in ihren ehemaligen Behörden verfügen. Häufig legal, teilweise jedoch bereits im Graubereich angesiedelt, sind vergütete Vorträge von öffentlichen Entscheidungsträgern, deren Einladung zu

luxuriösen Seminarveranstaltungen (beispielsweise an Ferienorten), die Bestellung von Abgeordneten des Europäischen Parlaments zu bezahlten Beratern oder Vorstandsmitgliedern sowie die Wahl von öffentlichen Bediensteten in Beiräte von subventionsgeförderten Gesellschaften. Eindeutig strafbare „echte“ Bestechung ermittelte die vorliegende Untersuchung in Deutschland, Griechenland und den Niederlanden insbesondere bei Zollbeamten an den Abfertigungsstellen und bei Veterinärärzten, welche die Fleischqualität bei der Einfuhr zu bestimmen haben. Dabei ist vor allem erstaunlich, mit welch geringen Geldbeträgen häufig Entscheidungen mit großen wirtschaftlichen Auswirkungen „erkauft“ werden können.

Der Einsatz von Gewalt spielt dagegen nur in speziellen Bereichen des EG-Betruges eine Rolle. Dies gilt vor allem für den organisierten Zigaretten- und Alkoholschmuggel (in Ostdeutschland durch vietnamesische Absatz- und Einfuhrorganisationen, in Italien durch Straftätergruppen mit Verbindungen zur Mafia und in Spanien durch Organisationen im Umfeld der ETA). Dies ist typisch für den Bereich der organisierten Wirtschaftskriminalität, in dem die bei der klassischen Organisierten Kriminalität (beispielsweise im Rotlichtbereich) dominierende Gewalt durch subtilere Methoden der Täuschung und Einflußnahme ersetzt wird.

- (6) Umfassende quantitative Angaben über Umfang und Schaden des EG-Betruges sind mit wissenschaftlich gesicherten Methoden nicht möglich. Eine – als Zahlenuntergrenze – verlässliche Basis bilden für den Gesamtbereich der Europäischen Union daher lediglich die Angaben der UCLAF, die alle von den Mitgliedstaaten gemeldeten Unregelmäßigkeiten in einer zentralen Datenbank auswertet, ohne allerdings Aussagen über nicht entdeckte und nicht gemeldete Fälle machen zu können. Nach diesen Daten verursachten die von den Mitgliedstaaten 1995 gemeldeten Unregelmäßigkeiten bei den national verwalteten Ausgaben (Agrarausgaben und Mittel für die Strukturpolitik) einen Schaden von 183 Millionen ECU, was 0,6% der zugesagten Finanzierungen entspricht. Bei den direkten, durch die Dienststellen der Kommission verwalteten Aufgaben beläuft sich der Betrag auf etwa 28 Millionen ECU, das heißt 0,3% der gewährten Zahlungen. Auf der Einnahmeseite ergaben die aufgedeckten Betrugsfälle einen Betrag von etwa 735 Millionen ECU, das heißt 3,6% der 1995 vereinnahmten Beträge. Die Europäische Kommission geht deswegen davon aus, daß der Betrug zum Nachteil des Gemeinschaftshaushalts bei den erkannten und aufgedeckten Fällen (Gegenstand von Straf- und

Ermittlungsverfahren sind) einen Anteil von 1,4% des gesamten Gemeinschaftshaushalts (der 1996 etwa 82 Milliarden ECU betrug) nicht übersteigt.⁴⁶ Für das Jahr 1996 wäre damit – allerdings ohne Berücksichtigung des Dunkelfeldes – von einem Schaden in Höhe von 1,148 Milliarden ECU auszugehen.

Eine differenzierende Auswertung der UCLAF-Datenbanken sowie die Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung zeigen, daß die Häufigkeit von Unregelmäßigkeiten in den verschiedenen EG-Fonds und auch in den verschiedenen Marktbereichen stark differiert. Bei vielen Strukturfondsprogrammen besteht anscheinend eine geringere Betrugsanfälligkeit, da die Subventionierung hier im Wege der Kofinanzierung erfolgt und häufig auch staatlichen Stellen zugute kommt. Auch läßt sich feststellen, daß die direkte Subventionierung von Erzeugern sehr viel weniger von Betrügereien betroffen ist als die Subventionierung der Handelsstufe. Vor allem die Wiedereinziehung rechtswidrig gezahlter Beträge ist im erstgenannten Bereich wesentlich erfolgreicher. Für spezielle Warenbereiche (beispielsweise im Fleischsektor) gehen spezialisierte Ermittlungsbehörden dagegen davon aus, daß in bestimmten Zeiträumen praktisch sämtliche Subventionszahlungen auf Unregelmäßigkeiten beruhen oder sehr stark kriminell belastet waren. Eine hohe Betrugsanfälligkeit besteht insbesondere in den Bereichen Fleisch (auch Lebendvieh), Milch (insbesondere auch Milchpulver), Wein und Oliven sowie bei der Einfuhr von Computerchips.

Interessantes Zahlenmaterial bieten auch die Statistiken des deutschen Zollkriminalamtes. Danach wurden in Deutschland 1995 in 49.200 eingeleiteten Verfahren insgesamt 760 Millionen geschmuggelte Zigaretten sichergestellt. Allein der dadurch verursachte nationale Tabaksteueraus-

⁴⁶ Vgl. dazu Europäische Kommission: Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft. Betrugsbekämpfung. Jahresbericht 1995, S. 6.

fall (ohne Zölle und Einfuhrumsatzsteuer!) wurde auf etwa eine Milliarde DM geschätzt.⁴⁷

In einzelnen Bereichen führen die Betrügereien auch bereits zu Marktstörungen und illegalen Märkten. Dies gilt insbesondere in den Bereichen Zigaretten, Alkohol, Oliven und – nur in einzelnen Regionen – Milch. Die Marktstörungen gehen dabei teilweise so weit, daß legal arbeitende Unternehmen völlig vom Markt verdrängt werden. So ist beispielsweise aufgrund des Zigaretten Schmuggels in bestimmten Gebieten Ostdeutschlands kein einziges Tabakhandelsgeschäft mehr zu finden, das ausschließlich Tabakprodukte anbietet. Bei der Schadensbewertung sind neben diesen Marktstörungen vor allem auch die ideellen Schäden zu berücksichtigen, die der europäische Einigungsprozeß durch Berichte über die Zweckentfremdung von Geldern erleidet.

F Geldwäsche

- (1) Das Forschungsprojekt LOOK III untersucht zur Zeit mit der Geldwäsche nicht nur eine spezielle (durch § 261 StGB kriminalisierte) Gruppe von Straftaten, sondern auch deliktsübergreifend die – bei den meisten Formen Organisierter Kriminalität auftretenden – Fragen nach Gewinn, Gewinnverwendung und Gewinnaufspürung. Da die zuletzt genannten Faktoren in den verschiedenen Deliktsgruppen – auch aufgrund unterschiedlicher Markt- und Sozialstrukturen – besondere Ausprägungen auf-

⁴⁷ Vgl. zu diesen – im Rahmen der vorliegenden Expertenbefragung genannten – Zahlen auch Presseinformationen „Jahrespressekonferenz Zoll des Bundesministers der Finanzen am 26. August 1996“. Interessant ist auch eine Statistik des amerikanischen Landwirtschaftsministeriums aus dem Jahre 1994, die allerdings im Rahmen der vorliegenden Untersuchung nicht überprüft werden konnte. Danach wurden 1994 weltweit 910 Milliarden Zigaretten steuerfrei exportiert. Weltweit importiert und bei ihrer Einfuhr versteuert wurden dagegen nur 586 Milliarden Zigaretten. Nach Abzug der Verkäufe in Duty-free-Läden (ca. 45 Milliarden Zigaretten) verbleibt eine nicht aufgeklärte Fehlmenge von ca. 279 Milliarden Zigaretten. Einzig mögliche Erklärung hierfür ist ein umfangreicher Schmuggel mit Zigaretten. Aus der Fehlmenge lassen sich Schlußfolgerungen zur Schadenshöhe ableiten: Auch wenn die Steuerbelastung nur ein US-Dollar je Päckchen Zigaretten betragen würde, ergäbe sich bei einer Fehlmenge von 297 Milliarden Zigaretten ein Steuerausfall in Höhe von über 16,2 Milliarden US-Dollar. Vgl. Joossens und Raw: Smuggling and cross border shopping of tobacco in Europe. In: British Medical Journal, Vol. 310, vom 27. 5. 1995, S. 1393 ff.

weisen, zwingt dies in vielen Bereichen zu deliktsspezifischen Unterscheidungen. Innerhalb der einzelnen Deliktgruppen (beispielsweise des Drogenhandels oder des Zigarettenschmuggels) sind dann häufig weitere Differenzierungen notwendig, da beispielsweise im Drogengeschäft die Gewinnverwendung nicht nur in den einzelnen Drogenmärkten und bei unterschiedlichen Absatzformen differiert, sondern vor allem auch von der Größe der Straftätergruppen und der Stellung des Täters in der Gruppe abhängt. Darüber hinaus sind Unterscheidungen je nach der ethnischen Zugehörigkeit der Täter erforderlich: In Deutschland nutzen beispielsweise die über eine entsprechende Infrastruktur verfügenden türkischen und italienischen Täter andere Möglichkeiten der Finanzabwicklung als die (ihre Gewinne meist ins Heimatland überweisenden) Vietnamesen oder die hier nur kurzzeitig lebenden kolumbianischen Kokainhändler. Eine Darstellung der Täterorganisation und der Mittelverwendung im Bereich organisierter Straftätergruppen macht deswegen zahlreiche Differenzierungen notwendig.

- (2) Die Organisation des Finanzbereichs von Straftätergruppen hängt vor allem von der Gruppengröße und der Höhe der anfallenden Gewinne ab. Kleinere Tätergruppen, insbesondere mit geringerem Gewinnanfall, betreiben im Hinblick auf die Gewinnanlage häufig keinen großen Aufwand: Bei diesen Gruppen finden sich im Finanzbereich übersichtliche und einfache Geschäftsstrukturen mit einem geringen Maß an Arbeitsteilung. Das Inkasso, die Verwaltung der Gelder, die Geldwäsche und die Geldanlage erfolgen in vielen Fällen durch den Kopf der Tätergruppe oder eine ihm nahestehende Person.

Größere Tätergruppen sind demgegenüber durch eine starke Zentralisierung und eine klare Aufbauorganisation gekennzeichnet. Der Finanzbereich ist hier – ebenso wie die anderen Logistikbereiche – nicht nur durch einen hierarchischen Aufbau geprägt, sondern auch durch die Trennung einzelner Funktionsbereiche (in Inkasso, Finanzverwaltung, Geldwäsche und Geldanlage). Mit der Leitung des Finanzbereichs sind enge Vertrauenspersonen betreut. Die Abwicklung der einzelnen Aufgaben obliegt häufig Mitarbeitern der Gruppe.

Externe Personen (bei denen es sich sowohl um einfache Strohpersonen als auch um Finanzfachleute, Rechtsanwälte und Notare handeln kann) werden zur Bewältigung einzelner finanzwirtschaftlicher Aufgaben vor allem dann eingesetzt, wenn der Umfang der Finanzgeschäfte eine profes-

sionelle Handhabung erfordert oder der Kopf der Tätergruppe weder über einschlägige Fachkenntnisse noch geeignete Mitarbeiter verfügt.

In einzelnen Fällen wurden auch spezielle Organisationen festgestellt, welche die Geldwäsche (vereinzelt auch für unterschiedliche Straftätergruppen) gegen feste Provisionssätze (von in der Regel zwischen 2 % und 8 %) eigenverantwortlich durchführen. Eine derartige weitgehende Übertragung der Aufgaben im Finanzbereich setzt allerdings in der Regel ein enges Vertrauensverhältnis zwischen den Köpfen der beiden Straftätergruppen voraus.

Die Abschottung der Organisation erfolgt vor allem durch eine strenge Trennung der finanziellen Aktivitäten von den zugrundeliegenden illegalen Geschäften. Die im Finanzbereich tätigen Personen wissen beispielsweise in einzelnen Fällen nicht, aus welchen deliktischen Begehungsweisen das ihnen übergebene Geld stammt. Innerhalb des Finanzbereichs erfolgt in größeren Straftätergruppen eine Aufgabenverteilung auf unterschiedliche Personen, die häufig keine Kenntnis über die anderen Mitglieder der Tätergruppe haben. Die Köpfe größerer Drogenkartelle schützen sich beispielsweise dadurch, daß sie den Kontakt mit dem Kundenbetreuer einer Bank nicht unmittelbar, sondern nur über Mittelsleute halten. In ähnlicher Weise wird die Route von Geldtransporten dadurch verheimlicht, daß mehrere Geldkuriere „hintereinandergeschaltet“ werden, ohne daß diese die vorangegangenen und nachfolgenden Herkunfts- und Bestimmungsorte der von ihnen transportierten Gelder kennen.

- (3) Bei der Analyse der Gewinnverwendung organisierter Straftätergruppen unterscheidet das Forschungsprojekt LOOK III zwischen verschiedenen Verwendungszwecken deliktischer Einnahmen: der Deckung der Kosten des begangenen Delikts, der weitergehenden Investition in den gleichen Deliktsbereich zum Zwecke der Geschäftsausweitung, der Diversifizierung in andere illegale Tätigkeiten, der Deckung von Luxusausgaben sowie der „echten“ (in der Regel allein mit Geldwäschevorgängen verbundenen) Geldanlage.

Die Verwendung der deliktischen Gewinne für diese unterschiedlichen Zwecke hängt vor allem von der Position des Täters in der Straftätergruppe ab: Täter aus der unteren Ausführungsebene haben nach Deckung ihrer Kosten und der Bestreitung ihres Lebensunterhaltes meist keine „anzulegenden“ (und damit auch zu waschenden) Gewinne. Dies gilt bei-

spielsweise für die Autoaufbrecher und Transporteure bei der illegalen Kfz-Verschlebung, für die Straßenverkäufer beim Zigarettschmuggel oder für die „Kleindealer“ im Drogengeschäft. Täter einer höheren Führungs- oder Ausbeutungsebene (beispielsweise einfache Zuhälter oder Täter aus der unteren/mittleren Handelsebene im Drogenbereich) verwenden ihre Gewinne häufig auch für Luxusausgaben (wie die im Zuhältermilieu beliebten Rolex-Uhren). Die Möglichkeiten einer Ausweitung des Deliktsbereichs in „unterentwickelte“ Märkte (beispielsweise des Drogengeschäfts in anderen Staaten), der Diversifizierung in andere Deliktsbereiche (beispielsweise des Waffenhandels) sowie „echte“ Anlagen und Investitionen in die legale Wirtschaft haben in vielen Bereichen erst Straftäter der mittleren und oberen Führungsebene. Die genaue Analyse der Anlage von Verbrechenngewinnen kann daher zu Ermittlungsansätzen führen, die vor allem auch eine Chance zur Ergreifung der – ansonsten gut abgeschotteten – Führungspersonen organisierter Straftätergruppen bieten.

- (4) Bei der Analyse der „echten“ Gewinnanlage werden traditionell drei Phasen unterschieden: die Plazierungsphase (das heißt die erstmalige Einschleusung „schmutzigen“ Bargeldes in den legalen Wirtschaftskreislauf), die Verschleierungsphase (zur Vertuschung der Herkunft der plazierten Gelder) sowie die Integrationsphase (in welcher die verschleierte Gewinne angelegt und investiert werden). Diese Differenzierung stellt ein sinnvolles Modell zur Beschreibung von Geldwäschevorgängen dar, auch wenn sich die einzelnen Phasen in dieser Reihenfolge in der Praxis nicht immer sauber unterscheiden lassen.

In der Plazierungsphase werden die Gewinne organisierter Straftätergruppen nach den bisherigen Ergebnissen der Untersuchung häufig unmittelbar über das inländische Bankensystem in den legalen Wirtschaftskreislauf eingeführt, vor allem durch kleinere Kontoeinzahlungen (unterhalb des Schwellenwertes von 20.000 DM), durch – als ordnungsgemäße Geschäftseinnahmen getarnte – größere Einzahlungen, durch Einzahlungen über die Konten ausländischer Repräsentanzbanken, durch den Sorten- und Devisenaustausch (insbesondere im grenznahen Gebiet) sowie – vereinzelt – durch den Kauf von Reiseschecks. Eine erhebliche Rolle spielen auch die – teilweise von Geldwäscheorganisationen geführten – Wechselstuben, über die Sorten getauscht und dem Bankensystem zugeführt werden. Beliebt sind auch Money Transmitter, die Gelder rasch ins Ausland transferieren. Ein erheblicher Teil der anzulegenden Gewinne

wird darüber hinaus durch Kuriere bei ausländischen Banken (vor allem in Ländern mit einem weniger entwickelten System der Geldwäschebekämpfung) einbezahlt. Vereinzelt wurde zur Plazierung von Geld auch die Inanspruchnahme von Untergrundbankensystemen festgestellt, die von ethnisch geschlossenen Gruppen (insbesondere aus dem asiatischen und afrikanischen Raum) betrieben werden. Teilweise umgehen die Täter das Bankensystem jedoch auch dadurch, daß sie teure Sachwerte (beispielsweise Schmuck) kaufen, Rechnungen von Unternehmen der legalen Wirtschaft (beispielsweise in der Bauwirtschaft) bar begleichen oder Unternehmen (beispielsweise Geschäftslokale) bar kaufen. Erwirbt beispielsweise der Käufer eine Immobilie im Wege der Unterfakturierung zu einem offiziellen Kaufpreis von einer Million DM unter Zuzahlung von Bargeldern in Höhe von vier Millionen DM, so hat er nach dem späteren Verkauf des Objekts zum Einstandspreis den Differenzbetrag zwischen dem offiziellen Kaufpreis und der Zuzahlung (in Höhe von vier Millionen DM) als „Geschäftsgewinn“ gewaschen.

Die Verschleierung der Herkunft von Geldern erfolgt vor allem im Zahlungsverkehr durch schnelle hintereinander geschaltete Überweisungen via S.W.I.F.T., Scheckeinreichungen und – seltener – Nutzungen von Akkreditiven. Die Überweisungen werden häufig durch Quer- und Unterfakturierungen sowie Falschangaben oder Nichtnennung von Verwendungszweck und Auftraggeber getarnt. Die Gelder werden dabei teilweise auch über Treuhandkonten von Rechtsanwälten und Notaren transferiert. Der Verschleierung dient jedoch auch die Rückzahlung von Krediten durch Schuldner oder Bürgen sowie die Verwertung sonstiger vom Schuldner oder dritten Personen angebotenen Sicherheiten zweifelhafter Herkunft. Soweit im Rahmen der Verschleierungsphase Geld „geparkt wird“, erfolgt dies häufig in der Form von Festgeld.

Die Integration der in den legalen Wirtschaftskreislauf eingeführten und verschleierte Gewinne hängt auch vom einschlägigen Fachwissen des Täters, seiner sozialen Schichtzugehörigkeit und seinen Beziehungen zum professionellen Anlagebereich ab. Täter mit geringeren Kenntnissen der Geldanlage tendieren stärker zur Anlage in Festgeldern. Straftäter mit eigenem Fachwissen oder mit entsprechenden Beratern nutzen demgegenüber das volle Spektrum der heute angebotenen Anlagemöglichkeiten. Um nicht aufzufallen, passen sich die Täter dabei soweit wie möglich dem Anlageverhalten legal arbeitender Personen oder Gesellschaften an. Bei den meisten Tätern dominieren allerdings kurz- und mittelfristige

wertbeständige Anlagen, die rasch wieder abgestoßen werden können. Daneben spielt auch der Aufbau einer eigenen Altersversorgung beispielsweise durch Lebensversicherungen und Immobilien eine Rolle.

Bei größeren Straftätergruppen sind vor allem auch der Erwerb oder der Aufbau kleinerer oder mittelständischer Unternehmen beliebt, welche die Logistik im illegalen Deliktsbereich unterstützen können. Nach Ansicht mehrerer Experten aus dem Bankenbereich fallen diese Unternehmen öfters durch eine hohe Liquidität sowie eine – ohne erkennbaren Grund vorgenommene – plötzliche Zufuhr von Finanzmitteln auf. Zur Unterstützung der Logistik im Bereich der Geldwäsche erfolgt der Unternehmenskauf und -aufbau vor allem bei bargeldintensiven Betrieben (beispielsweise in den Bereichen der Gastronomie, der Spielhallen, des Autohandels und der Wechselstuben), da hier legale Einnahmen mit zu waschenden Geldern vermischt werden können. Im- und Exportunternehmen eignen sich vor allem zur Tarnung von Transferzahlungen ins Ausland. Transportunternehmen erfreuen sich – insbesondere bei türkischen Heroinhändlern sowie bei polnischen Zigaretten- und Alkoholschmugglern – ebenfalls großer Beliebtheit. Als besonders gefährdet gilt auch der Bereich der Abfallwirtschaft, in dem mit illegalen Geschäftsmethoden hohe Gewinne möglich sind. Die Übernahme der Kontrolle von Banken durch organisierte Straftätergruppen konnte dagegen in Deutschland (anders als im Ausland) bisher noch nicht nachgewiesen werden, jedoch wurden einzelne Übernahmeveruche festgestellt. Auch die Kontrolle von Wechselstuben durch organisierte Straftätergruppen war bereits Gegenstand eines einschlägigen Strafverfahrens. Investitionen in innovative oder kapitalintensive Betriebe werden – wegen der damit verbundenen langfristigen Mittelbindung – regelmäßig nicht getätigt.

Bei der Wahl des Anlageortes spielt für ausländische Straftäter das Heimatland eine besondere Rolle, in dem sie sich nicht nur auskennen, sondern auch teilweise politische Unterstützung erwarten können. Ein Teil der Gewinne fließt häufig in das Land, in dem der Straftäter langfristig leben möchte. Darüber hinaus legen größere Straftätergruppen kurzfristig nicht benötigte Geldmittel an international leistungsfähigen Finanzplätzen (wie der Schweiz) an. Der „Standort Deutschland“ spielt in allen drei Geldwaschphasen eine Rolle. Schwerpunkte der Geldwäsche in Deutschland liegen allerdings nach Auffassung der meisten Experten in der Plazierungs- und in der Verschleierungsphase. Für die Integration der Gelder wird Deutschland vor allem von deutschen Straftätern bevorzugt, auslän-

dische Straftätergruppen nehmen eine längerfristige Integration ihrer Gewinne in Deutschland primär im Hinblick auf die logistische Unterstützung des kriminellen Tätigkeitsbereichs vor.

Für alle Deliktsbereiche gilt, daß die Vorgänge der Geldwäsche als legale Wirtschaftsvorgänge getarnt werden. Mittel der Tarnung sind ebenso wie in den oben dargestellten Deliktsbereichen des Subventionsbetruges vor allem ineinander verschachtelte Schein- und Strohfirmen (teilweise mit Sitz im Ausland). Hinzu kommen Fälschungen über die Identität von Einzählern sowie der Aufbau von Legenden. Eine besondere Bedeutung im Finanzbereich haben zudem die Off-shore-Länder. Sie dienen nicht nur als Sitz für Scheinfirmen, sondern insbesondere auch der Unterbrechung der „Papierspur“ von Transaktionen. Im Zusammenhang mit der Geldwäsche und Geldanlage liegt der Schwerpunkt dieser Länder deswegen in der Anonymisierung von Geschäften im Finanzbereich.

- (5) Die Kommunikation zur Abwicklung der Finanzgeschäfte (Sammlung, Verwaltung und Transferierung der Gelder) erfolgt in erster Linie mittels Fax und Telefon. Die befragten Experten halten einen Informationsaustausch durch den Staat für möglich, konnten dies jedoch noch nicht positiv feststellen.

Die Übertragung von Aufgaben im Finanzbereich ist regelmäßig mit einem Kontroll- und Sanktionssystem verbunden. Gegenüber „Vorgesetzten“ bestehen beispielsweise Rechenschaftspflichten, die mit Hilfe einer provisorischen Rechnungslegung (häufig in Notizbüchern) erfüllt werden. Im Falle von Pflichtverletzungen drohen schwere (körperliche) Sanktionen. Die Loyalität der Mitarbeiter wird zudem oft dadurch gewährleistet, daß Personen aus der gleichen ethnischen Gruppe rekrutiert werden.

Gewalt und Drohung spielen damit in der Regel im Innenverhältnis der Straftätergruppen eine wichtige Rolle. Im Außenverhältnis ist es für die Täter dagegen meist weniger auffällig, mit finanziellen Versprechungen zu arbeiten. Nur im Zusammenhang mit Unternehmensaufkäufen kam es wiederholt zur Anwendung von – subtilen – Drohungen. Einflußnahmen (bisher vor allem durch die Erweckung von persönlichem Vertrauen) zielen vor allem auf den Bankenbereich.

G Zusammenfassung

- (1) Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß in den hier analysierten Deliktsbereichen der internationalen Kfz-Verschlebung, der Ausbeutung von Prostitution, des Menschenhandels, des illegalen Glücksspiels und des Subventionsbetruges in Deutschland komplexe Tätergruppen mit Hilfe einer ausgefeilten Logistik geschäftsähnlich agieren und dadurch erhebliche – vor allem auch finanzielle – Macht erreichen. Der illegale Markt zeichnet sich dabei in allen untersuchten Deliktgruppen nicht durch eine monopolistische, sondern durch eine oligopolistische Struktur aus: Im Bereich des illegalen Glücksspiels arbeiten in Deutschland schätzungsweise 400 „Unternehmer“. Bei der illegalen Kfz-Verschlebung dürfte die Zahl der in Deutschland tätigen Gruppen kleiner, bei der – stärker dezentralisierten – Ausbeutung von Prostitution vermutlich wesentlich größer sein. Auch im Bereich des Subventionsbetruges und der Steuerrückzahlung zum Nachteil der Europäischen Gemeinschaft sind eine Vielzahl von Unternehmen aktiv. Dagegen dürfte es in Deutschland nur wenige Organisationen geben, die sich ausschließlich und für unterschiedliche Straftätergruppen mit der Geldwäsche beschäftigen. Diese wird vielmehr in den meisten Straftätergruppen (teilweise unter Heranziehung externer Berater) durch die Führungsperson selbst oder einen selbständigen Finanzbereich erledigt.
- (2) Im Bereich der „klassischen“ Organisierten Kriminalität der Kfz-Verschlebung und des Nachtlebens existieren dabei teilweise lockere Straftäterverflechtungen (insbesondere im Bereich deutscher Zuhältergruppen). Daneben bestehen jedoch auch streng hierarchisch strukturierte Organisationen (insbesondere in den Bereichen der organisierten Kfz-Verschlebung, der Ausbeutung von Prostituierten durch ausländische Tätergruppen, des Menschenhandels und des illegalen Glücksspiels). Die Tätergruppen ergänzen ihren festen „Personalstamm“ häufig durch externe Spezialisten, die für mehrere Tätergruppen arbeiten.

Der – weitgehend der organisierten Wirtschaftskriminalität zuzurechnende – Subventionsbetrug zum Nachteil der Europäischen Gemeinschaft unterscheidet sich von der klassischen Organisierten Kriminalität vor allem durch die stärkere Einbeziehung von – legal arbeitenden – Unternehmen. Dabei finden sich neben einzelnen hierarchisch organisierten klassischen „Syndikaten“ (vor allem in den Bereichen des Zigaretten-, Alkohol- und Butterschmuggels) vor allem kleinere Unternehmen (insbe-

sondere aus dem Handelsbereich mit oft nicht mehr als zehn Angestellten), die den Subventionsbetrug neben ihrer legalen Geschäftstätigkeit im Wege des *occupational crime* zur Verbesserung der Gewinnsituation durchführen. Sowohl bei den großen Syndikaten als auch bei kleineren Unternehmen werden zur Tarnung des Subventionsbetruges und zur Abschottung der Täter häufig eine Vielzahl von Gesellschaften eingeschaltet, die gesellschaftsrechtlich oder schuldrechtlich verbunden sind, jedoch häufig nur auf dem Papier existieren und kaum eigene Mitarbeiter haben.

- (3) Die Führungspersonen stützen sich bei der Deliktsbegehung außer auf einen festen und spezialisierten Personalstamm vor allem auf ein Logistiksystem, das Beschaffungskanäle, Transportsysteme, Lagerstätten und Unterkünfte sowie Absatzkanäle umfaßt. Die Existenz und Ausgestaltung der einzelnen Logistikbereiche hängt dabei stark vom jeweiligen Deliktsbereich ab. Der Finanzbereich wird vor allem von der Gruppengröße und der Höhe der Einnahmen bestimmt. In kleineren Straftätergruppen wird er allein von der Führungsperson und einer Vertrauensperson verwaltet. In größeren Straftätergruppen und Gruppen mit hohem Gewinnanfall ist der Finanzbereich dagegen (vor allem in die Bereiche des Inkassos, der Verwaltung der Gelder, der Geldwäsche und der Geldanlage) ausdifferenziert. Dabei werden teilweise auch externe Berater herangezogen. In einzelnen Fällen wurden auch spezialisierte selbständige Geldwäscheorganisationen festgestellt.

Die Organisation der Straftätergruppen ist damit grundsätzlich der von legal arbeitenden Wirtschaftsunternehmen vergleichbar. Dies gilt sowohl für die klassische Organisierte Kriminalität (im Bereich der Kfz-Verschlebung und des Nachtlebens) als auch für die organisierte Wirtschaftskriminalität (beim Subventionsbetrug). Die Organisations- und Personalstruktur unterscheidet sich von der legal arbeitender Unternehmen allerdings dadurch, daß die einzelnen Mitglieder der Gruppe streng abgeschottet und – für den Fall ihrer Festnahme – leicht zu ersetzen sind.

- (4) Die deliktsunabhängige und -übergreifende Täterlogistik in allen hier dargestellten Deliktsbereichen bezieht sich insbesondere auf den Informati-

onsfluß, die Tarnung und Täuschung sowie die Einflußnahme durch Gewalt und Korruption.⁴⁸

Bei der klassischen Organisierten Kriminalität (insbesondere der Kfz-Verschiebung und der Kriminalität des Nachtlebens) sind Kontaktstätten der Straftäter vor allem Szenelokale und -treffpunkte, im Bereich der Rekrutierung von neuen Mittätern auch Justizvollzugsanstalten. Im Bereich des organisierten Subventionsbetruges und der organisierten Steuerhinterziehung zum Nachteil der Europäischen Gemeinschaft kennen sich die Täter innerhalb ihrer speziellen Marktsegmente. Wegen der vielfältigen Abschottungsmechanismen bestehen im Bereich der klassischen Organisierten Kriminalität oft nur wenige Informationskanäle, deren Nutzung ausschließlich über bestimmte Kontaktpersonen möglich ist. Für den Informationsfluß innerhalb dieser Informationskanäle setzen die Täter alle modernen Kommunikationsmittel wie Telefon, Funktelefon, Telefax oder Mobilfunk ein. Der Informationsfluß wird im Bereich der Organisierten Kriminalität regelmäßig getarnt und verschleiert.

Die Tarnung besteht im Bereich der klassischen Organisierten Kriminalität unter anderem in der Verwendung legaler Firmenlegenden, in der Verschlüsselung von Sprache, in der Benutzung falscher Ausweispapiere, im Einsatz von Mietfahrzeugen, im Ausnutzen von Kontakten zu Honoratioren des öffentlichen Lebens und in der Einschaltung von Strohmännern. Im Bereich des organisierten Subventionsbetruges finden sich vor allem Falschangaben, Stempelfälschungen sowie die Gründung von Schein- und Strohfirmen.

⁴⁸ Darüber hinaus ist die Einbindung von verlässlichen Rechtsbeiständen zu erkennen. Im Bereich der klassischen Organisierten Kriminalität konzentrieren sich einzelne Strafverteidiger auf bestimmte Mandanten aus dem Bereich der Organisierten Kriminalität. Mit der Zeit kann sich daraus eine persönliche und wirtschaftliche Abhängigkeit entwickeln, die nicht nur durch die Honorierung des Anwalts entsteht, sondern auch dadurch, daß ein Anwalt mit einem „OK-Image“ andere Klienten verliert. Das konsequente Ausnutzen dieser Abhängigkeiten durch die Straftätergruppen führt nicht selten dazu, daß diese Anwälte auch in illegale Machenschaften einbezogen werden und z. B. Kurierdienste leisten oder Zeugen beeinflussen. Straftäterorganisationen binden so gezielt Rechtsanwälte in ihre langfristige Geschäftsstrategie ein. Bei Strafverfahren gegen Führungspersonen wird dann jedoch regelmäßig ein anderer Rechtsanwalt mit einem guten Ruf engagiert. Im Bereich des organisierten Subventionsbetruges besteht die Aufgabe legal arbeitender Anwaltskanzleien und Beratungsunternehmen auch darin, Lücken der – oft komplexen – Gesetzgebung im EG-Bereich herauszufinden.

Die in den Straftätergruppen aktiven Täter unterliegen in den untersuchten Deliktsbereichen zumeist einem strengen Disziplinierungssystem. Dies gilt besonders für ausländische Gruppierungen. Einflußnahmen durch Gewalt richten sich regelmäßig gegen Mittäter und „Szeneangehörige“ sowie gegen Prozeßbeteiligte (Zeugen, Gutachter), während der Einfluß mit den Mitteln der Korruption vor allem auf Außenstehende erfolgt, von denen sich die Täter einen persönlichen oder geschäftlichen Vorteil versprechen.

Den Tätern ist es gelungen, mit Hilfe der Korruption in einzelne Bereiche der Verwaltung (insbesondere im kommunalen Bereich) einzudringen. Verwaltung und insbesondere Justiz funktionieren in Deutschland jedoch im wesentlichen noch korrekt. Die Justiz stellt zur Zeit das am wenigsten korruptionsanfällige gesellschaftliche Subsystem im öffentlichen Bereich dar. Ohne entsprechende Gegenmaßnahmen besteht jedoch die Gefahr, daß eine „zweite Stufe“ der Organisierten Kriminalität entsteht, bei der organisierte Straftätergruppen mit Hilfe ihrer großen Finanzmittel, ihrer guten politischen Beziehungen und ihrer hohen Gewaltbereitschaft zunehmend Verwaltung, Polizei, Politik und Justiz beeinflussen. Den im folgenden dritten Teil dieses Beitrags erörterten Präventivmaßnahmen kommt damit für die Zukunft zentrale Bedeutung zu.

III Folgerungen für Prävention und Repression

A Neukonzeption einer zweispurigen Präventionsstrategie

Der im Rahmen des LOOK-Projekts entwickelte Forschungsansatz einer „Kriminologik“ organisierter Straftätergruppen dient nicht nur der Analyse von Strukturen der Organisierten Kriminalität. Aus ihm ergeben sich auch neue Präventionsansätze.

Die Ergebnisse der Arbeit erklären dabei zunächst die begrenzte Effizienz der bisherigen Kriminal- und insbesondere Strafrechtspolitik: Werden einzelne Täter insbesondere der unteren oder mittleren Personalebene oder externe Spezialisten der Gruppe festgenommen, so beeinträchtigt dies die komplexe Personal- und Logistikorganisation der durch Abschottungsstrategien geschützten Organisation kaum; die festgenommenen Täter können leicht ersetzt werden. Entsprechendes gilt jedoch auch für Festnahmen von Führungspersonen: Da die Logistikstrukturen (insbesondere Beschaffungsmärkte, Produktionsstätten,

Absatzkanäle sowie Nachfragebedürfnisse nach illegalen Waren und Diensten) auch bei der Festnahme von Führungspersonen intakt bleiben, werden selbst bei Zerschlagung einer ganzen Tätergruppe deren Marktanteile und häufig auch Logistikstrukturen von einer anderen Tätergruppe des oligopolistischen Marktes übernommen. Da sich dadurch langfristig die besser abgeschotteten und organisierten Tätergruppen durchsetzen, begünstigt dieser strafrechtliche „Selektionsprozeß“ im Sinne der Darwin'schen Evolutionstheorie sogar langfristig die gefährlicheren Tätergruppen. Die Situation ist der antiken Herakles-Sage vergleichbar: Die von den Strafverfolgungsbehörden abgeschlagenen Köpfe der Hydra wachsen sofort nach.

In der vorliegenden Pilotstudie zeigte sich dies deutlich im Glücksspielbereich: Im Jahre 1989 wurde in einer großangelegten – auf Erkenntnisse der Telefonüberwachung gestützten – Aktion des Baden-Württembergischen Landeskriminalamtes der „Papst“ des illegalen Glücksspiels festgenommen, der über 40 illegale Kasinos mit einer Jahreseinnahme von über zehn Millionen DM geleitet hatte. Der – zu einer Freiheitsstrafe von 5 1/2 Jahren verurteilte und in der Haft interviewte – Täter beklagte sich bei seiner Befragung bitter darüber, daß „seine“ ehemaligen Kasinos teilweise bereits zwei Wochen nach seiner Verhaftung von anderen Betreibern übernommen und fortgeführt wurden. Die Ermittlungsbeamten hätten zwar in den einzelnen Kasinos die Spielgeräte im Wert von jeweils etwa 30.000 DM beschlagnahmt. Da die dem „Markt“ bekannten Räumlichkeiten weiterhin zum „Geschicklichkeitsspiel“ genutzt werden konnten, seien die Investitionen für den Neuerwerb dieser leicht ersetzbaren Logistikelemente jedoch nach wenigen Tagen der Veranstaltung von illegalem Glücksspiel wieder „eingespielt“ worden. Der Verurteilte hob dabei besonders hervor, daß unter seiner Leitung in den Kasinos Kundenbetrug, Rauschgiftgeschäfte und Schutzgeldzahlungen streng verpönt gewesen seien, während sich solche Aktivitäten bei den neuen Betreibern immer mehr durchsetzen.

Entsprechendes läßt sich auch im Bereich der Kriminalität des Nachtlebens belegen: Den Frankfurter Strafverfolgungsbehörden gelang es im Jahre 1989 in einer großangelegten nächtlichen Aktion unter Einsatz von über 80 Ermittlungsbeamten, zwei Brüder festzunehmen, die seit Anfang der 60er Jahre aus dem Zuhältermilieu zu den „Königen“ des Frankfurter Nachtlebens aufgestiegen waren und einen geschätzten Gewinn von 50 Millionen DM insbesondere durch die Veranstaltung von illegalem Glücksspiel, die Ausbeutung von Prostitution und die Immobilienspekulation im Bereich von Bordellstandorten gezogen hatten. Einem der beiden Festgenommenen gelang im April 1990 nach einem Krankenhausaufenthalt die Flucht nach Israel, sein Bruder war zu-

nächst aufgrund einer (Herz-)Krankheit nur bedingt haft- und verhandlungsfähig. Während Mittäter der unteren und mittleren Ebene inzwischen abgeurteilt wurden, sind nach Ansicht von Strafverfolgungsbeamten enge Vertraute der Gebrüder mutmaßlich immer noch – über Strohleute und Scheinfirmen – im Bordell- und Immobiliengeschäft tätig. Die unteren und mittleren Täterebenen wurden dabei neu besetzt. In den freiwerdenden Teil des Nachlebenssektors (insbesondere in den Bereichen der Ausbeutung von Prostitution und der Veranstaltung von illegalem Glücksspiel) rückten dabei jugoslawische und andere osteuropäische Täter nach, die sich gegenüber den deutschen Führungspersonen des Bordell- und Glücksspielbetriebes vor allem durch ihre weit höhere Gewaltbereitschaft auszeichnen. Die alten Logistikstrukturen und Nachfragemärkte blieben völlig intakt.

Die zukünftige Kriminalpolitik muß hieraus die Konsequenz ziehen, daß eine strafrechtliche Verurteilung der organisierten Straftäter nicht ausreicht, sondern – als Folge des dargestellten „Darwin’schen Auswahlprozesses“ – langfristig sogar zu einer Stärkung einzelner Tätergruppen führen kann. Die gebotene Aburteilung organisierter Straftäter ist langfristig nur sinnvoll, wenn daneben auch die von den Tätern genutzten (Logistik-)Strukturen und Märkte zerstört werden. In diesen Logistik- und Marktstrukturen liegt – um im Bild der Herakles-Sage zu bleiben – der entscheidende Kopf der Hydra.⁴⁹

Die aus der LOOK-Studie resultierenden Präventionsansätze differenzieren deswegen zwischen Möglichkeiten zur Zerstörung von deliktsspezifischen Logistikstrukturen der Organisierten Kriminalität einerseits sowie allgemeinen Maßnahmen zur Verbesserung der Strafverfolgung andererseits. Die Vorschläge beruhen dabei wesentlich auf dem theoretischen Forschungskonzept zur Logistik der Organisierten Kriminalität: Wenn – wie die empirische Untersuchung bestätigt – organisierte Straftätergruppen sich von der traditionellen (Banden-)Kriminalität vor allem durch eine spezielle Logistik abheben, so können diese statischen, das heißt die einzelne Deliktsbegehung überdauernden Logistikelemente auch gezielt aufgedeckt und gestört werden. Dieser Ansatz erweist sich auch bei den hier untersuchten Delikten als fruchtbar: Als besonders angreifbar zeigen sich die Logistikbereiche des Absatzes, der Gewinnanlage und der Mitarbeiterführung sowie das Logistikelement des Infor-

⁴⁹ Vgl. dazu bereits Sieber und Bögel: Logistik der Organisierten Kriminalität. A. a. O. (Fn. 3), S. 288 f.

mationsflusses. Die folgenden Ausführungen verdeutlichen dies zunächst im Bereich der deliktsspezifischen Strukturprävention (unten B) und dann für die allgemeine Verbesserung der Strafverfolgung (unten C)

B Deliktsspezifische Strukturprävention

Für eine deliktsspezifische Logistikprävention sind im Bereich der internationalen Kfz-Verschlebung vor allem Maßnahmen der Wirtschaft notwendig (insbesondere bessere technische Sicherungen durch die Kfz-Industrie und veränderte Vertragsbedingungen bei Versicherungen). Im Prostitutions- und Glücksspielbereich sind rechtspolitische Neubewertungen erforderlich, bei denen die bisherigen „Verbotsstrategien“ durch „Kontrollstrategien“ ersetzt werden: Auch auf der Grundlage einer sittlichen Ablehnung von Prostitution und Glücksspiel ist deren Konzessionierung (das heißt sowohl Legalisierung als auch stärkere Kontrolle) zu prüfen.⁵⁰ Eine effektive Verhinderung des Subventionsbetruges ist – falls der Gesetzgeber sich nicht zu einer Reduzierung des Subventionsvolumens entschließen kann – im Bereich des Wirtschaftsrechts vor allem durch eine geänderte Subventionsvergabetechnik möglich (die Subvention unmittelbar den zu fördernden Personen zukommen läßt, eine verstärkte Strukturförderung betreibt und leicht manipulierbare Tatbestandsmerkmale von Subventionsvergabenormen vermeidet). Für eine wirksame Bekämpfung der Geldwäsche sind vor allem international koordinierte Informationssysteme zu prüfen. Durch solche deliktsspezifischen Maßnahmen der Strukturprävention können Gewinne, Machtpositionen und Strukturen verhindert werden, die ansonsten für andere kriminelle Aktionen eingesetzt werden und in einzelnen Deliktsebenen auch einen Nährboden für die zunehmenden Schutzgelderpressungen bieten, deren Akteure nach einem Erfolg im illegalen Markt zunehmend auch die legale Wirtschaft bedrohen werden.

⁵⁰ Vgl. für den Bereich der Prostitution bereits Kühne, in: ZRP, Heft 8, 1975, S. 184 ff. Der rasche Aufschwung der amerikanischen Mafia während der Zeit der Alkoholprohibition macht eindrucksvoll die gravierenden Spätfolgen eines in der Praxis nicht durchsetzbaren Verbotes deutlich, das bestimmte Verhaltensweisen nicht verhindert, sondern nur in den kriminellen Untergrund drängt. Vgl. Kerner, in: Kleines Kriminologisches Wörterbuch, 1993, S. 378; Schwind, in: Organisierte Kriminalität, 1987, S. 19 f. Zur Schwächung des legalen Machtapparates durch Überspannung der Kontrollbefugnis im Bereich der Prohibition siehe auch Kühne: Kriminalität und Kriminalitätsbekämpfung, 1992, S. 10, 20 f.; Schneider, in: Festschrift für Walter Stree und Johannes Wessels, 1993, S. 826.

Einzelne von der Studie LOOK I im Jahre 1993 vorgeschlagene deliktsspezifische Maßnahmen zur Strukturprävention⁵¹ wurden in der Zwischenzeit bereits verwirklicht und haben – beispielsweise im Bereich des Kfz-Diebstahls – auch bereits zu Erfolgen geführt. Das gleiche gilt für die der EG-Kommission erstmals im Jahre 1995 vorgelegten Vorschläge der Studie LOOK II zum Subventionsbetrug.⁵² Die bisherigen Vorschläge zur deliktsspezifischen Strukturprävention aus den bisher abgeschlossenen Forschungsprojekten LOOK I und LOOK II betreffen insbesondere die folgenden Kriminalitäts- und Einzelbereiche:

Organisierte Kfz-Verschiebung

- Maßnahmen im Bereich der Wirtschaft
 - Kfz-Hersteller und Kfz-Handel
 - Autovermietungen
 - Versicherungen
 - Prägestellen

- Änderung von Verwaltungsvorschriften
 - Abschaffung der Papierzulassung
 - Abmeldepflicht für wirtschaftliche Totalschäden
 - Fälschungssichere Kfz-Papiere

- Europaweite Sicherungs- und Kfz-Fahndungssysteme
 - Europäische Mindestsicherheitsstandards für die Kfz-Sicherung
 - Einheitliches Europäisches Zulassungssystem
 - Europaweites Kfz-Fahndungssystem

- Maßnahmen an den EU-Außengrenzen
 - Personelle Verbesserungen bei den Grenzschutzbehörden
 - Kontrolle von Papieren und Fahrzeugidentifizierungsnummer
 - Bauliche Maßnahmen zur Verhinderung von Grenzdurchbrüchen
 - Schulung der Grenzbeamten insbesondere bezüglich ausländischer Papiere
 - Schulung der für Diebstahlsanzeigen zuständigen Beamten

⁵¹ Vgl. Sieber und Bögel: Logistik der Organisierten Kriminalität. A. a. O. (Fn. 3), S. 292 ff.

⁵² Vgl. dazu vorab Sieber, in: (Schw)ZStrR, Heft 4, 1996, S. 357 (377 ff.).

Ausbeutung der Prostitution

- Gewerberechtliche Genehmigung und Kontrolle der Bordelle
- Anerkennung der Prostitution als (kontrollierter) Beruf
- Aufenthaltsrecht für aussagewillige Prostituierte
- Zentrale Milieudienststellen

Menschenhandel

- Direktes Ausweisungsrecht für den Strafrichter bei Nachweis einer entsprechenden Straftat
- Verbesserung der Identifizierung von Mehrfachasylanten
- Erhöhung der Strafrahmen für Schlepper
- Intensivierung von Flughafenkontrollen und Kontrollen an den Außengrenzen
- Heranziehung von Sachverständigen im Strafprozeß
- Erweiterung von § 281 Abs. 1 Nr. 2 StGB
- Intensivierung der Zusammenarbeit mit den Heimatstaaten der Einreisenden
- Einheitliches europäisches Asylrecht

Illegales Glücksspiel

- Verstärkte Legalisierung und staatliche Kontrolle des Glücksspiels
- Konsequente Durchsetzung von „Verbotslösungen“
 - Änderung der Gewerbeordnung
 - Überprüfung von Vereinen und Spielkasinos
 - Schulung von Polizei- und Verwaltungsbeamten
 - Aufklärung der Bevölkerung

Subventionsbetrug und Steuerhinterziehung zum Nachteil der EG

- Subventions- und Steuerpolitik
 - Verringerung des Subventionsvolumens
 - Änderung des Vergabeverfahrens (Verstärkte Strukturpolitik und unmittelbare Förderung der Begünstigten)
- Subventions- und Steuernormen
 - Vermeidung betrugsanfälliger Formulierungen
 - Auslegungshilfen
 - Einheitlicher Umgehungstatbestand
 - Zusammenfassung der Verfahrensbestimmungen
 - Rechtsförmlichkeitsprüfung
 - Betrugspräventionsausschuß
 - Transparenz des Normsetzungsverfahrens
- Verbesserung der Informationsgewinnung
 - Computergestützte Informationssysteme
 - Aufklärung der nationalen Verwaltung über das Anlastungsverfahren
 - Direktzugriff der Europäischen Kommission auf nationale Informationen
 - „Hot-Line“
 - Bezahlte Informanten
- Verwaltungsrechtliches Kontrollsystem
 - Änderung der Versandverfahren
 - Vorabinformationen
 - Aus- und Fortbildung
 - Verbesserung der Wiedereinziehung
- Verbesserungen im Bereich des Sanktionssystems
 - Verstärkung supranationaler Regelungen und Kompetenzen
 - Einheitlicher Betrugstatbestand
 - Vorschriften über Korruption und Geheimhaltungspflichten für Kommissionsangestellte
 - Ausdehnung nicht strafrechtlicher Sanktionen (unter Beteiligung des Europäischen Parlaments)
- Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit

Die Vorschläge der Studie LOOK III für eine verbesserte Geldwäscheprävention und Gewinnaufspürung werden Ende 1997 vorgelegt. Zur Erarbeitung der Vorschläge muß zunächst die empirische Datenerhebung abgeschlossen und ausgewertet werden. Sodann sollen – vor der Erarbeitung von Einzelvorschlägen – die in der bisherigen Literatur vernachlässigten Grundsatzfragen der Geldwäschebekämpfung beantwortet werden. Zu klären sind insbesondere der Konflikt zwischen den Zielsetzungen der Gewinnabschöpfung und der Aufklärung von Täterstrukturen, das Verhältnis von verfahrensintegrierten und verfahrensabhängigen Ermittlungen sowie die Erfolgsaussichten und rechtlichen Möglichkeiten von verbesserten Datenbanksystemen und von Beweiserleichterungen im Bereich der Gewinnabschöpfung.

C Allgemeine Verbesserung der Strafverfolgung

Die Forderungen der LOOK-Studie nach einer allgemeinen Verbesserung der Strafverfolgung stehen unter dem Vorbehalt, daß in der bisherigen Untersuchung lediglich ein Ausschnitt aus dem Gesamtspektrum der Organisierten Kriminalität analysiert werden konnte. Die erforschten Teilbereiche geben jedoch wichtige Hinweise auf die Notwendigkeit personeller und organisatorischer Reformmaßnahmen (insbesondere Zentralisierung von spezialisierten Strafverfolgungsbehörden), auf eine verbesserte Informationsgewinnung (vor allem durch elektronische Überwachungsmaßnahmen und V-Leute) sowie auf eine engere internationale Zusammenarbeit (insbesondere durch eine europäische Strafverfolgungsbehörde wie beispielsweise EUROPOL). Der Einsatz moderner Technik, das Vorhandensein erheblicher Finanzmittel, die hohe Gewaltbereitschaft und die internationale Verflechtung von Straftätergruppen haben im Bereich der Organisierten Kriminalität zu einer Steigerung privater Macht geführt, die neue Eingriffsbefugnisse des Staates erforderlich macht. Entsprechende Eingriffsbefugnisse sind deswegen in der heutigen „Risikogesellschaft“ unverzichtbar, sie müssen jedoch durch geeignete Kontrollstrategien (beispielsweise Bestimmtheitsgebot, Richtervorbehalt und datenschutzrechtliche Regelungen) begrenzt und kontrolliert werden.⁵³

⁵³ Vgl. dazu zuletzt Sieber: Informationsgesellschaft und innere Sicherheit. In: Bundesministerium des Innern (Hg.): Informationsgesellschaft und innere Sicherheit. 1996, S. 37 ff. (45 f.).

Die Vorschläge der LOOK-Studie zur allgemeinen Verbesserung der Strafverfolgung betreffen insbesondere die folgenden Punkte, die in enger internationaler Abstimmung geregelt werden sollten:⁵⁴

- Optimierung des Personaleinsatzes und der Ausstattung
 - Optimierung des Personaleinsatzes
 - Verbesserung der Ausbildung
 - Einbeziehung von ausländischen Mitarbeitern
 - Verbesserung der technischen Ausstattung

- Organisatorische Maßnahmen
 - Verbesserte Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden mit anderen staatlichen und privaten Stellen
 - Schaffung von zentralen Ermittlungsstellen
 - Errichtung von Schwerpunktstaatsanwaltschaften und
 - Einführung neuer Zuständigkeiten
 - Teamarbeit der verschiedenen Strafverfolgungsbehörden
 - Täterorientierte Ermittlungen
 - Abschottung der Ermittlungsbeamten

- Verbesserte Informationsgewinnung
 - Computergestützte Informationssysteme
 - Verdeckte Ermittler, V-Personen und Informanten
 - Kronzeugenregelung und Zeugenschutzprogramme
 - Elektronische Überwachung von Gesprächen in Wohnungen
 - Spezielle Vorfeldermittlungen
 - Internationale Gewinnaufspürung

D Umsetzung der Ergebnisse

Das Forschungsprojekt LOOK hat belegt, daß an der Existenz von planmäßig, arbeitsteilig und überregional operierenden, über ausgefeilte Logistiksysteme

⁵⁴ Zu den europäischen und internationalen Aspekten der zukünftigen Kriminalpolitik vgl. Rupprecht: Programm für eine Europäische Gemeinschaft der Inneren Sicherheit. In: Rupprecht und Hellenthal (Hg.): Innere Sicherheit im Europäischen Binnenmarkt. 1992, S. 32 ff.; Sieber, in: ZStW 103, 1991, S. 957 ff.

verfügende und mit qualifizierten Techniken der Einschüchterung und Einflußnahme arbeitenden Straftätergruppen in den hier analysierten Deliktsbereichen keine Zweifel bestehen. Bedrohlich ist vor allem der Machtzuwachs dieser kriminellen Organisationen, die über erhebliche Geldmittel verfügen. Mit Hilfe gezielter – vor allem auch wirtschaftlicher – Maßnahmen lassen sich die Logistik- und Marktstrukturen dieser Straftätergruppen jedoch wesentlich stören. Der Forschungsansatz zur „Logistik der Organisierten Kriminalität“ liefert dabei wichtige Erkenntnisse für die Analyse Organisierter Kriminalität und für die Entwicklung geeigneter Präventions- und Repressionsstrategien.

Die Untersuchung hat weiterhin gezeigt, daß sich hinter dem Begriff der Organisierten Kriminalität sehr unterschiedliche Strukturen verbergen, die von streng hierarchisch organisierten Straftätergruppen bis zu losen Straftäterverflechtungen reichen.⁵⁵ Zur Begründung von eingriffsintensiven Zwangsbefugnissen eignet sich der Begriff der Organisierten Kriminalität daher – vor allem auch im Bereich der organisierten Wirtschaftskriminalität – nicht; insoweit ist die traditionelle Gesetzestechnik des Strafgesetzbuches und der Strafprozeßordnung vorzugswürdig (die beispielsweise mit den Begriffen der „Bande“ und mit genau bestimmten Straftatenkatalogen sowie mit strafprozessualen Sicherungen arbeitet). Für die Begründung polizeilicher und staatsanwaltlicher Spezialzuständigkeiten (die zu keiner Ausdehnung von Eingriffsbefugnissen führen) kann der Begriff der Organisierten Kriminalität jedoch weiterhin gute Dienste leisten.

Im Hinblick auf die Gefahren der Organisierten Kriminalität, die bestehenden Informationslücken auf die Struktur organisierter Tätergruppen und fehlende Alternativen zur Informationserlangung ist die Weiterführung des dargestellten Forschungsansatzes dringend geboten. Die empirische Analyse muß daher auf weitere Deliktsbereiche – auch aus dem Bereich der sogenannten „Herstellungskriminalität“ – ausgedehnt werden (beispielsweise Rauschgift- und Waffenhandel, aber auch Schutzgelderpressung sowie Kapital- und Kreditbetrug). Forschungsbedarf besteht vor allem im Hinblick auf die Herstellungslogistik, die Gewinnanlage und die Informationssysteme der Straftätergruppen. Der theoretische Forschungsansatz sollte dabei – über die Logistik hinaus – weitere

⁵⁵ Vgl. dazu auch Zachert, in: Sieber (Hg.): Europäische Einigung und Europäisches Strafrecht. 1993, S. 66, 80; mit der Feststellung, daß eine Trennung von Organisierter Kriminalität und Allgemeinkriminalität heute praktisch nicht mehr möglich ist.

Teildisziplinen der Betriebswirtschaftslehre einbeziehen (insbesondere die Organisationslehre, die Personalwirtschaftslehre und die Finanzwirtschaftslehre). Hier lassen sich weitere Erklärungsmodelle und Analyseraster für den illegalen Markt fruchtbar machen.⁵⁶

Die Umsetzung der entwickelten Präventions- und Repressionsmaßnahmen darf nicht dem politischen „Tagesgeschäft“ überlassen bleiben. Die Organisierte Kriminalität hat in Deutschland ein Ausmaß erreicht, das die Einsetzung einer interdisziplinären Sachverständigenkommission rechtfertigt, die – auf der Grundlage wissenschaftlicher Untersuchungsergebnisse – über einen längeren Zeitraum hinweg ein umfassendes Präventions- und Repressionskonzept entwickeln muß. Im Ausland haben derartige Kommissionen zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität gute Erfolge erbracht (beispielsweise das „Ke-fauver Committee“ und die „Katzenbach Commission“ in den USA oder die parlamentarischen Untersuchungskommissionen in Italien). In Deutschland kann als Vorbild die Sachverständigenkommission zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität genannt werden, die wichtige Maßnahmen zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität angeregt und umgesetzt hat. Nur ein derartiges – auf einer wissenschaftlichen Analyse beruhendes – Organisationsverfahren für die Entwicklung und Umsetzung von Präventions- und Repressionsmaßnahmen wird zu angemessenen Antworten auf die komplexen Herausforderungen durch die organisierten Straftätergruppen führen.

⁵⁶ Vgl. dazu mehr die weiterführende Analyse von Bögel: Strukturen und Systemanalyse der Organisierten Kriminalität in Deutschland. 1995.

Neue Technologien und Kriminalität. Herausforderungen an die moderne Kriminalistik im Informationszeitalter

Klaus Brunnstein

(Zusammenfassung des am 21. 11. 1996 gehaltenen Vortrages; ein ausführliches Manuskript für die Drucklegung dieses Bandes wurde vom Autor leider nicht zur Verfügung gestellt.)

Moderne Informations- und Kommunikationstechniken verändern wirtschaftliche und gesellschaftliche Realitäten ähnlich grundlegend, wie dies industrielle Techniken seit der Erfindung der Dampfmaschine durch James Watt (1875) gegenüber damals herrschenden Verhältnissen bewirkt haben. Wie bei den Maschinentechiken verändern sich in der heraufziehenden „Informationsgesellschaft“, geprägt durch Möglichkeiten und Risiken der Informations- und Kommunikationstechniken (I & K-Techniken), die Lebens- und Arbeitsgewohnheiten sowie das Verständnis der Beziehung von Individuum und Staat grundlegend. Ob solche Veränderungen generell wünschbar oder riskant erscheinen, hängt von heutigen Betrachtungsweisen ab, welche künftige Generationen vielleicht gar nicht teilen mögen.

Mit den Bedingungen und Möglichkeiten der Computer- und Netztechniken werden neue Formen des Arbeitens und Handelns, von Tele-Arbeit, Tele-Banking, Tele-Einkauf über Tele-Unterricht und Tele-Medizin bis zur Tele-Demokratie, Tele-Vergnügungen und „virtuellen“ Freizeitgestaltung möglich. Unter solchen Bedingungen verändern sich zugleich das Verständnis von Recht und Unrecht bis hin zu neuen Formen des Unrechts – bei Tele-Crime oder „Info War“ werden die neuen Techniken selbst als Tele-handliches Tatmittel und als Tele-Tatort benutzt – sowie entsprechenden Anforderungen an rechtliche Bewältigung – etwa als Tele-Kriminalistik im Rahmen einer generelleren Forensischen Informatik – sowie der Ahndung (virtuelle oder Tele-Rechtsprechung) und Prävention (Tele-Überwachung, beispielsweise elektronisch Tele-überwachte Haft).

Der Vortrag diskutierte an einigen Beispielen, welche Methoden der I & K-Technik bereits heute zu neuartigen Formen kriminellen Handelns mißbraucht

werden können. Im Internet werden neben bösartigen Eingriffen in fremde Systeme (manuelles oder automatisches *Hacking*) vermehrt Verfahren der Täuschung (*Spoofing*), des Datendiebstahls (*TCP Hijacking*) und der Datenspionage (*Sniffing*) und der Fernbeeinflussung (etwa *Mail Bombing*) beobachtet. Jüngst sagte ein einschlägig ausgewiesener US-Jurist auf einer internationalen Tagung (Compsec 96), wenn ein US-Unternehmen sich dieser Techniken „im internationalen Wettbewerb“ nicht bediene, müsse dort etwas falsch laufen. Solche Handlungen werden durch weitestgehende Vernachlässigung der Qualität und Verfahrenssicherheit heutiger Software und I & K-Verfahren begünstigt. Ähnliches gilt für Unsicherheiten bei elektronischen Bankverfahren, von PIN-Verfahren bis zu Online-Banking. Auch im Bereich moderner digitaler Telefonsysteme wird krimineller Gebrauch durch mangelhafte Sicherheit sowie organisatorische Mängel begünstigt.

Solche neuen Formen der Kriminalität entziehen sich oft der Aufklärung, entweder weil ihre rechtliche Einordnung ungeklärt ist oder weil angemessene kriminalistische Methoden noch unzureichend – wenn überhaupt – entwickelt sind und so oft Beweisnotstand besteht. So entzieht sich das Internet – bedingt



Prof. Klaus Brunnstein (Universität Hamburg) beschreibt Bedingungen und Möglichkeiten der Organisierten Kriminalität im Informationszeitalter.

durch seine grundlegenden Konzepte der verteilten Speicherung, Verarbeitung und Vermittlung – traditionellen Begriffen hinsichtlich Tatbestand, Tatort und Tatbegehung. Beispiele wie Pornographie und Nazi-Propaganda im Internet zeigen, wie diese Techniken bereits grundsätzlich geschützte Wertvorstellungen aushöhlen, ohne daß ein neues Wertsystem – etwa gestützt auf völlig freien Umgang mit Informationen – absehbar wäre. Bereits heute sind die vor gut zehn Jahren eingeführten Strafrechtsparagrafen zur Computerkriminalität kaum mehr adäquat, von anderen Tatbeständen des Strafgesetzbuches ganz zu schweigen.

Neben einem dringenden Bedürfnis, diese Entwicklungen gesellschaftlich und rechtlich in einem sicherlich schwierigen Lernprozeß verstehen zu lernen und im Konsens rechtlich abgestützte Wertvorstellungen zu entwickeln (wozu auch eine andere Ausbildung von Juristen erforderlich erscheint), müssen heutige erste Ansätze einer „Forensischen Informatik“ weiterentwickelt werden.

Neue Informationstechnologien – neue Kriminalität, neue Bekämpfungsmethoden: Herausforderungen an die Forensische Informatik

1. Auf dem Weg in die „Informationsgesellschaft“
2. Technische Ansätze für kriminelle Handlungen:
 - a) Verfahren zum Mißbrauch von Internets und Intranets
 - b) Lücken und Mißbräuche bei elektronischen Geldgeschäften
 - c) Lücken und Mißbräuche in digitalen Telekom-Systemen
3. Ansätze zu einer „Forensischen Informatik“

Neue I & K-Technologien – Neue Kriminalität...

1.1 Auf dem Weg in die „Informationsgesellschaft“

Zum Vergleich: Industrie-Technik/Gesellschaft:

- *Maschinen*: Dampf/Elektrizität/Ölderivate als Treiber
- *Materielle Güter* und *Produktions-Faktoren*:
 - Materieller Träger: Erze, Energieformen, Land/Luft/Wasser
 - Begriff „Arbeit“, industrielle Produktionsweisen/Wirkungen
- *Qualität* industrieller Produkte/Verfahren

- Industrielle *Wirtschaft*/Entwicklung:
 - Phasenmodell von Kondratieff (3 Industriephasen)
- Wirkungen auf *Rechtssystem, Staat, Gesellschaft*
- *Ökologie: Wirkungen auf Mensch/Umwelt*

Neue I & K-Technologien – Neue Kriminalität ...

1.2 Auf dem Weg in die „Informationsgesellschaft“

Informations-Gesellschaft und -Wirtschaft:

- Informations- und Kommunikations-„*Maschinen*“
 - Einzelne, zunehmend vernetzte komplexe **IT-Systeme**
 - Hardware/Software/Orgware, **Computer/Intra- + Internetze**
- Information als *Produkt* und Produktions-*Faktor*:
 - „Net-Work“: TeleWork, TeleBanking, TeleLearning...
 - Information wird gespeichert und verteilt verarbeitet
- *Qualität* der I-Produkte: nicht gewährleistet
- Informationelle Wirtschaft: „*Globalisierung*“
 - Fortsetzung des Kondratieff-Modells (3 I-Phasen)?
- Wirkungen auf *Rechtssystem, Staat, Gesellschaft*?
- *Inf-Ökologie: Des-Information* (= I-Müll)

Neue I & K-Technologien – Neue Kriminalität ...

1.3 Auf dem Weg in die „Informationsgesellschaft“

Anforderungen an beherrschbare IT-Systeme:

- *Vertraulichkeit*: Identifizierung/Authentisierung; Verschlüsselung, Überprüfbarkeit
- *Vertrauenswürdigkeit*: *Tun Systeme was sie sollen?*
- *Integrität*: Keine Veränderungen (z. B. Viren, Würmer)?
- *Verfügbarkeit*: Sind IT-Systeme bereit, wenn benötigt?
- *Verlässlichkeit*: Ist Verlaß auf IT-Systeme?
- *Korrektheit*: Sind Programme und Daten korrekt?
- *Wartbarkeit*: Sind IT-Systeme nach Wartung korrekt?

Neue I & K-Technologien – Neue Kriminalität ...

1.4 Auf dem Weg in die „Informationsgesellschaft“

Einordnung heutiger IT-Systeme:

- Vertraulichkeit: *Teilweise* unterstützt
- Vertrauenswürdigkeit: *Nicht* gewährleistet
- Integrität der Inhalte/Programme: *Nicht* gewährleistet (Viren)
- Integrität der Verkehrsdaten: *Nicht* gewährleistet
- Verfügbarkeit von Teilsystemen: *Teilweise* unterstützt
- Verfügbarkeit von Komponenten: *Teilweise* unterstützt
- Verlässlichkeit des Netzverkehrs: *Nicht* gewährleistet
- Wartbarkeit von IT-Systemen: *Teilweise* unterstützt

Folgerung: Inhärente Risiken, mehr Mißbrauch

Neue I & K-Technologien – Neue Kriminalität ...

2.1 Technische Ansätze: (1) Netz-Kriminalität

DFN-CERT Überblick: Internet-Angriffe (#1)

- **Vor 1988:** Manuelle Angriffe (Social Engineering)
- **1988-1992:**
 - *INTERNET Wurm* (-> Einrichtung von Notfallzentren)
 - Ausnutzung von Softwarefehlern und Sicherheitslücken
 - *Passwort-Raten, Software-/Org-Lücken: KGB-Angriff*
- **1993:**
 - *Schwächen in Netz-Protokollen*
 - *Analyse von Programm-Quellcode*
 - *Mißbrauch* anonymer Netzdienste (anonFTP)

Neue I & K-Technologien – Neue Kriminalität ...

2.2 Technische Ansätze: (1) Netz-Kriminalität

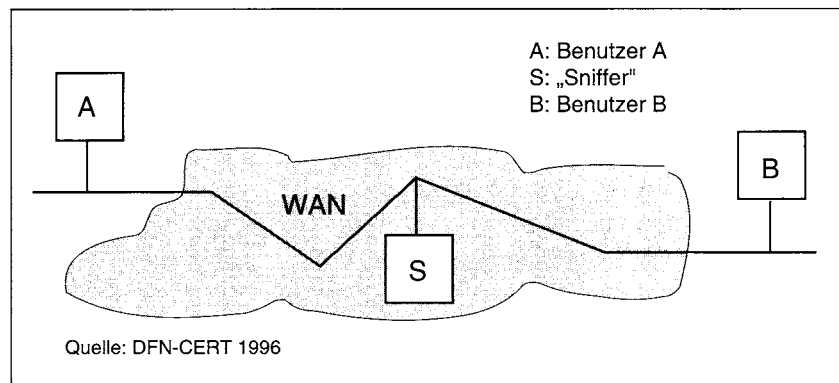
DFN-CERT Überblick: Internet-Angriffe (#2)

- **1994:**
 - Internet „*Sniffer*“ = Schnüffelprogramme
 - *Sendmail-Angriffe:* Lücken der Nachrichtensendung
 - Systemprogramme mit „Trojanischen Pferden“
 - Prüf-/Angriffsprogramme: rootkit, ISS, SATAN
 - *Angriffe auf das Network File System (NFS)*

Neue I & K-Technologien – Neue Kriminalität ...

2.3 Technische Ansätze: (1) Netz-Kriminalität

„Sniffing“



Neue I & K-Technologien – Neue Kriminalität ...

2.4 Technische Ansätze: (1) Netz-Kriminalität

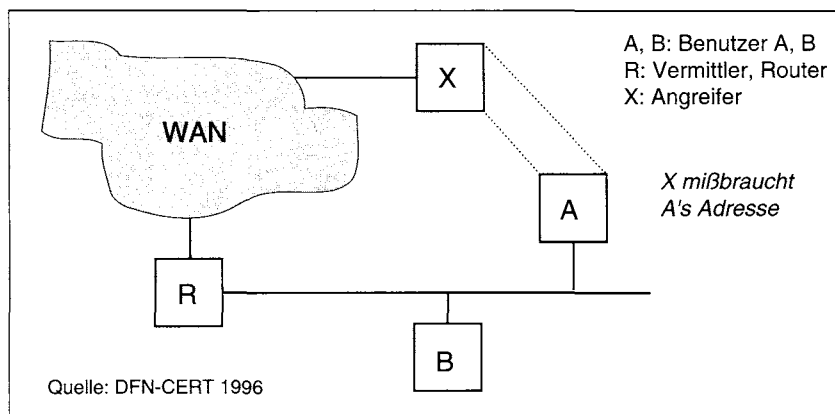
DFN-CERT Überblick: Internet-Angriffe (#3)

- **1995:** • Täuschung/Adreßbetrug (IP „Spoofing“): elektronische Post von „Bill_Clinton<president@whitehouse.gov>“
 - Angriffe auf WWW server (HTTP)
- **1996:** • Denial-of-Service Angriffe: Echo. Syn/Flooding
 - Schwächen in Java und Web Software (Browsern...)
 - Manipulationen an Domain Name Servern (DNS)
 - Analyse von User ID-Programmen

Neue I & K-Technologien – Neue Kriminalität ...

2.5 Technische Ansätze: (1) Netz-Kriminalität

„Spoofing“ = Adreßfälschung



Neue I & K-Technologien – Neue Kriminalität ...

2.6 Technische Ansätze: (1) Netz-Kriminalität

DFN-CERT Überblick: Internet-Angriffe (#4)

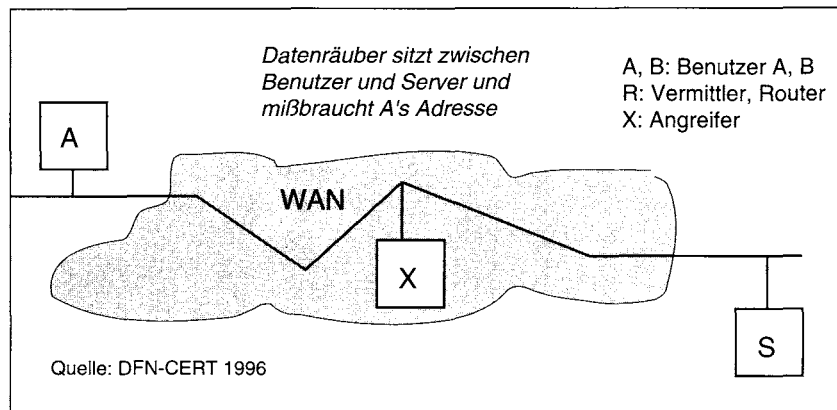
– Aktueller Trend: „InfoWar“

- Versendung von „email Bomben“
- Überlastung von Netzen (Denial-of-Service Angriffen)
- Ausbeutung von Schwachstellen in Krypto-Software und Schlüssel-Management
- Angriffe auf Internet-Wirtschaft, z. B. Internet-Banking
- TCP-Hijacking („Daten-Raub“)

Neue I & K-Technologien – Neue Kriminalität ...

2.7 Technische Ansätze: (1) Netz-Kriminalität

„TCP Hijacking“



Neue I & K-Technologien – Neue Kriminalität ...

2.8 Technische Ansätze: (1) Netz-Kriminalität

Klassifikation der Angriffstechniken:

- *Manuelle Angriffe:* Hacking
- *Verteilung von maliziöser Software:* Trojanische Pferde, Viren
- *Verteilung v. maliziösen Dokumenten:* Makro-Viren
- *Direkte Automatische Angriffe:* Kettenbriefe, Würmer
- *Massive Automatische Angriffe:* rootkit, ISS, SATAN
- *Maliziose Agenten:* Spinnen, Bots, böartige Applets
- Anmerkung: Applets werden für Internet-Banking eingesetzt

© (1996) Klaus Brunnstein

Neue I & K-Technologien – Neue Kriminalität ...

2.9 Technische Ansätze: (1) Netz-Kriminalität

Ausgewählte Beispiele für „Hostile Applets“:

- **Noisy.Bear.java:** • mißbraucht Uhr im Java-Hintergrund, macht Geräusche
- **Gluttonous Trio:** • *Wasteful.java:* verbraucht Rechenkapazität (Fibonacci-Zahlen)
• *HostileThread.java:* verschiedene Aktionen, gibt sich als „freundliches Applet“ aus
• *Consume.java:* stoppt Anwendersoftware
- **Killer.java:** • installiert „Killer“, stoppt andere Prozesse; bringt System zum Absturz (Sun-OS) oder erzwingt Neustart (Solaris, WinNT)

Neue I & K-Technologien – Neue Kriminalität ...

2.10 Technische Ansätze: (2) Electronic Banking

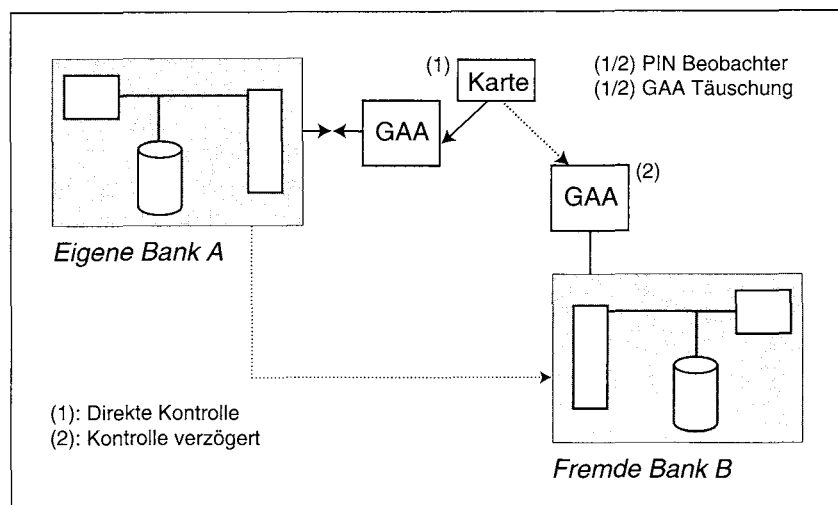
Computereinsatz im Bankwesen:

- **1950 ff:** Großrechner in Großbanken: begrenzte Risiken
- **1960 ff:** SWIFT Banknetze: Mißbrauch durch Experten
- **1980 ff:** Personal Computer: unsichere Systeme, stark steigendes Risiko durch interne Bankmitarbeiter
- **1990 ff:** Externer Zugang zu Bankrechnern
 - *Zugang mit PIN:* geringer Schutz durch Beobachtung; PIN ratbar? (Pausch-Gutachten); DES-Code eventuell geknackt? Bankschlüssel verraten?
 - *Zugang mit Btx/T-Online, PIN/TAN:* wenig Schutz, abhörbar
 - *Internet-Banking:* Verschlüsselung, digitale Unterschrift: höhere Sicherheit, aber neue Angriffe („hostile applets“)?

Neue I & K-Technologien – Neue Kriminalität ...

2.11 Technische Ansätze: (2) Electronic Banking

Kunde-Bank-Beziehung und Risiken



Neue I & K-Technologien – Neue Kriminalität ...

2.12 Technische Ansätze: (3) Digitales Telefonieren

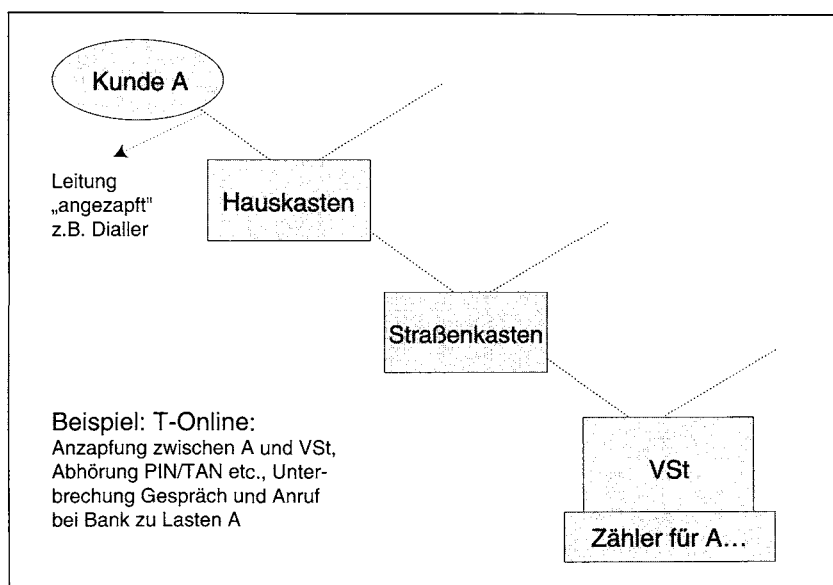
Computereinsatz bei der Telekom:

- Analoge Vermittlung von Wahl- + Sprechvorgang
- Stark verzweigtes, hierarchisches Netz
 - Endanwender zum Hauskasten
 - Hauskästen zum Straßenkasten
 - etc., bis lokale Vermittlungsstelle
 - lokale zu regionalen Vermittlungsstellen
- Erkennung und Messung in Vermittlungsstellen (VSt)
- Ergo: Wenn VSt auf Leitung in Richtung Teilnehmer X ein Gespräch sieht, wird dies X zugerechnet
- Dies gilt auch für Digitalisierte Systeme (ISDN)

Neue I & K-Technologien – Neue Kriminalität ...

2.13 Technische Ansätze: (3) Digitales Telefonieren

Risiken des hierarchischen Telekom-Netzes



Neue I & K-Technologien – Neue Kriminalität ...

2.14 Technische Ansätze: (3) Digitales Telefonieren

Zusätzliche Risiken durch Digitalisierung:

- Hohe Komplexität der digitalen Vermittlungstechnik ermöglicht Mißbrauch durch Telekom-Mitarbeiter
- Insbesondere Schaltungen schnell flexibel herstellbar
- Hohe Komplexität bringt erhöhte Fehlerrate (Abstürze)
- Hohe Komplexität – neue Funktionen (Mißbrauch?)
- Fehlerinformation wird u. U. Kunden vorenthalten
- Beweislast bei Kunden – Information bei Telekom
- Fallbeispiele (Gutachten)

Neue I & K-Technologien – Neue Kriminalität ...

3.1 Ansätze zu einer „Forensischen Informatik“

Bisherige Ansätze:

- Wesentliche Entwicklungen:
 - Donn Parker SRI „Computer Crime Database“ 1969
 - BKA (KHK Paul), Interpol (Tenhunen et al.), CCU/UK, ...
 - punktuelle Unterstützung durch Informatik (z. B. Virenanalyse)
- Schwerpunkt Einzelsysteme: Analyse von Datenträgern
 - Wiedergewinnung verlorener/verborgener Informationen
 - Analyse von Disketten/Festplatten (PC etc.)
 - Prüfung von Dokumenten und Schadensprogrammen
- Punktuell Netzwerke:
 - Hacker-Angriffe (insbes. KGB-Hack)

Neue I & K-Technologien – Neue Kriminalität ...

3.2 Ansätze zu einer „Forensischen Informatik“

Aktuelle Probleme:

- Zunehmend *komplexe, diversifizierte Netz-Systeme*
- *Veränderung von Tatorten, Tatmitteln, Tathergängen:*
 - Lokalisierung global verteilter Tatorte: „*Tele-Crime*“
 - Nachvollziehbarkeit von *Tathergängen*
 - Identifizierung von *Tätern und Opfern*
 - Durchbrechung des *technischen Selbstschutzes der Täter*
- Hoher technischer Aufwand für Systeme und Anpassung
- Wissen und Methoden schnell veränderlich
- Zunehmender Bedarf an Personal und Qualifikation
- Zutreffen *rechtlicher Grundlagen* (inter-/national)

Neue I & K-Technologien – Neue Kriminalität ...

3.3 Ansätze zu einer „Forensischen Informatik“

Folgerung:

- Systematische Unterstützung in Ausbildung + Technik
- Abstimmung von Rechtsproblemen/Techniklösungen

Multidisziplinärer Ansatz:

- Rechtsfeld: Rechtswissenschaften, Kriminalistik
- Psychologie, Gesellschaftswissenschaften
- Beitrag zum Technikfeld: Informatik, Telematik

Neue I & K-Technologien – Neue Kriminalität ...

3.4 Ansätze zu einer „Forensischen Informatik“

Beiträge der Informatik:

- Technikberatung, Früherkennung von Entwicklungen:
 - Sicherheitslücken und Schadenspotential von Agenten etc.
 - Analyse von Mißbrauchsrisiken z.B. von Chipkarten, ...
- Unterstützung mit Instrumenten:
 - Methoden zur Erkennung von Angriffssoftware:
 - Entwicklung neuer Verfahren (künftige Angriffe mit Skriptsprachen)
 - Klassifikation bekannter Verfahren (AntiVirus-Software)
 - (Neue) Methoden zur Analyse von Tathergängen in Netzen
 - bisher zufallsbedingte Vorgehensweisen (z.B KGB-Hack)
 - Methoden für kooperative netzgestützte Kriminalistik
 - (Beispiel: Kooperation von Flugunfall-Untersuchungen)

Neue I & K-Technologien – Neue Kriminalität ...

3.5 Ansätze zu einer „Forensischen Informatik“

Beiträge der Informatik:

- Unterstützung mit Fachausbildung:
 - Methoden des Reverse Engineering
 - Einführung in Methoden zu Vorfall-Analyse, insbesondere Analyse von bössartiger Software und Hackerangriffen
 - Demonstration/Simulation bekannter Mißbrauchsverfahren und ihrer Aufklärung, Datenbank von Fallbeispielen
- Beispiel Uni Hamburg: IT-Sicherheit/Datenschutz
 - Vertiefungsgebiet *Hauptstudium* (Veranstaltungen/Arbeiten)
 - *Reverse Engineering*: Virus Labor, DFN-CERT Notfallzentrum
 - Analyse von Unfällen, Wiedergewinnung von Daten
 - Praktische Arbeiten: Data Recovery, FlugUnfallSystem (LBA)

Neue I & K-Technologien – Neue Kriminalität ...

3.6 Ansätze zu einer „Forensischen Informatik“

Vorschlag Zertifikat „Forensische Informatik“:

- Abgestimmt mit Rechtswissenschaft/Kriminalistik
- Entweder Kompaktkurse als Kontaktstudium oder
- eingebettet in Informatikstudium/NF Jura oder
- Schwerpunkt in Rechtsinformatik
- Kontaktkurse für ehemalige Absolventen für Wissensauffrischung

Einige Probleme eines Zertifikates:

- Akzeptanz, Kooperativität, Bedarf, Mittel, Initiative

Finanzermittlungen – aktuelle Strategien der Kriminalitätsbekämpfung

Klaus Bayer

Die in Umsetzung der Gesetzgebung zur Geldwäschebekämpfung durchgeführten Maßnahmen werden sehr häufig als wenig erfolgreich bewertet. Teilweise wird ausgeführt, daß die Geldwäschebekämpfung Strafarbeit für die Strafverfolgungsbehörden, eine Verschwendung von Personalressourcen und zugleich ein gravierender Eingriff in die Freiheitsrechte der Betroffenen sei.

Die *Gemeinsame Finanzermittlungsgruppe des Bundeskriminalamtes und des Zollkriminalamtes* (GFG) sieht dies ganz anders. Die Bekämpfung der Geldwäsche verstehen wir nicht als „Strafarbeit“, sondern als Herausforderung. Das Ermitteln krimineller finanzieller Strukturen der *Organisierten Kriminalität* (OK) erfordert kriminalistische Kreativität und ein Höchstmaß an Engagement und bedeutet keine Verschwendung von Personalressourcen.

Das als *Finanzermittlungen* bezeichnete Instrumentarium, also die Blickscharfung auf die ökonomische Dimension des Verbrechens, ist nicht als Alternative zu den bekannten Strategien zu verstehen, sondern als Vervollständigung.

Geldwäschebekämpfung ist keine neue Ermittlungsmethode. Es handelt sich dabei um die Erschließung eines neuen Bereiches, in dem Ermittlungen stattfinden. Die bisherigen Maßnahmen zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität reichen als staatliche Reaktion nicht mehr aus. Die seit Jahrzehnten versuchten Methoden, in Zentren von kriminellen Organisationen vorzudringen, haben aus verschiedenen Gründen heraus nur teilweise Erfolg gezeigt. Das Bedürfnis der Organisationen, ihr schmutziges Geld an die Oberfläche zu bringen und zu legalisieren, das heißt auch Erklärungen für das Auftauchen dieser Mittel zu finden, stellt eine Schwachstelle der kriminellen Organisationen dar.

Die nicht nur aus Tätersicht neuralgische Schnittstelle am Übergang illegaler Erlöse aus Straftaten in den legalen Finanzkreislauf ist ein tauglicher Ansatz, um in die Strukturen der Organisierten Kriminalität einzudringen. Ziel ist es, Personen- und Handlungszusammenhänge zu erkennen und die aus den finanziellen Abhängigkeiten begründeten Beziehungen zu entflechten. Letztlich soll

die Organisierte Kriminalität durch Entziehung der finanziellen Grundlagen am Lebensnerv getroffen werden.

Geldwäschebekämpfung ist kein Allheilmittel und auch keine Wunderwaffe. Der Zugriff auf illegale Vermögenswerte gehört aber zu den notwendigen Bestandteilen einer umfassenden Strategie zur OK-Bekämpfung.

Auf der Basis dieser Wirkungszusammenhänge werden bei der GFG mit der Zielrichtung OK-Bekämpfung *Ermittlungskonzepte Geldwäsche* entwickelt und in konkreten Ermittlungsverfahren umgesetzt. Die bei uns durchgeführten Verfahren dienen neben der Strafverfolgung auch dem Zweck,

- die Geldwäschegesetzgebung auf den Prüfstand zu stellen und den politischen Entscheidungsträgern Rechtstatsachen an die Hand zu geben sowie
- kriminalstrategische und -taktische Erkenntnisse und Erfahrungen zur Fortentwicklung der Bekämpfungskonzepte zu gewinnen.

Das Phänomen Geldwäsche ist äußerst facettenreich und komplex. Insbesondere in den vergangenen Jahren waren die gesellschaftlichen und politischen Veränderungen weltweit gravierend. Dieser Veränderungsprozeß wird begleitet von der Globalisierung der westlichen Ökonomie unter besonderer Ausprägung einer immer perfekteren und differenzierteren Organisation wirtschaftlichen Handelns. Kriminalität läßt sich regelmäßig nur vor dem Hintergrund dieses gesellschaftlichen Entwicklungsprozesses verstehen. So haben sich auch die kriminellen Organisationen unter Nutzung der gesellschaftlichen Strukturen immer weiter diversifiziert und perfektioniert.

Auch die bei der GFG geführten Verfahren machen dies deutlich. So haben wir in Zusammenarbeit mit der Staatsanwaltschaft Frankfurt/Main im November vergangenen Jahres einen internationalen Rauschgiftändler- und Geldwäschering zerschlagen. In enger Kooperation mit amerikanischen, türkischen und niederländischen Behörden ist es gelungen, zwölf Tatverdächtige festzunehmen und etwa 12 Millionen DM vorläufig sicherzustellen. Nach unseren Ermittlungen hat diese Gruppierung seit 1993 mindestens 40 Mio. DM eingenommen und „gewaschen“. Die Drahtzieher der Organisation konnten in Istanbul festgenommen werden. Zudem ist es uns gelungen, aufgrund der Geldtransfers weitere Rauschgiftändler in Deutschland und im europäischen Ausland zu identifizieren. Die Sicherstellung beträchtlicher Rauschgiftmengen und die Festnahme einer Vielzahl von Tatverdächtigen zeigen die Möglichkeiten der Finanzermittlungen.

Bereits einige Monate vor diesem Erfolg ist es uns gelungen, den „deutschen Teil“ einer weltweit operierenden Geldwäschergruppe festzunehmen. Diese Gruppe steht im Verdacht, kolumbianische Drogengelder in Millionenhöhe übernommen und gewaschen zu haben. Bei dem Hauptbeschuldigten handelt es sich um den Inhaber einer Firma für Investitionen und den Handel mit Konsumgütern. Die von der Gruppe „eingesammelten“ Gelder wurden über weltweit eingerichtete Konten von Scheinfirmengeflechten zu den Auftraggebern in Kolumbien transferiert.

Die in diesen beiden Verfahren sehr langwierigen und ausgesprochen personal- und kostenintensiven Ermittlungen wurden durch die ethnische Abschottung der Täter sowie die Nutzung von Mobiltelefonen und konspirativer Treffvereinbarungen zusätzlich erschwert. Somit ergaben sich neben den bekannten rechtlichen Problemen bei den Geldwäscheermittlungen auch viele Fragen im Zusammenhang mit den komplizierten Rechts- und Verfahrensvorschriften bei der Sicherstellung von Vermögensgegenständen und bei der Umsetzung kriminaltaktischer Maßnahmen.

Trotzdem ist es gelungen, mehrere regional operierende Rauschgiftändlerorganisationen zu ermitteln, größere Heroinmengen zu beschlagnahmen, beträchtliche Vermögenswerte sicherzustellen und Geldwäschestrukturen zu zerschlagen.

Unsere Ermittlungserkenntnisse zeigen, daß international operierende kriminelle Organisationen eigene Geldwäschestrukturen aufbauen, wobei folgende Merkmale typisch sind:

- weitestgehende Trennung zwischen Vortat und Geldwäscheaktivitäten - Professionalisierung der Geldwäsche
- zentrale Steuerung durch Verantwortliche der Organisation
- Aufbau von Hierarchien im Vortaten- und Geldwäschebereich
- Nutzung bestehender Firmen und Finanzinstitutionen
- ethnische Geschlossenheit (Abschottungsprinzip)
- Ausnutzung von Regelungslücken im rechtlichen Bereich

*Klaus Bayer (BKA)
fordert ergänzende
Regelungen durch
den Gesetzgeber bei
der Bekämpfung der
international organi-
sierten Geldwäsche.*



Der von uns in diesen Ermittlungsverfahren verfolgte strategische Ansatz der *verfahrensunabhängigen* Finanzermittlungen ist ein *Weg*. Das Wesen dieses Ansatzes besteht darin, daß bei Beginn der Ermittlung noch kein eindeutiger Bezug zu einer „Vortat“ besteht. Durch umfassende Auswertetätigkeit soll der „Geldwäscher“ erkannt und von dort eine Verbindung zur Vortat ermittelt werden.

Der zweite Ansatz wird als *verfahrensintegrierte* Finanzermittlungen bezeichnet. Hierbei ist bereits ein Ermittlungsverfahren im Bereich eines Vortatendeliktes anhängig. Im Rahmen dieser Ermittlungen sollen die finanziellen Zusammenhänge recherchiert und die inkriminierten Vermögenswerte sichergestellt werden.

Die verfahrensunabhängigen Finanzermittlungen sind das eigentlich Neue, die direkt mit den Regelungen im *Geldwäschegesetz* korrespondieren. Die dort von den Finanzinstituten geforderte *Verdachtsanzeige* soll Hinweise auf Geldwäscher bringen.

Daß das Instrumentarium der Verdachtsanzeige offensichtlich nicht zu den erwarteten hohen „Geldsicherstellungen“ geführt hat, hat mehrere Gründe:

Durch die Einführung des Geldwäschegesetzes und die Implementierung der Sicherungsmaßnahmen bei den Kredit- und Finanzinstituten haben sich die Techniken der Geldwäsche geändert und teilweise in andere wirtschaftliche Bereiche verlagert, in denen keine Sicherungsmaßnahmen geschaffen wurden beziehungsweise gewerberechtliche Kontroll- und Aufsichtsinstitutionen faktisch nicht existieren (beispielsweise Wechselstuben). Zudem kann das Geldwäschegesetz mit den rasanten Entwicklungen im Finanzdienstleistungssektor nicht Schritt halten.

Der dort im Mittelpunkt stehende Ansatz der Identifizierung des Kunden bei Bartransaktionen am Schalter und die sich daraus ergebende Verdachtsgewinnung spielt heute eher eine untergeordnete Rolle.

Gerade die Erfahrungen in den bei der GFG geführten Verfahren zeigen, daß die Bankdienstleistungen bei der Geldwäsche hauptsächlich zur Verschleierung (*Layering*) genutzt werden. Die „Vorwäsche“ des schmutzigen Geldes erfolgt häufig durch andere Institutionen. Kreditinstitute sind für Geldwäscher Dienstleistungsunternehmen, die in der Lage sind, in kürzester Zeit Geld von Konto zu Konto, von Bankplatz zu Bankplatz zu bewegen.

Zudem bieten sie ihren Bankservice an, um die „erwirtschafteten Gewinne“ rentierlich anzulegen und sicher zu reinvestieren.

Um trotzdem die Verdachtsanzeige als Verdachtsgewinnungsinstrumentarium nutzen zu können, fordern wir eine an Qualitäts- und nicht an Quantitätsmaßstäben orientierte Verdachtsanzeige. Ziel muß sein, die in der einschlägigen EU-Richtlinie manifestierte Empfehlung auch im Geldwäschegesetz umzusetzen. Die Empfehlung besagt, daß bei allen komplizierten, ungewöhnlichen oder größeren Transaktionen der Hintergrund von den Banken aufgeklärt werden muß.

Zusammenfassend kann ich folgende Konsequenzen aus den bisherigen Erfahrungen ziehen:

- Novellierung der Geldwäschegesetzgebung im Sinne der Vorlage der Bundesregierung zur Verbesserung der Geldwäschebekämpfung, wobei aus der Praxis eine Erweiterung der Gesetzesvorlage wünschenswert wäre, insbesondere in Richtung auf eine Beweiserleichterung in § 261 StGB (Geldwäsche) und Aufnahme der Geldwäsche in den Katalog des § 100 a StPO (Fernmeldeüberwachung).

- Fortschreibung der nationalen Strategie zur Bekämpfung der Geldwäsche. Schwerpunktbildung bei den Finanzermittlungen als unverzichtbares Instrumentarium der OK-Bekämpfung. Stärkere Gewichtung der verfahrensintegrierten Finanzermittlungen. Ausbau der verdeckten Informationsbeschaffung und der verdeckten Ermittlungen.
- Optimierung der Zusammenarbeit zwischen Polizei/Zoll, Staatsanwaltschaften, Aufsichtsbehörden, Banken und sonstigen Verpflichteten nach dem Geldwäschegesetz.
- Ausbau der internationalen Zusammenarbeit. Geldwäsche ist ein internationales Phänomen. Daher können nur international abgestimmte Strategien zum Erfolg führen. Allen wichtigen internationalen Finanzplätzen kommt eine herausragende Bedeutung beim Platzieren illegaler Gelder zu.
- Aufbau eines internationalen Netzwerkes von Analysezentren, in denen sich der Sachverstand zur Geldwäschebekämpfung konzentriert und den zuständigen Behörden und Organisationen zur Verfügung gestellt werden kann.

Als Fazit bleibt festzuhalten, daß der Gesetzgeber mit den vorhandenen Regelungen wichtige Grundlagen zur Bekämpfung der international organisierten Geldwäsche geschaffen hat. Diese Normen bedürfen jedoch der Ergänzung im nationalen und internationalen Bereich sowie der kontinuierlichen Anpassung an den strukturellen Wandel krimineller Organisationen. Aber auch die Strafverfolgungsbehörden müssen intelligente Methoden entwickeln, um die ökonomische Perspektive von kriminellen Handlungen konsequent auszuleuchten.

Präventionsmöglichkeiten gegen die Organisierte Kriminalität

– Eine Podiumsdiskussion –

Teilnehmer: *Jürgen Meyer*
Egon Müller
Annemarie Pieper
Wolfgang Sielaff
Werner Raith

Moderation: *Rainer Hofmeyer*

1 Vorstellung der Gesprächsteilnehmer durch Rainer Hofmeyer

Meine Damen, meine Herren, wir haben die letzten Tage festgestellt, daß wir uns in der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität, sowohl was die Erscheinungsform, als auch was die Bekämpfungsseite anbelangt, einigermaßen einig sind. Wir wollen das heute alles noch einmal aufarbeiten. Wir haben eine Vertreterin und Vertreter bestimmter dezidierter Positionen am Podium. Ich hoffe jedenfalls, daß dies heute auch deutlich wird. Und ich möchte, daß wir jetzt zu diesen Positionen diskutieren.

Ich möchte kurz die Diskussionsteilnehmer vorstellen:

Zum ersten Professor Dr. Egon Müller. Er ist Rechtsanwalt, Honorarprofessor an der Universität des Saarlandes in Saarbrücken für Straf- und Strafprozeßrecht, Mitglied des Strafrechtausschusses der Bundesanwaltschaft, und er war von 1983 bis 1985 Mitglied im Strafrechtausschuß des Deutschen Anwaltvereins.

Der nächste Teilnehmer ist der Vertreter der „taz“ aus Berlin, Herr Dr. Werner Raith. Er ist seit 1991 Korrespondent der „taz“ und war Sonderkorrespondent der Baseler Zeitung. Und wir hoffen und wünschen, daß er hier eine Position uns darstellt, die Anlaß gibt, sich daran zu reiben. Und wir erhoffen uns von ihm und von seiner Meinung auch ein belebendes Moment.



*AP Rainer Hofmeyer (BKA)
führt in gewohnt souveräner
Art durch die Diskussion.*

Weitere Teilnehmerin Frau Professorin Dr. Annemarie Pieper, ordentliche Professorin für Philosophie an der Universität in Basel. Sie lehrt in den Bereichen allgemeine und spezielle Ethik, hat hierzu auch exponiert veröffentlicht, und wir erwarten uns von ihr Aussagen zur Ethik und Moral in unserer Gesellschaft. Und wenn wir uns vergegenwärtigen, daß im Verlauf unserer Fachvorträge bei den letzten drei Tagen auch diese Momente, Frage – wie weit läßt die Gesellschaft Organisierte Kriminalität plus oder einschließlich Korruption zu? – diese Fragen glauben wir in der Beantwortung von Frau Professorin Pieper in guten Händen.

Neben mir der Chef des Landeskriminalamtes Hamburg, Wolfgang Sielaff. Hamburg ist eine Stadt, in der die Organisierte Kriminalität sicherlich einen Brennpunkt darstellt. Herr Sielaff als Mitglied der Arbeitsgemeinschaft der Chefs der Landeskriminalämter mit dem Chef des Bundeskriminalamts in der Praxis gefordert, wird sicherlich aus seiner Sicht einen praxisnahen, vielleicht auch pointierten Beitrag zu unserem Diskussionsthema leisten.

Daneben das Mitglied des Bundestages, Professor Jürgen Meyer, Professor für deutsches und ausländisches Straf- und Strafprozeßrecht sowie Kriminologie an der Universität Freiburg, Mitglied des Rechtsausschusses sowie des Ausschusses für Rechtsangelegenheiten der Europäischen Union, des Deutschen Bundestages. Wir erwarten von ihm Antworten auf die Frage, wie weit die Politik, die Frage ist gestern gestellt worden, es zuläßt, daß sich Organisierte Kriminalität auf dem Boden der Bundesrepublik Deutschland festsetzen kann.

Ich hoffe, daß wir mit der Auswahl unserer Teilnehmer eine glückliche Hand gehabt haben. Und wenn Sie mit einverstanden sind, und das erwarten wir natürlich jetzt auch von ihm, wollen wir Herrn Raith bitten, seine hoffentlich dezidierte Meinung als Einstieg in die ganze Problematik vorzutragen.

2 Statements

2.1 Statement von Werner Raith

(Das Statement liegt lediglich in einer Mitschrift vor, die von dem Referenten nicht überarbeitet wurde.)



*Dr. Werner Raith („taz“):
Auch bei dieser Tagung wieder
ein lebendiger und kritischer
Diskussionsteilnehmer.*

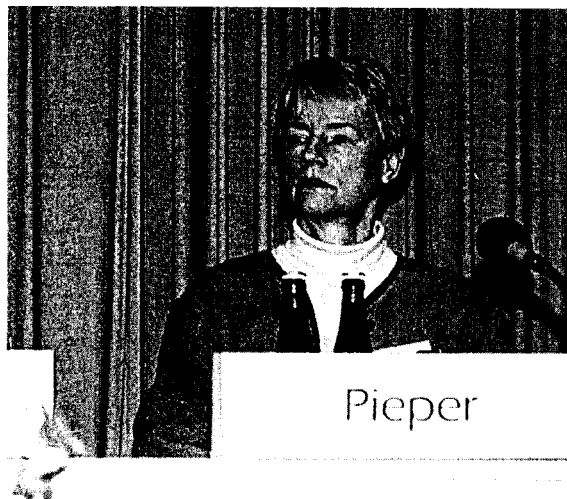
Dr. Raith sieht in der Einschätzung der Organisierten Kriminalität in Deutschland eine deutliche Wellenbewegung. Nicht zuletzt nach einer Tagung des Bundeskriminalamtes konstatiert er für Anfang der 90er Jahre eine Mobilisierung der öffentlichen Meinung zu diesem Thema, nachdem zahlreiche Meldungen der Presse über die zunehmende Bandenkriminalität in Deutschland die Bevölkerung verunsichert hatten. Die Bemühungen der Bundesregierung, damals entsprechende Gesetze auf den Weg zu bringen, bezeichnet Dr. Raith als unzureichend. Danach stagnierte das Interesse an der Organisierten Kriminalität wieder und auch die Presse kommentierte lediglich spektakuläre Bandenverbrechen. Seiner Meinung nach versteiften sich sowohl Experten, Politiker, aber auch die Bürger darauf, daß dies ein Phänomen sei, das in erster Linie ausländische Personengruppen in dieser Republik betreffe. Dies führte seiner Meinung nach auch zu einer verstärkten Ausländerfeindlichkeit. Große Bedeutung mißt er der Prävention bei sowie der Einbindung der Öffentlichkeit. Es sollten Anlaufstellen eingerichtet werden, wo Bürger Beobachtungen und Hinweise vertraulich mitteilen können. Er bemängelt in diesem Zusammenhang, daß im Bereich der Prävention bei der Polizei unter anderem die personellen Ressourcen nicht bereitgestellt werden oder nicht bereitgestellt werden können. Dr. Raith weist darauf hin, wie weit die Organisierte Kriminalität bereits in anderen Ländern die staatlichen Institutionen durchdrungen hat und damit stark demokratiezersetzend wirkt. Nicht zuletzt, so Raith, haben auch die großen Parteien kein besonderes Interesse daran, Strategien gegen die Organisierte Kriminalität durchzusetzen. „Heilige Kühe müssen geschlachtet werden!“ Er selbst hat teilweise Mühe, entsprechende Berichte uneingeschränkt in der „taz“ veröffentlichen zu können. Weiter müßte nach Meinung von Raith auch der Datenschutz reformiert werden, um hier Ermittlungsansätzen besser den Boden zu bereiten und damit eine wirkungsvollere Bekämpfung der Organisierten Kriminalität zu erreichen. Der Begriff des persönlichen, personenbezogenen Datums muß vollkommen neu definiert werden. In diesem Zusammenhang erwähnt Raith auch den in Deutschland so merkwürdig hochgehaltenen Eigentumsbegriff. Das Eigentum darf nicht angetastet werden und Vermögensstrafen werden nur sehr selten ausgesprochen. Dabei sind gerade die illegal durch die Organisierte Kriminalität erlangten Gewinne der Schlüssel zu einer wirksameren Bekämpfung dieser Kriminalitätsform. Einen weiteren Schlüssel zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität sieht Raith in der Entbürokratisierung. Polizeipraktiker haben immer wieder enorme Schwierigkeiten, sowohl amtsintern als auch über das Amt hinaus ungehindert zu ermitteln und damit Verfahren zügig voranzutreiben. Der Umgang mit den technischen Neuerungen des Informationszeitalters ist ein weiterer Punkt, den Raith anspricht. So ist es der Polizei trotz ihrer massiven Forderung bis heute nicht möglich, Gespräche,

die über Handy geführt werden, abzuhören. Für Raith scheint es offenbar, daß da andere, von einer Lobby gestützte Interessen dahinterstehen. Raith fordert insgesamt eine bessere Unterstützung der polizeilichen Arbeit durch die Politik.

Rainer Hofmeyer:

Ich möchte Frau Pieper ganz kurz bitten, vor allem darauf einzugehen, wie weit die Gesellschaft es aus ihrer Sicht zuläßt, daß Organisierte Kriminalität letztendlich mehr oder weniger als Normalität aufgefaßt wird. Bitte schön.

2.2 Statement von Annemarie Pieper



*Prof. Annemarie Pieper
(Universität Basel) plädiert
unter anderem für die
Einführung des Ethik-
Unterrichts in den Schulen.*

Meine Damen und Herren, ich führe Sie auf ein etwas anderes Feld, vermute ich, als die übrigen Kollegen auf dem Podium. Denn ich gehe ins Grundsätzliche, frage mich, was die Wurzeln von Korruption sind. Und wie man sie „radikal“, sozusagen von Grund aus ausreißen könnte. Mir scheint nämlich, daß Korruption eine Charaktereigenschaft ist, die nicht von heute auf morgen da ist, sondern sich schleichend herausbildet. Und dieser Prozeß beginnt schon sehr früh, nach meiner Erfahrung bereits in der Kindheit. Man lernt nämlich schon als Kind, daß es sich lohnt, etwa den Erwachsenen auf die Nerven zu gehen. Kinder werden mit Süßigkeiten, mit dem Einschalten des Fernseh-

geräts, mit allen möglichen Versprechungen einer Wunscherfüllung bestochen, damit sie sich ruhig oder sonstwie gefällig verhalten. Und mit der Zeit erwächst daraus eine Grundhaltung. Man tut von sich aus überhaupt nichts beziehungsweise nur noch das, wofür man belohnt wird. Bei den Heranwachsenden wird eine solche Haltung noch gefördert durch eine ganze Reihe von Ideologien, von denen ich jetzt hier nur zwei anführe. Ideologien, die unerschwellig darauf abzielen, Menschen zu manipulieren und ihnen erwünschte Verhaltensmuster aufzuprägen. So suggerieren etwa die christlichen Religionen, daß Gott nicht nur alles sieht, was man denkt und tut, sondern daß man auch dereinst dafür belohnt wird, je nachdem wie gottgefällig man sich in seinem Leben verhalten hat. Belohnung und Strafe für erwünschtes beziehungsweise unerwünschtes Verhalten sind nun nicht an sich schon korruptionsfördernde Maßnahmen oder Formen von Bestechung, sondern immer nur dann, wenn sie Abrichtung an die Stelle der Erziehung zur Mündigkeit setzen, indem sie nach dem Modell etwa des Pawlow'schen Hundes die Zöglinge daran gewöhnen, bestimmte Handlungen gleichsam reflexhaft auszuführen, ohne dem Menschen die Möglichkeit zu geben, sich selbstkritisch und selbstverantwortlich mit den ethischen Maßstäben für moralisch angemessenes Handeln auseinanderzusetzen. Eine andere Ideologie, die wie ich meine auch die Autonomie des mündigen Subjekts korrumpiert, ist jene Theorie, die unsere Wirtschaft und die Märkte beherrscht, der Utilitarismus. Das Nutzenkalkül und all die Maximierungsstrategien, die dazu dienen, das Wirtschaftswachstum um fast jeden Preis zu steigern, oft auf Kosten derer, die wegrationalisiert werden, da ihre Arbeitskraft den Wachstumsprozeß behindert, anstatt ihn zu fördern, die utilitaristische Einstellung insgesamt erweckt bei vielen Menschen den Eindruck, daß es legitim ist, den persönlichen Vorteil zu vergrößern, wozu jedes Mittel recht ist, sofern man nicht direkt gegen die Gesetze verstößt. Wer nicht auf seinen Vorteil bedacht ist, gilt letztlich sogar als der Dumme, der auch noch selbst daran schuld ist, wenn er für sich nicht herausholt, was herauszuholen ist. Der Normalverbraucher, der gar keine Chance hat, wie die Multis und die Millionäre im großen Stil auf legale Weise seinen Profit zu maximieren, versucht sich gemäß seinen Möglichkeiten schadlos zu halten, indem er Steuern hinterzieht, schwarz arbeitet, überall da die Hand aufhält, wo sich ihm die Gelegenheit dazu bietet. Er muß geradezu in diesem Spiel mithalten, um konkurrenzfähig zu bleiben und nicht unter dem Gefühl zu leiden, als Betrogener und Systemgeschädigter dazustehen. In einer Gesellschaft wie der unsrigen rentiert es sich buchstäblich nicht, sich anständig zu verhalten und ethische Prinzipien zu befolgen. Ich brauche dies nicht weiter zu vertiefen. Worum es mir ging, war zu zeigen, daß es keineswegs nur die Macht ist, die korrumpieren kann, sondern gerade auch ihr Gegenteil, die Ohnmacht, die

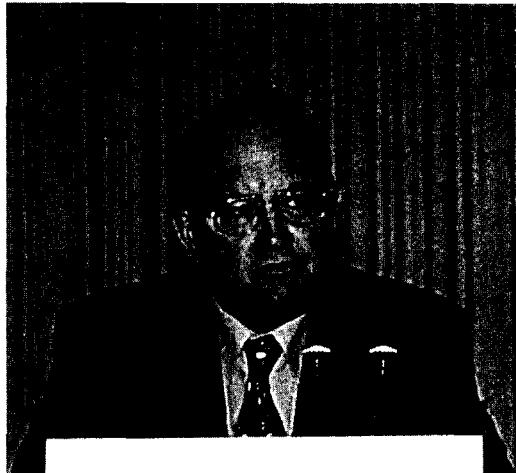
Hilflosigkeit und der Zorn über ungerechte Verhältnisse. Maßnahmen zur Eindämmung der Korruption im öffentlich-politischen Bereich sind sicher nützlich und unverzichtbar. Aber wie mir scheint, werden damit nur die Symptome bekämpft, ohne daß die Grundeinstellung als solche zum Verschwinden gebracht wird. Dafür ist meines Erachtens der Einsatz anderer, noch viel früher greifender Mittel nötig, die über die Erziehung die Einsicht vermitteln, daß korruptes Verhalten, obwohl es für den einzelnen nützlich und vorteilhaft sein mag, insgesamt schädlich ist, da es die Grundlagen von Recht und Moral zerstört. *Top down* wird sich Korruption nicht ausrotten lassen. Aber *bottom up* besteht die Chance, und ich denke, es ist die einzige Chance, die wir haben, Kinder auf lange Sicht in eine Haltung einzuüben, die der Profitmaximierung nicht mehr die erste Priorität zuerkennt, sondern solchen Prinzipien den Vorzug gibt, die die Mitmenschlichkeit und Solidarität fördern und damit die Kosten eines sich hinter der Maske von Individualität und Selbstverwirklichung verbergenden radikalen Egoismus zu verringern helfen. Um diesem Ziel ein Stück näherzukommen, und damit möchte ich schließen, würde ich gerne den Ethikunterricht an den Schulen fest verankert wissen und darüber hinaus vorschlagen, die in anderen Ländern schon im Vorschulalter angebotene Kinderphilosophie zu einem Standardangebot in den Kindergärten und Volksschulen zu machen. Philosophie scheint mir das am besten geeignete Instrument zu sein – ich spreche hier *pro domo* – um in theoretischer und praktischer Hinsicht selbständig zu werden. Das heißt, nichts als gegeben hinzunehmen, sondern Geschehenes und Geplantes argumentativ, das heißt mit guten und konsensfähigen Gründen zu überprüfen, zu rechtfertigen und das als vernünftig Eingesehene auch wirklich in die Praxis umzusetzen. Wer von früh an philosophiert, bekommt Augenmaß und Urteilskraft, die einer eindimensionalen Zweckrationalität Grenzen zu setzen vermögen. Danke schön.

Rainer Hofmeyer:

Vielen Dank, Frau Pieper. Ich glaube, verehrtes Auditorium, das war eine deutliche Kontraposition zu dem, was Herr Raith anfangs gesagt hat. Herr Raith, die Frage stellt sich, ob Gesellschaft mit Korruption beziehungsweise mit Organisierter Kriminalität eine Summe von Erziehungsdefiziten ist oder ob die Gesellschaft als solche die Organisierte Kriminalität zur Welt bringt. Und die Frage an Herrn Meyer ist, ganz provozierend, ausgangs dessen, was Frau Pieper gesagt hat: Ist die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität bei Herrn Innenminister Kanther richtig angesiedelt, oder müßte sie eigentlich bei Frau Nolte ressortieren?

2.3 Statement von Jürgen Meyer

Herr Hofmeyer, das ist eine in der Tat provokante Frage. Und ich versuche, sie so zu beantworten, daß Herr Kanther schon mitwirken sollte, wobei ich mir von Frau Nolte nicht so furchtbar viel verspreche, sondern mehr von dem Gegenkonzept, das ich Ihnen jetzt gleich vorzustellen versuchen werde. Ich stimme mit dem von mir geschätzten gelegentlichen Diskussionspartner Herrn Raith in zwei Dingen ausdrücklich überein. Erstens: Prävention ist wichtiger als Repression. Aus diesem Grunde ist es gut, heute schwerpunktmäßig über Prävention zu diskutieren. Es gilt im Grunde derselbe Satz wie in der Gesundheitspolitik, daß Vorbeugen besser ist als Heilen. Und der zweite Punkt, in dem wir übereinstimmen, ist der, daß das Eigentum in der Tat, so wie es unser Grundgesetz meint, nicht auch Vermögen, das aus Organisierter Kriminalität stammt oder dafür verwandt werden soll oder das aus schweren Verletzungen der Steuerpflicht stammt, schützen kann. Unser Grundgesetz – Artikel 14 dient nicht der Beutesicherung. Aber zunächst zur Prävention: Wir haben uns ja alle



*MdB Prof. Jürgen Meyer
(Universität Freiburg) räumt
der Prävention einen hohen
Stellenwert bei der Bekämpfung
der Organisierten Kriminalität ein.*

ein bißchen an das Thema herangetastet. Als Strafrechtler will ich sagen, daß der Schwerpunkt Prävention auch dem Satz Rechnung trägt, daß Strafrecht schwerpunktmäßig Repression bewirkt und auch deshalb nur subsidiär angewandt werden sollte. Man muß sich in unserem Rechtsstaat zunächst mal Gedanken machen, welche anderen außerstrafrechtlichen, typischerweise milderen Mittel es gibt, um ein Übel wie die Organisierte Kriminalität vorbeugend

zu bekämpfen. Sie alle wissen allerdings auch, daß Strafrecht auch den Anspruch erhebt, präventiv zu wirken, spezialpräventiv und generalpräventiv. Und bei der Generalprävention setzen sehr viele – und das nähert sich dem, was Frau Pieper vorgetragen hat, ein bißchen an – auf die positive Generalprävention, die das Wertebewußtsein in der Gesellschaft stärken soll. Aber ich unterstelle, daß heute über Strafrecht nicht weiter gesprochen werden soll. Bei der Prävention will ich unterscheiden zwischen gesellschaftlicher Prävention und gesetzlicher, aber außerstrafrechtlicher Prävention. Die gesellschaftliche Prävention – da teile ich die Auffassung von Frau Pieper – ist sehr wichtig. Es ist notwendig, das Wertebewußtsein in unserer Gesellschaft zu stärken. Aber wie schwer das ist, will ich gleich auch ein bißchen provokant hinzufügen, hat sich ja daran gezeigt, daß 1982 ein Kanzler mit der Verheißung angetreten ist, den geistig-moralischen Wandel in unserer Gesellschaft herbeizuführen, und daß die Verbrechenszahlen seither weiter angestiegen sind. Es geht um Achtung vor den Rechtsgütern anderer, es geht um Solidarität, es geht um Wertebewußtsein, das im Kindergarten, in der Schule gestärkt werden soll. Es geht um die Vorbildfunktion nicht zuletzt von Eltern, auch um die Aufgabe von Kirchen. Es geht auch um Vereine, und – das hätte, Herr Raith, jetzt will ich Sie ein bißchen ärgern, auch deutlicher herausgestellt werden können – um die Verantwortung von Medien für die Geltung von Werten in unserer Gesellschaft.

Aber jetzt lassen Sie mich den Punkt, den ich herausstellen möchte, behandeln. Es ist der Kernpunkt eines Gesetzentwurfes, der seit vier Tagen nicht nur mein privater ist, sondern vom Präsidium der SPD mit zur Grundlage der Verhandlungen gemacht worden ist, die wir demnächst mit der Koalition führen werden. Eine Grundlage ist, wie Sie möglicherweise wissen, selbstverständlich der vor drei Jahren gefaßte Parteitagbeschuß der SPD, der unter anderem den sogenannten Lauschangriff behandelt.

Die zweite Grundlage ist folgendes Modell. Wir gehen davon aus, daß Prävention ansetzen muß bei der Ursache, bei der Triebkraft Organisierter Kriminalität schlechthin, und das ist ein geschäftsmäßig verwirklichtes, verbrecherisches Gewinnstreben. Es geht also darum, die ethische Forderung „Verbrechen dürfen sich nicht lohnen“ mehr als bisher umzusetzen. Dazu braucht man auch außerstrafrechtliche Gesetze. Ich brauche hier nicht auszuführen, daß unser Strafrecht in diesem Bereich durch die §§ 73 ff. Strafgesetzbuch ausgereizt ist. Es geht um außerstrafrechtliche Gesetze, die dieses Ziel erreichen helfen könnten. Es geht also um Gewinnabschöpfung. Das Modell, das ich Ihnen vorstellen möchte, ist so furchtbar neu nicht. Diejenigen, die die Forschungsreihe des

Bundeskriminalamt gelegentlich mal angucken, die werden da ein 1989 von mir mitherausgegebenes Buch entdecken mit dem Titel „Gewinnabschöpfung bei Betäubungsmitteldelikten“. Dort habe ich unter anderem das Modell der Niederlande zusammen mit einer holländischen Kollegin, Frau Waling, vorgestellt, bei dem es um folgendes geht. Ich will das an einem deutschen Fallbeispiel erläutern. Das Bundeskriminalamt oder ein Landeskriminalamt beschlagnahmt, weil die Herkunft dubios ist und der Verdacht Organisierte Kriminalität besteht, ein Bankkonto mit zehn Millionen DM. Selbstverständlich setzt sofort das übliche strafrechtliche Ermittlungsverfahren ein. Darüber spreche ich jetzt nicht. Gleichzeitig – und das ist unser Vorschlag, und das ist bisher wegen der Informationssperre, Stichwort Datenschutz von Herrn Raith, nicht Praxis – wird sofort die zuständige Finanzbehörde informiert, und diese leitet ein Besteuerungsverfahren ein, kein Strafverfahren. Es geht um ein Besteuerungsverfahren, also ein Verfahren, das jedem von uns nach „Jedermannsrecht“ droht, wenn wir keine Steuererklärung abgeben oder eine, die unser Vermögen nicht plausibel erklärt. Der Vermögensbesitzer hat zehn Millionen auf dem Konto und erklärt, er hätte kein Einkommen oder 100.000 DM im Jahr. In diesem Besteuerungsverfahren, das ist Grundidee Nr. 1, geht es nicht mehr um die problematische Forderung nach Umkehr der Beweislast. Das ist etwas, was die Regierungskoalition ja als rechtsstaatswidrig ablehnt. Es geht im Ergebnis um etwas Ähnliches, aber wir sind im Steuerrecht. Dort gibt es eine Mitwirkungspflicht von uns allen, jeder muß sein Einkommen offenlegen. Und wenn er das nicht tut, dann wird es nach § 162 Abgabenordnung geschätzt.

Im konkreten Fall könnte das so aussehen: Auf dem beschlagnahmten Bankkonto sind zehn Millionen DM. Die strafrechtlichen Ermittlungen führen nicht weiter. Der Doppelbeweis der Begehung einer schweren Straftat und der Herkunft des Vermögens aus dieser Straftat ist nicht zu führen. Es gilt die Unschuldsvermutung. Im Besteuerungsverfahren stellt man fest: Zehn Millionen sind auf dem Bankkonto, in den letzten paar Jahren ist keine oder keine plausible Steuererklärung abgegeben worden, der Kontoinhaber hat hervorragend gelebt, er hat möglicherweise auch Firmen gegründet, die der Geldwäsche dienen, wir können das aber nicht beweisen. Er hat also sehr viel wieder ausgegeben. Sein Einkommen wird aufgrund der erforderlichen Indizien im Besteuerungsverfahren auf 20 Millionen DM geschätzt. Wenn wir das Steuerrecht anwenden, ich muß Ihnen das nicht im einzelnen ausführen, ergibt sich eine Steuerschuld aufgrund der Schätzung der Besteuerungsgrundlagen in

Höhe von etwa 14 Millionen, das heißt, das beschlagnahmte Konto ist weg, und der Inhaber hat noch vier Millionen zu zahlen. Der Einwand, man käme so nicht an das ganze beschlagnahmte Gut heran, ist ziemlich praxisfremd. Organisierte Kriminelle, wenn es denn welche sind, pflegen ihr Einkommen nicht offenzulegen. Für diese Fälle geht es mir um ein in allen Rechtsstaaten mögliches Instrumentarium, um Gewinne abzuschöpfen, um im Vorfeld von Strafrecht deutlich zu machen, diese Verbrechen lohnen sich nicht. Das wird in den Niederlanden seit über zehn Jahren erprobt. Ich habe meine Konzeption vor sechs Wochen an zwei *Law Schools* in den USA, Georgetown und *Columbia University Law School* vorgetragen. Dort hat man mir gesagt, ja, so haben wir Al Capone gefangen, dem konnten wir nie ein Verbrechen nachweisen, aber seine Steuern hat er nicht gezahlt. Man muß allerdings wissen, da kam noch ein Steuerstrafverfahren nach, deshalb kam er überhaupt ins Gefängnis.

Entscheidend ist, daß Vermögen aus Organisierter Kriminalität oder dubioses Vermögen, das wir aber als legales behandeln müssen, in Anwendung des für alle geltenden Steuerrechts abgeschöpft wird. Ich behaupte, daß dieses ein Weg ist, um kriminalistische Forderungen zu erfüllen, ohne Rechtsstaatlichkeit zu verletzen, und zwar mit außerstrafrechtlichen, aber gesetzlichen Instrumenten. Diese gibt es im übrigen auch im Bereich der Korruptionsbekämpfung. Hier fordert die SPD-Bundestagsfraktion, daß man organisatorisch Korruption und Korruptierbarkeit wesentlich erschwert durch häufigeres Auswechseln der Entscheidungsträger, Zusammenwirkungsnotwendigkeiten von Entscheidungsträgern.

Also lassen Sie uns gemeinsam überlegen, wie man Organisierte Kriminalität durch gesellschaftliche Prävention, da stimme ich mit Frau Pieper voll überein, aber auch durch gesetzliche im Sinne von außerstrafrechtlicher Prävention besser bekämpft. Verbrechen, auch diese und gerade diese, dürfen sich nicht lohnen. Schönen Dank.

Rainer Hofmeyer:

Vielen Dank, Herr Meyer. Frage an Herrn Sielaff, ob mit einem Besteuerungsverfahren, wie vorgeschlagen, kriminalistische Forderungen zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität erfüllt werden.



Wolfgang Sielaff, Leiter des LKA Hamburg (links) – im Gespräch mit dem Vizepräsidenten des BKA, Bernhard Falk – ist von den bisherigen Bemühungen des Gesetzgebers zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität enttäuscht.

2.4 Statement von Wolfgang Sielaff

Ja, ich habe das mit Interesse gehört. Mir scheint dieser Weg auf jeden Fall praxisnäher zu sein. Allerdings hat die SPD im Zusammenhang mit dem Entwurf zum 2. OrgKG vorher auch die Beweislastumkehr favorisiert. Der Weg, der nunmehr aufgezeigt wird, geht dennoch in die richtige Richtung.

Ich möchte noch auf Herrn Raith eingehen. Das Thema Prävention spielt auch in der OK-Bekämpfung eine wichtige Rolle. Gerade hier hat meines Erachtens die Aussage, wonach eine durchgreifende Repression die beste Prävention ist, besonderes Gewicht. Dazu ist es aber besonders wichtig, daß der Staat keinen Zweifel daran läßt, die ihn bedrohende Organisierte Kriminalität auch nachhaltig bekämpfen zu wollen. Leider klaffen Anspruch und Wirklichkeit auseinander. Gerade gestern ist im STERN ein Bericht über Organisierte Kriminalität erschienen. Darin äußert der Kanzleramtsminister Bohl: „Wir stehen vor einem Generalangriff der weltweit agierenden Mafia. Schon in wenigen Jahren wird die Aufgabe des Staates, die Bürger zu schützen und die Innere Sicherheit zu gewährleisten, alle anderen Probleme in unserer Gesellschaft überlagern.“

Betrachte ich mir nun die bisherigen Bemühungen des Gesetzgebers, den Strafverfolgungsorganen Mittel in die Hand zu geben, um die Organisierte Kriminalität qualifiziert bekämpfen zu können, dann bin ich doch eher enttäuscht. Es wird nicht deutlich, daß der Rechtsstaat wirklich gewillt ist, Zähne zu zeigen, Krallen auszufahren. Ich frage mich manchmal, wieviel Organisierte Kriminalität ist gewollt? Wieviel Organisierte Kriminalität soll's denn sein? Wieviel Organisierte Kriminalität wollen oder sollen wir ertragen? Ich kann nur hoffen, daß das, was wir eben zum Geldwäschebereich gehört haben, Wirkungen entfaltet, denn die augenblickliche Geldwäschegesetzgebung ist schlicht praxisuntauglich. Auch das OrgKG ist alles andere als eine Speerspitze gegen die Organisierte Kriminalität. Um es mal überspitzt auszudrücken: Es hat uns eigentlich keine neuen wirksamen Bekämpfungsinstrumente geschaffen, sondern nur die bis dahin genutzten Maßnahmen und Methoden durch restriktive bereichsspezifische Regelungen bestätigt und besonders ausformuliert.

Für mich muß die Politik, muß der Staat, viel stärker in die Offensive gegen die Organisierte Kriminalität gehen. Es ist allemal leichter, die Dinge beispielsweise durch Rechtsfragen zu komplizieren, womit erst einmal verhindert wird, an die eigentliche Aufgabe heranzugehen. Vieles ist in diesem Zusammenhang nicht primär eine Frage des Könnens, sondern des Wollens.

Zu einer qualifizierten OK-Prävention gehört unbedingt, schon in einem frühen Stadium OK-Indikatoren zu erkennen. Wir haben überhaupt kein geeignetes Frühwarnsystem, geschweige denn eine breit angelegte Vorbeugungsstrategie, um Entwicklungen auf dem Gebiet der Organisierten Kriminalität schon im Ansatz zu erkennen. Im übrigen wird das ganze Feld mehr oder weniger der Polizei überlassen, obwohl auch andere Institutionen gefordert sind. Herr Saberschinsky hat gestern auf diese Thematik hingewiesen und Institutionen erwähnt, die sich in einem stärkerem Maße einbringen müßten. Auch ich mache die Erfahrung, daß unterschiedliche staatliche Institutionen jeweils für sich über OK-relevante Erkenntnisse verfügen. Es gibt aber keinen Mechanismus, diese zusammenzufügen. Hier muß einiges geschehen, zumal Organisierte Kriminalität zu bekämpfen zuallererst heißt, sie zu erkennen.

Rainer Hofmeyer:

Ja, vielen Dank Herr Sielaff. Herr Sielaff hat angeführt, daß durchgreifende Repression die beste Prävention ist, hat aber gleichzeitig die Vorfelderkenntnis als notwendiges Instrumentarium dargestellt, während Herr Meyer gleich die

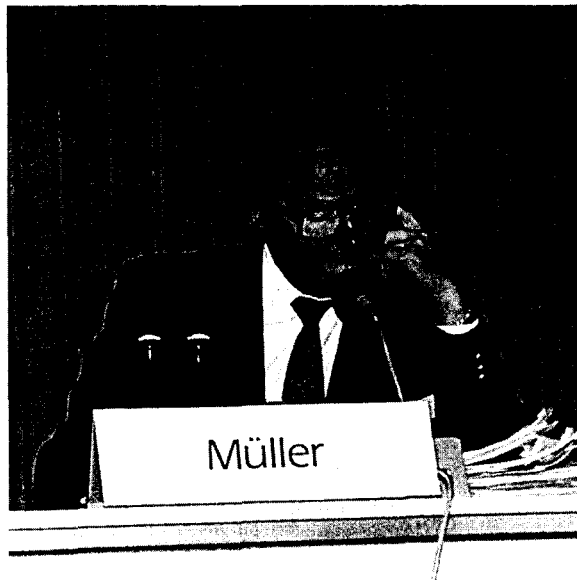
„repressive Seite“ hier herausgearbeitet hat, weil er gesagt hat, wir müssen, wenn Strukturen erkannt sind, genau an das herangehen, was eigentlich der organisiert Kriminelle erreichen will, nämlich das Geld. Also Herr Meyer packt seine präventiven Aspekte in die Nachtat- beziehungsweise Nacherkenntnisphase. Und wenn ich es recht verstehe, möchte Herr Sielaff mehr grundsätzliche Aspekte in die Früherkennungs-, in die Indikatorenphase legen.

2.5 Statement von Egon Müller

In fünf Minuten sagt jeder nur, was er subjektiv für wichtig hält. Bei dem so weiten Thema liegt mir daran, etwas grundsätzlicher zu werden, um nachher in der Diskussion konkrete Positionen einzunehmen.

Meine erste These lautet: Prävention ist das alles bestimmende Paradigma unserer Zeit und unserer Kriminalpolitik – und wird es noch eine Weile bleiben –, obwohl Prävention nicht Ziel des Strafrechts sein kann. Und meine zweite These heißt: Der Glaube an die Wirksamkeit des Strafrechts wird immer größer, obwohl er eher abnehmen sollte. Die herkömmliche Antwort auf die Bedrohungen der Zeit, wozu auch die Organisierte Kriminalität gehört, besteht in der normativen Prävention. Wir schaffen immer weitere Straftatbestände, wir erhöhen die Strafdrohungen, wir verschärfen die Ermittlungsinstrumente, kurz normative Prävention, das heißt Eingriffe in die Freiheitsrechte der Bürger. Und wir betreiben Prävention mittels Strafrecht, also mittels Freiheitsverkürzung. Wir müssen damit scheitern, weil das Strafrecht diese präventive Wirkung nicht leisten kann. Das präventive Strafrecht ist symbolisch in einem schlechten Sinn: Es schützt nicht die Rechtsgüter, es dient nur denjenigen, die mit ihm Politik veranstalten; es scheint nämlich öffentlich zu belegen, daß die Verantwortlichen die Krisen der Zeit ernst nehmen, indem sie ihnen mit dem schärfsten Instrument begegnen, das es gibt: mit dem Strafrecht. Auf die Dauer ist symbolisches Strafrecht zerstörerisch: kurzfristig lenkt es ab von der Notwendigkeit, die Krisen nicht nur symbolisch zu behandeln, und bremst die Suche nach wirklichen Lösungen. Langfristig muß man befürchten, daß die Leute ja doch irgendwann einmal merken, daß des Kaisers neue Kleider keine sind (Hassemer). Ich werbe daher mit Nachdruck dafür, diese Praxis, aber auch diese Theorie der normativen Prävention zu ergänzen durch eine Prävention technischer und organisatorischer Art. Ich frage mich beispielsweise, warum man den Diebstahl von Kraftfahrzeugen technisch zuläßt, statt hochwertige Kraftfahrzeuge frühzeitig gegen Diebstahl technisch zu sichern. Ich frage mich auch, wenn es stimmt – und ich glaube, daß es stimmt –, daß das Herzstück der

Organisierten Kriminalität die Korruption ist, warum man ihr nicht mit Mitteln der Verwaltungsorganisation und der politischen Kontrolle begegnet – etwa durch personale Mobilität auf besonders gefährdeten Posten oder durch Ausschüsse, die quer durch die Ressorts einer Landesregierung korruptionsverdächtige Vorgänge beobachten und sammeln können. Ich meine sowieso, das probateste Mittel gegen korruptive Entwicklungen ist nicht eine Einschränkung von Bürgerrechten, sondern vielmehr deren Erweiterung: Ein Recht der Bürger auf unmittelbare Information über Verwaltungsvorgänge, wie es in einigen westlichen Ländern als *freedom of information* schon lange eingerichtet ist, bei uns aber nicht recht vorankommen will. Eine transparente Verwaltung dürfte im Grad ihrer Durchsichtigkeit dagegen gewappnet sein, Organisierte Kriminalität zu beherbergen. Damit wäre viel gewonnen.



*RA Prof. Egon Müller
(Universität Saarbrücken):
„Der Glaube an die Wirk-
samkeit des Strafrechts
wird immer größer, obwohl
er eher abnehmen sollte.“*

Zusammenfassung der Podiumsdiskussion

Harald Dern und Robert Mischkowitz

Die Zusammenfassung der Podiumsdiskussion, die sich dem Thema gemäß primär mit den Präventionsmöglichkeiten gegen Organisierte Kriminalität beschäftigt, soll dazu dienen, über die abgedruckten Eingangsstatements hinaus, wesentliche Gedanken und Argumente der Diskussion festzuhalten. Die Originalität von Rede und Widerrede, die den Reiz einer Diskussion ausmachen, geht bei dieser Form der Darstellung zwar weitgehend verloren, doch steht zu hoffen, daß auch in dieser komprimierten Form unterschiedliche Standpunkte deutlich werden. Der Übersichtlichkeit wegen wird die Zusammenfassung in einzelne Unterkapitel gegliedert.

1 Die demokratiezersetzende Wirkung der Organisierten Kriminalität

„Wie schlimm und demokratiezersetzend die Organisierte Kriminalität sein kann, ist nicht nur aus den Vorträgen hier klargeworden,“ wie Raith in seinem Eingangsstatement mit Hinweis auf die Situation in Italien und einigen anderen Staaten ausführt. An der Gefährlichkeit der Organisierten Kriminalität besteht kein Zweifel. Als das „Herzstück“ der Organisierten Kriminalität (Müller) wird die Korruption gesehen, deren Wurzeln nachgegangen wird (Pieper) und zu deren Bekämpfung unterschiedliche Vorschläge, unter anderem die Verwaltungsorganisation und die politische Kontrolle betreffend, gemacht werden. Organisierte Kriminalität gilt als eine besondere Art von Kriminalität, deren Besonderheit darin besteht, daß „geschäftsmäßig permanent Verbrechen geplant und begangen werden“ (Meyer). Durch sie kann ein Gemeinwesen „kaputt gehen“ (Raith). Obwohl die Folgen von Organisierter Kriminalität „vor Augen stehen“ (Sielaff), fühlen viele sich davon nicht unmittelbar betroffen. Zu weit weg scheint diese Art von Kriminalität vom einzelnen zu sein. Eine wichtige Frage bleibt daher „wie man eigentlich bewirken könnte, daß der einzelne sich betroffener fühlt(e)“ (Sielaff) und die staatszersetzende und demokratiezersetzende Wirkung der Organisierten Kriminalität erkennt.

2 Prävention als das Paradigma unserer Zeit

Die These von Müller: „Prävention ist *das* Paradigma unserer Zeit und wird es noch eine Weile bleiben“, bringt die Überlegungen zur OK-Bekämpfung, wie sie in der Podiumsdiskussion erörtert wurden, sozusagen auf den Punkt. Daß die Organisierte Kriminalität „nicht von hintenhinein ..., sondern von vornherein, das heißt also präventiv“ zu bekämpfen ist, unterstreicht Raith ausdrücklich. Sonst, so Raith an anderer Stelle, „kann die Polizei ewig hinterher rennen, und zwar so weit, daß sie nur noch Geschichte schreibt und nicht wirklich weiter vorankommt.“ Demgegenüber ist es besser, „vorzubeugen, statt zu heilen“ (Meyer).

Wie vielschichtig der Begriff der Prävention ist und wie schwierig die Abgrenzung zur Repression wurde im Verlauf der Diskussion mehrfach deutlich. Während beispielsweise Pieper in ihrem Eingangsstatement die moralisch-ethische Basis einer Gesellschaft auslotet und die Wurzeln von Korruption in Ideologien – einem Gottesbild, das Abrichtung an die Stelle des freien Willens setzt, einerseits und dem Utilitarismus andererseits – aufspürt, betont Sielaff, daß „eine durchgreifende Repression, eine durchgreifende Strafverfolgung, gerade bei so einem Phänomen die beste Prävention ist“. Eine gute Prävention und eine effektive Strafverfolgung setzen aber ein frühzeitiges Erkennen und eine gute Kennerschaft voraus (Sielaff). Nach wie vor fehlt aber ein qualifiziertes Früherkennungssystem, das anhand bestimmter Indikatoren ermöglicht, bestimmte Strukturen und bestimmte Entwicklungen von Organisierter Kriminalität zu erkennen (Sielaff).

Im wesentlichen lassen sich die Ausführungen zur Prävention unter drei Gesichtspunkten zusammenfassen:

(a) der moralisch-ethische Gesichtspunkt

Die zentrale Frage im Hinblick auf die moralisch-ethische Seite der Prävention lautet, wie kriminelle Energien von vornherein verhindert werden können und wie man das im Erziehungsprozeß umsetzen kann (Pieper). Prävention muß über die Vermittlung von Toleranz und Ethik schon im Kindesalter beginnen. Der von der utilitaristischen Ideologie geprägten Kalkül- und Maximierungsstrategie sollten Prinzipien entgegengesetzt werden, die Mitmenschlichkeit und Solidarität fördern (Pieper). Ein Weg dazu böte die Verankerung des Ethikunterrichts in Schulen. Angesichts der Tatsache, daß zwei Drittel der Tatverdächtigen im Bereich der Organisierten Kriminalität ein- und ausreisende

Ausländer sind, stößt dieser Vorschlag jedoch schnell an seine Grenzen (Meyer). Auch darf das empirische Faktum nicht vernachlässigt werden, daß das mit der Funktion einer Eintrittspforte für die Organisierte Kriminalität ausgestattete Rotlichtmilieu vor dem Hintergrund bestehender Bedürfnislagen nicht abgeschafft werden kann (Pieper).

Die Stärkung des Wertebewußtseins in unserer Gesellschaft bleibt gleichwohl eine vordringliche Aufgabe. Insbesondere in Zeiten eines Wertewandels kommt unter anderem der Politik eine Vorbildfunktion dergestalt zu, daß sie auf eine solidarische Gesellschaft hinarbeiten hat (Meyer). Auch die Institutionen der Wirtschaft – als Beispiel werden die Banken genannt – sind gefordert, dieses zu berücksichtigen. Gedacht werden kann auch an die Entwicklung von Ethikkodizes in der Wirtschaft, die auch gelebt werden, und an die Entwicklung von Selbstkontrollmechanismen, damit der Selbstschutzgedanke an die Stelle des Werkschutzgedankens gesetzt wird (Nachfrage Falk). Allerdings haben sich die Ökonomen bisher als am „ethikresistentesten“ erwiesen (Pieper).

(b) der normativ-strafrechtliche Gesichtspunkt

Auch das Strafrecht erhebt den Anspruch, präventiv zu wirken, spezialpräventiv und generalpräventiv (Meyer), wie es in der These von Sielaff zum Verhältnis von Repression und Prävention zum Ausdruck kommt. Dem wird entgegengehalten, daß der Glaube an die Wirksamkeit des Strafrechts immer größer wird, doch sollte er eher abnehmen, denn normative Prävention bedeutet immer auch Eingriffe in die Bürgerrechte (Müller). Inzwischen kann geradezu von einer strafrechtlichen Revolution gesprochen werden, bei der das Strafprozeßrecht in Sprache und Inhalt dem Polizeirecht angeglichen wird, so sehr, daß der Begriff des Täters heute an zwei Stellen in der StPO auftaucht (Müller). Eine scharfe Trennung von Repression und Prävention ist nicht mehr ohne weiteres möglich. Strafverfolgung kann nicht mehr getrennt werden von dem, was man Gefahrenvorsorge nennt (Müller).

(c) der organisatorisch-technische Gesichtspunkt

Die Subsidiarität des Strafrechts sollte betont und der normativen Prävention sollten solche technischer (beispielsweise im Bereich des Kfz-Diebstahls) und organisatorischer Art (beispielsweise der Korruption durch Mittel der Verwaltungsorganisation begegnen) vorgezogen beziehungsweise ergänzend angewendet werden (Müller). Nicht eine Einschränkung der Bürgerrechte, sondern

deren Erweiterung (beispielsweise durch unmittelbare Informationen über Verwaltungsvorgänge, ein Recht auf *freedom of information*) könne präventiv wirken (Müller). Solche Kontrollstrategien müßten ein ganzes Maßnahmenbündel umfassen (Hofmeyer). Mit Blick auf den Vortrag von Sieber, der Kontrollstrategien im Bereich Bordell- und Kasinobetrieb angesprochen hat, muß an den Ausleseprozeß im Bereich der Organisierten Kriminalität erinnert werden. Es besteht die Gefahr, daß das Strafrecht insofern eine evolutive Wirkung – so eine These von Sieber – zeitigt, als die am besten organisierten und abgeschoteten Organisationen überleben (Hofmeyer).

Sinnvoll erscheint es, Kontrollstrategien mit strafrechtlichen Maßnahmen zu kombinieren. Das Repressive, Strafverfolgende und das Präventive vermischen sich (Sielaff). Zu berücksichtigen bleibt zudem, daß über den Bereich der polizeilichen Möglichkeiten hinaus Verantwortlichkeiten deutlich gemacht werden müssen, da es bei den Kontrollstrategien eben vor allem um die Frage nach einer Vorverlagerung derselben in die Gesellschaft geht (Hofmeyer).

Generell muß Prävention darauf abzielen, die Bereitschaft der Öffentlichkeit zu wecken und zu mobilisieren, um ein gemeinsames Vorgehen zu gewährleisten (Raith). Dazu müßte der Begriff aber noch besser definiert werden und vor allem muß Prävention noch früher ansetzen (Raith).

3 Das rechtliche Instrumentarium und der Datenschutz

Erheblichen Raum bei der Podiumsdiskussion nahmen Überlegungen zum rechtlichen Instrumentarium ein. Um der Organisierten Kriminalität wirkungsvoll begegnen zu können, fordert Raith dazu auf, „eine ganze Anzahl heiliger Kühe zu schlachten“. Darunter fallen seiner Meinung nach unter anderem ein Teil des Datenschutzes und der Eigentumsbegriff. Ohne eine Neudefinition des „persönlichen, personenbezogenen Datums“ und ohne Beweislastumkehr beim Vermögen beziehungsweise den illegal erwirtschafteten Gewinnen läßt sich die Organisierte Kriminalität nicht effektiv bekämpfen. Ein Datenschutz, der den Artikel 14 GG beinahe in den Rang eines Persönlichkeitsrechtes erhebt, wirkt faktisch wie eine Beutesicherung für diejenigen, die aus Organisierter Kriminalität und Korruption ihren verbrecherischen Gewinn ziehen (Meyer).

Gewarnt wird – bezogen auf die Geldwäschebekämpfung – „schon wieder an einer Veränderung dieser Norm zu basteln“ (Müller). Der Forderung nach

Erweiterung des Katalogs (§ 100 a StPO) wird entgegengehalten, daß es sich dabei solange um Augenwischerei handelt, solange die Schlupflöcher nicht durch luftdichte, lupenreine internationale Vereinbarungen gestopft werden (Müller). Das Strafrecht erscheint weitgehend ausgereizt. Eine Ausweitung des Strafrechts, obwohl durch die besondere Art von Kriminalität bei der Organisierten Kriminalität nahegelegt, dürfte bei Wahrung rechtsstaatlicher Grundsätze schwerfallen (Meyer, Müller). Deshalb der Gesetzesvorschlag von Meyer (siehe Eingangsstatement), eine Beweislastumkehr über das Steuerrecht einzuführen; deshalb auch große Skepsis beziehungsweise Ablehnung bezüglich einer Einengung des Beweisantragsrechts (Meyer) – das im übrigen von deutschen Anwälten recht „lahm“ gehandhabt werde (Müller) – wenngleich sich gerade im OK-Sektor Strafverfahren über Jahre hinziehen und man den Verdacht haben muß, daß dort gezielt verschleppt wird (Sielaff).

Die Konstatierung eines Scheiterns strafrechtlicher Bemühungen beispielsweise im Bereich der Geldwäsche, bedeutet jedoch nicht notwendigerweise die Einführung neuer strafrechtlicher Elemente, sondern eine wirkungsvollere Kombination bereits vorhandener Elemente (Sielaff). Phantasie wird nicht nur bei der Strafverfolgung, sondern auch bei der Gesetzgebung gefordert (Meyer). Konkrete Schritte im Bereich der Geldwäschebekämpfung werden in bezug auf § 10 GWG (Verdachtsanzeigen) von Meyer gemacht. Der Paragraph sollte dahingehend erweitert werden, daß verdächtige Transaktionen auch den Steuerbehörden mitzuteilen sind. Es soll dabei weiter an die Mitwirkungspflicht des Jedermann im Steuerverfahren angeknüpft werden. Bei Verweigerung sollte das Mittel der im Steuerverfahren vorgesehenen Steuerschätzung greifen. § 116 AO ist dahingehend zu entwickeln, daß bereits die Nichtbezahlung von Steuern in erheblichem Umfang mitteilungspflichtig gemacht wird. Steuerhinterziehung ist kein Kavaliersdelikt, Artikel 14 GG dient nicht der Beutesicherung.

Da von einer solchen Regelung aber auch Schwarzgelder betroffen sind, müssen die (vorhersehbaren) Auswirkungen auf die Staatsfinanzen bedacht werden (Raith, Meyer). Als Beispiel wird die Einführung eines Geldwäschegesetzes in Italien 1991, das zur Schwächung der italienischen Lira erheblich beigetragen hat, angeführt (Raith). Nationale Alleingänge dürften zum Scheitern verurteilt sein. Unerlässlich ist eine internationale Kooperation und ein entsprechender politischer Wille. Dieser muß jedoch vor dem Hintergrund eines möglichen Abfließens von Kapital bestehen können.

4 Polizei, Politik und Medien

Repressive und präventive Bemühungen der Strafverfolgungsorgane im Bereich der Organisierten Kriminalität können nur im Verbund mit einer Entbürokratisierung erfolgreich sein (Raith). Dies bezieht sich sowohl auf das Innenverhältnis der Beteiligten, wie auch auf das Außenverhältnis zu fremden Institutionen (Raith). Beispielhaft wird die unorthodoxe Arbeitsweise von Giovanni Falcone angeführt, der versuchte, „immer den organisierten Gruppen vorauszudenken“ (Raith). Kreativität, Intelligenz und vorausschauendes Denken gelten dementsprechend als besonders hervorzuhebende polizeiliche Tugenden (Raith, Sielaff).

Das bisherige OK-Lagebild bleibt weit hinter den Erwartungen zurück (Sielaff). Empfohlen wird ein stärker intellektuell ausgerichtetes Herangehen an die Phänomene der Organisierten Kriminalität einerseits und das Bestreben, Institutionen und Personen („Eierköpfe“), die wichtige Beiträge im Bereich der Prävention leisten können, zusammenzubringen andererseits (Sielaff). Ziel sollte es sein, über eine solchermaßen angedachte Zusammenarbeit systematisch-analytisch Erkenntnisse zu gewinnen, die qualifizierte Lagebilder – auch im Hinblick auf ein Frühwarnsystem – ermöglichen (Sielaff).

Eine besondere Rolle kommt den Medien und der Öffentlichkeitsarbeit zu. Eine Zusammenarbeit mit den Medien ist für die Polizei aus mehreren Gründen von zentraler Bedeutung. Oft weiß die Presse früher als die Polizei über bestimmte Dinge Bescheid. Gerade hinsichtlich eines Frühwarnsystems sollte auf dieses Wissen nicht verzichtet werden (Raith). Des Weiteren haben die Medien Aufklärungsarbeit zu leisten (Meyer, Raith). Zum einen sollten sie die Öffentlichkeit über die Gefährlichkeit der Organisierten Kriminalität und die Belange der Polizei informieren, zum anderen müssen über die Medien den Politikern „Daumenschrauben angelegt“ werden (Raith). Bisher ist die Öffentlichkeitsarbeit der Polizei aber „hundsmiserabel“ („Ihr stellt euch als Polizisten furchtbar schlecht dar!“) (Raith).

Voraussetzung einer wirklich fruchtbaren Zusammenarbeit von Polizei und Medien muß aber auch ein Umdenkungsprozeß bei den Medienvertretern sein (Raith, Sielaff). Bisher springen die Medien meist nur an auf „Blut, Gewalt und Tränen und Mafia und Cosa Nostra und so weiter, und wehe, man versucht ein differenziertes Bild zu geben“ (Sielaff). In der stark „verboulevardisierten Presselandschaft“ Deutschlands, die weitgehend von einer „Blut- und Busenideologie“ geprägt wird, wäre eine sachlichere Berichterstattung über die

Organisierte Kriminalität wünschenswert (Raith). Bestrebungen, Journalisten diesbezüglich auszubilden, werden unternommen (Raith). Umgekehrt wird von seiten der Medien aber auch Verständnis dafür erwartet, daß man sich nicht nur mit „Sprechblasen“ der Politiker abspeisen lassen will (Raith).

Neben der Polizei ist vor allem die Politik in hohem Maße gefordert, „klare Zeichen zu setzen“. Die bisherigen Bemühungen, „den Strafverfolgungsorganen Mittel in die Hand zu geben, um die Organisierte Kriminalität sachgerecht zu bekämpfen“, werden eher enttäuschend bewertet, so daß man sich manchmal fragen muß: „Wieviel Organisierte Kriminalität ist gewollt? Wieviel Organisierte Kriminalität soll es denn sein? Wieviel Organisierte Kriminalität wollen oder sollen wir ertragen?“ (Sielaff). Dabei wird nicht einmal primär an Gesetze, sondern darüber hinausgehend an ein nationales OK-Bekämpfungskonzept und den dahinterstehenden politischen Willen gedacht. Bisher – und das wird ausdrücklich bedauert – existiert weder für den kriminalgeographischen Raum Westeuropas, noch für den Deutschlands eine geschlossene Strategie zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität (Sielaff).

Schlußwort

Ulrich Kersten

Die Ergebnisse der diesjährigen Tagung bestätigen, daß es auch in Deutschland Organisierte Kriminalität gibt, wie immer das Phänomen im einzelnen definiert wird. Es sei daran erinnert, daß diese Feststellung vor einer Reihe von Jahren so selbstverständlich nicht war. Allerdings – auch dies gilt es festzuhalten – gibt es nicht nur Organisierte Kriminalität und daneben nichts. Es ist deutlich geworden, daß manches an durchaus schwerer Kriminalität der Organisierten Kriminalität zugeordnet wird, was dort nicht hingehört, wie umgekehrt gelegentlich davon abgesehen wird, Informationen und Sachverhalte an die Zentralstellen weiterzugeben, weil vor Ort, wo die Information entstanden ist, die Relevanz zur Organisierten Kriminalität nicht erkannt oder verneint wurde.

Wir dürfen uns also nicht auf Organisierte Kriminalität verengen und beiseite lassen, daß es daneben andere schwere Formen von Kriminalität gibt. Gerade weil die Grenzen fließend sind, müssen wir die Bekämpfung der schweren Kriminalität national wie international als Gesamtansatz im Blick haben und auch praktizieren.

Wenn ich versuche, die Vorträge und die Diskussionsbeiträge der vergangenen vier Tage zu resümieren und dann auch unmittelbar auf den Schlußteil unserer Tagung blicke, dann weiß ich, daß Polizei und Justiz – ich möchte sie bewußt als gemeinsame Verantwortungsträger nennen – vor erheblichen Problemen stehen. Sie werden uns auch in der Zukunft begleiten. Die Erwartung, daß wir die Organisierte Kriminalität in den Griff bekommen, diese kriminelle Erscheinungsform wesentlich austrocknen können, habe ich nicht. Wir werden diese Herausforderung weiterhin bestehen müssen. Ich hoffe, wir bestehen sie gut.

Für die Kriminalität und deren Entwicklung sind Faktoren ursächlich, auf die die Strafverfolgungsbehörden allenfalls bedingt Einfluß haben. Kriminalitätsbekämpfung ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die einer Vielzahl von Institutionen und Einrichtungen, sicher auch den Medien, obliegt. Hierzu bedarf es eines langen Atems. Kurzfristig werden sich für Kriminalitätsentwicklungen ursächliche Umfeld- und Rahmenbedingungen in unserer Gesellschaft meines Erachtens nicht ändern lassen.

Als Polizei haben wir daher die Aufgabe, mit den Möglichkeiten und den Mitteln, über die wir selber verfügen, zu versuchen, das Beste zu leisten. Es hat sich auf dieser Tagung bestätigt, daß Verbesserungsbedarf in unserer Auswerte- und Analysetätigkeit besteht. Es ist mehrfach angesprochen worden, daß verstärkt neuen Ansätzen im Auswerteverständnis und der Methodik nachgegangen werden muß, um das Bild von der Organisierten Kriminalität in Breite wie Tiefe weiter aufzuhellen und auf diese Weise verbesserte Bekämpfungsansätze zu gewinnen. Das ist ein Auftrag, der sich an die Zentralstellen der Polizeien des Bundes und der Länder und der Zollverwaltung richtet. Wir müssen also intensiv daran arbeiten, unsere *intelligence*-Arbeit zu verbessern, was nach meiner Auffassung national wie international eine Bündelung des in verschiedenen Bereichen vorhandenen Wissens durch intensiven Informationsaustausch, gegebenenfalls auch aktive Nachfrage, erforderlich macht. Dabei sollten auch Erkenntnisse der Justiz in diese Analysetätigkeit mit einbezogen werden. Dies entspricht einem Vorschlag der gemeinsamen Arbeitsgruppe Polizei/Justiz, auf den ich hier aufmerksam machen möchte.

Nachdenklich stimmt der Hinweis, daß wir in unserer polizeilichen Arbeit effizienter werden könnten, wenn wir Bürokratie in unseren eigenen Reihen abbauen. In der Tat müssen wir gerade in großen Organisationseinheiten, und insofern nehme ich das Bundeskriminalamt keineswegs aus, als Dauerauftrag ständig der Frage nachgehen, ob unsere Verfahren, unsere Ablauforganisation, vielleicht auch die Aufbauorganisation, mit Blick auf Effektivität der Aufgabenerledigung noch den Anforderungen entsprechen. Grenzen der zur Verfügung stehenden personellen und materiellen Ressourcen zwingen dabei auch, die eigene Schwerpunktsetzung immer wieder auf den Prüfstand zu stellen.

Im Verlauf der Tagung ist mehrfach vorgetragen worden, bestehende Rechtsgrundlagen seien nicht ausreichend. Das gesetzliche Instrumentarium zur Bekämpfung der Kriminalität ist gerade in den letzten Jahren immer wieder verbessert worden, eine Reihe von Gesetzesvorhaben befindet sich im parlamentarischen Verfahren. Wenn Ergänzungen oder Nachbesserungen gefordert werden, dann muß dies durch rechtstatsächliche Erkenntnisse überzeugend begründet werden, sonst leidet die Glaubwürdigkeit unserer Argumentation.

Die beim Bundeskriminalamt eingerichtete Rechtstatsachensammelstelle hat zum Ziel, Erkenntnisse und Wirksamkeit der Anwendung der bestehenden Bestimmungen durch die Praxis zu belegen. Diese Belege müssen zusammengeführt und ausgewertet werden, um ausreichendes Tatsachenmaterial an die für die Gesetzgebung verantwortlichen Stellen herantragen zu können. Ich

habe den Eindruck, daß das polizeiliche Informationswesen mit unseren Meldeverfahren auf diese Fragestellungen noch nicht hinreichend ausgerichtet ist. Die Meldung und Zusammenführung von Rechtstatsachen bedeutet für die beteiligten Dienststellen sicherlich zusätzliche Arbeit. Aber ohne diese Mühe werden wir Schwierigkeiten haben, etwaige für die Praxis bedeutsame Defizite der rechtlichen Grundlagen schlüssig darzulegen.

Im Verlauf der Tagung wurde mehrfach betont, daß Organisierte Kriminalität sich verstärkt darstellen wird in Form von Scheinlegalitäten im Rahmen wirtschaftlicher Betätigung, auch, daß sie darauf gerichtet sein wird, Nachfrage und Angebot mit illegalen Gütern zu befriedigen. Dies ist bei der weiteren Beobachtung und Analyse des kriminellen Phänomens stärker in den Blick zu nehmen. Dazu wird es aber der Unterstützung durch Wissenschaft und Forschung bedürfen. Um Ansatzpunkte für Bekämpfung und möglicherweise auch vorbeugende Maßnahmen zu gewinnen, müssen wir gemeinsam überlegen, wie erhellet werden kann, in welcher Weise und in welchem Umfang Organisierte Kriminalität sich wirtschaftliche Betätigung und Marktsituation zunutze macht.

Die Arbeitstagung des Bundeskriminalamtes geht zu Ende. Ich danke Ihnen allen herzlich für Ihr Erscheinen, Ihr Mitwirken, für das Einbringen Ihres Wissens und Ihrer Erfahrung. Ich denke, es gibt eine Reihe von Anregungen und Ansatzpunkten, denen wir weiter nachgehen müssen. Das Bundeskriminalamt wird dies tun. Ich wünsche Ihnen viel Erfolg bei Ihrer weiteren Arbeit und hoffe auf ein Wiedersehen im Herbst nächsten Jahres.

Über die Referenten¹

Barrett, John L., jun.

Sektionschef der Dienststelle für internationale Beziehungen, Ermittlungsabteilung, beim FBI-Hauptquartier in Washington (seit 1996); als *Special Agent* im FBI seit 1970; an verschiedenen Dienstorten und in verschiedenen Ermittlungsbereichen tätig, überwiegend in Dienststellen zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität; 1995-1996 *Assistant Special Agent* im Rahmen des RG/OK-Programms der FBI-Dienststelle in Miami.

Washington D.C. 20535, 10, Pennsylvania Avenue, NW, USA

Bayer, Klaus

Kriminaloberrat im Bundeskriminalamt; Leiter des Referats „Finanzermittlungen“; seit 1983 Leiter der Gemeinsamen Finanzermittlungsgruppe BKA/ZKA; Ausbildung zum Industriekaufmann und zum Betriebswirt; seit 20 Jahren im Bundeskriminalamt tätig, insbesondere im Bereich der Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität.

65193 Wiesbaden, Thaerstraße 11

Brunnstein, Klaus, Prof. Dr. rer. nat.

Professor für Anwendungen der Informatik an der Universität Hamburg (seit 1973); 1964 Dissertation in Physik/Angewandter Mathematik am Institut für Schiffbau der Universität Hamburg; ab selbem Jahr Mitarbeiter am Rechenzentrum des Deutschen Elektronen-Synchrotrons (DESY) (bis 1973); zahl-

¹ Stand: November 1996

reiche Funktionen in internationalen Gremien, unter anderem. IFIP TC-9 Computers and Society; 1990-1992 und 1993-1995 dessen Vorsitzender; Arbeitsschwerpunkte unter anderem: Risikoanalyse und Notfallvorsorge computergestützter Systeme, Technologie-Folgen-Abschätzung; zahlreiche wissenschaftliche Veröffentlichungen.

22527 Hamburg, Vogt-Kölln-Straße 30

Falk, Bernhard

Vizepräsident des Bundeskriminalamtes (seit 1993); 1968 Eintritt in die Hessische Bereitschaftspolizei; von 1970-1978 Tätigkeit bei verschiedenen Dienststellen der Polizei in Hessen; ab 1979 stellvertretender Leiter der Kriminalabteilung beim Polizeipräsidenten in Darmstadt; von 1981-1987 tätig beim Polizeipräsidenten in Frankfurt/Main, zunächst als Inspektionsleiter, dann als Leiter des Führungsbereiches der Kriminalabteilung sowie zugleich stellvertretender Leiter der Kriminalabteilung; 1987 Wechsel in das Hessische Ministerium des Innern und für Europaangelegenheiten und dort als Direktor der Hessischen Kriminalpolizei Leiter des Referates „Einsatz der Kriminalpolizei“.

65193 Wiesbaden, Thaerstraße 11

Gehm, Volker

Abteilungspräsident im Bundeskriminalamt; Leiter der Abteilung „Organisierte und Allgemeine Kriminalität“ (OA) (seit 1994); davor Gruppenleiter „Organisierte Kriminalität“ und „Wirtschaftskriminalität“; 1959 in den Polizeidienst des Landes Rheinland-Pfalz eingetreten; seit 1971 im Bundeskriminalamt.

65193 Wiesbaden, Thaerstraße 11

van der Heijden, Toon (A.W.M.), Dr.

Leiter der Abteilung „Wissenschaftliche Kriminalberatung“ beim niederländischen Kriminalamt, der Division CRI des Korps Landespolizeidienste (seit

1992); diplomierte Sozialpsychologin und Rechtswissenschaftlerin; von 1982-1986 wissenschaftliche Mitarbeiterin beim Zentralamt für Statistik; seit 1986 leitende Angestellte bei CRI; bis 1992 Leiterin der Abteilung „Verbrechensanalyse“; maßgeblich beteiligt an der Erstellung von Lagebildern organisierter Verbrechergruppen in den Niederlanden; zahlreiche Veröffentlichungen zur Organisierten Kriminalität, zur Verbrechensanalyse und anderen Deliktsebenen.

NL-2711 EM Zoetermeer, Europaweg 45

Higdon, Paul

Direktor der *Liaison and Criminal Intelligence Division* beim Generalsekretariat der IKPO-Interpol in Lyon; diese Abteilung ist gegliedert in vier Unterabteilungen, die jeweils für bestimmte Bereiche der Kriminalitätsbekämpfung zuständig sind, sowie das Europäische Verbindungsbüro und das Regionale Koordinationsbüro; 1969 Eintritt in die *Drug Enforcement Administration* (DEA) in Washington D.C., USA; Einsatz als *Special Agent* in Marseille und in Zusammenarbeit mit der französischen Polizei bedeutende Erfolge bei der Aufdeckung von Heroinlaboren und Identifizierung von Heroinhändlern; später Tätigkeit als *Country Attache* in Rabat/Marokko; dort zuständig für Planung und Durchführung von DEA-Ausbildungsprogrammen in Marokko, Algerien und Tunesien; anschließend Entsendung als *Country Attache* nach Brüssel und dort befaßt mit der Bekämpfung der Heroinzufuhr aus Südostasien und dem Nahen Osten; 1986-1989 Leiter der Unterabteilung Rauschgift bei Interpol, damals noch in St. Cloud ansässig; anschließend Übernahme der Leitung des *DEA-Office of Inspections* und Ernennung zum *Director of International Operations*; in dieser Funktion Koordinator und Leiter von 71 DEA-Auslandsbüros; 1993-1995 tätig als *Associate Special Agent in Charge* bei der *Miami Field Division* und zuständig für die Überwachung von Einsätzen in Florida und der Karibik.

F-69006 Lyon, 200, Quai Charles de Gaulle

Kersten, Klaus Ulrich, Dr. jur.

Präsident des Bundeskriminalamtes (seit April 1996); nach Studium der Rechtswissenschaften Referendariat beim Oberlandesgericht Düsseldorf;

vertretender Leiter einer staatsanwaltschaftlichen Sonderkommission im Zusammenhang mit Korruption und Organisierter Kriminalität; Planung, Aufbau und Leitung einer Kriminalinspektion zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität; 1983 Leiter der Spezialdienststellen der Hamburger Kriminalpolizei; Veröffentlichungen und Vorträge, insbesondere zur Organisierten Kriminalität, Korruption und Berufsethik.

20097 Hamburg, Beim Strohause 31

Storbeck, Jürgen

Koordinator von EUROPOL/EDS (seit Juni 1994); 1977 Eintritt in das Bundeskriminalamt, dort in unterschiedlichen Positionen; 1980-1983 Deutscher Verbindungsbeamter im Generalsekretariat der IKPO-Interpol; letzte Stationen im Bundeskriminalamt: 1988-1991 Gruppenleiter der Abteilung „Rauschgiftbekämpfung“, zuständig für „Allgemeine Angelegenheiten, Informationsverarbeitung, DV-Nutzung und Verdeckte Ermittlungen“; Oktober bis Dezember 1990 Mitglied des Aufbaustabes des BMI in Berlin mit Verantwortlichkeit für die Reorganisation der Kriminalpolizei auf dem Gebiet der früheren DDR; 1991-1993 Leiter des Nationalen Zentralbüros von Interpol in Wiesbaden und des Bereichs Internationale Angelegenheiten des Bundeskriminalamtes; 1992-1993 gleichzeitig Leiter des Aufbaustabes EUROPOL in Straßburg; 1993-1994 Leiter der Abteilung „Ermittlungen und Auswertung“ (EA) im Bundeskriminalamt Wiesbaden; Januar-Juni 1994 vorläufiger Koordinator von EUROPOL/EDS in Den Haag.

NL-2509 Den Haag, Raamsweg 47

Tagungsleitung

Hofmeyer, Rainer

Abteilungsleiter, Leiter der Abteilung „Kriminalistisches Institut“ des Bundeskriminalamts.

65193 Wiesbaden, Thaerstraße 11

BKA – Forschungsreihe

In der „BKA – Forschungsreihe“ werden Abschlußberichte von kriminalistisch-kriminologischen Projekten veröffentlicht, die entweder von der Forschungsgruppe des Bundeskriminalamtes selbst durchgeführt oder vom BKA finanziert wurden. Weiterhin werden in dieser Reihe Vorträge und Diskussionsbeiträge von der alljährlichen BKA-Arbeitstagung und von wissenschaftlichen Symposien publiziert. Schließlich erscheinen in dieser Reihe auch Bibliographien.

Die Bände der „BKA – Forschungsreihe“ werden in der Regel nur an Polizeidienststellen, Justizbehörden und amtliche Institutionen sowie an einschlägige wissenschaftliche Einrichtungen und Bibliotheken abgegeben. Der Bezug ist für die genannten Stellen kostenlos. Interessenten wenden sich bitte an:

Bundeskriminalamt
Kriminalistisch-kriminologische Forschungsgruppe
Fachbereich KI 11, 65173 Wiesbaden

Über sämtliche Veröffentlichungen der Kriminalistisch-kriminologischen Forschungsgruppe des BKA gibt es ein Gesamtverzeichnis, welches über die o. a. Anschrift angefordert werden kann.

In den letzten zwei Jahren sind unter anderem folgende Bände in der BKA – Forschungsreihe erschienen:

Michael C. Baurmann:
Sexualität, Gewalt und psychische Folgen
(Bd. 15) 2., nahezu unveränderte Auflage 1996

Helmut Kury, Uwe Dörmann, Harald Richter und Michael Würger:
Opfererfahrungen und Meinungen zur Inneren Sicherheit in Deutschland
(Bd. 25) 2., unveränderte Auflage 1996

Heinz Büchler, Dieter Wagner, Achim Grawert und Anne-Katrin Fiedler:
Effektivität und Effizienz kriminalpolizeilicher Organisationsformen auf Zeit
(Bd. 31) 1995

Bundeskriminalamt (Hg.):
Aktuelle Methoden der Kriminaltechnik und Kriminalistik
BKA-Arbeitstagung 1994 (Bd. 32) 1995